



Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador



ESTUDIO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS DE JUVENTUD EN EL SALVADOR



CENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE

El Centro de Desarrollo de la OCDE, creado en 1962, es un fórum independiente, dedicado a facilitar el intercambio de información y el diálogo, en pie de igualdad, entre los países de la OCDE y las economías en desarrollo. Hoy en día, 27 países miembros de la OCDE y otros 25 países no miembros participan plenamente en el Centro. El Centro se concentra en los problemas estructurales emergentes susceptibles de tener un impacto en el desarrollo global y en desafíos específicos del desarrollo a los que se enfrentan las economías en desarrollo y emergentes. Gracias a análisis fácticos y alianzas estratégicas, el Centro ayuda a los países a formular políticas innovadoras para responder a los desafíos mundiales de la globalización.

Para más información sobre las actividades del Centro, por favor consultar en la web: www.oecd.org/dev

<p>Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera: OECD Development Centre (2017), “Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador”, Proyecto OCDE-UE Inclusión juvenil, París.</p>

Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en esta publicación no reflejan necesariamente los de la Organización, del Centro de Desarrollo de la OCDE ni de los Gobiernos de sus países miembros.

Prólogo

Hoy día, hay 1.8 miles de millones de jóvenes de 10 a 24 años de edad en el mundo. Este grupo representa la mayor cohorte que haya existido y que vaya a transitar hacia la vida adulta. Más de 85% de ellos viven en países en desarrollo y, en muchos lugares, representan hasta 30% de la población. Y las cifras siguen en aumento. Muchos países en desarrollo tienen el potencial de aprovechar un “dividendo demográfico” si se aplican las políticas adecuadas y si se realizan las inversiones sociales y económicas apropiadas. La juventud, como motor del desarrollo, ocupa un lugar cada vez más central en los debates políticos actuales como motor del desarrollo. Sin embargo, invertir en esos jóvenes requiere abordar desafíos desde múltiples frentes, ya sea desde el acceso a un empleo digno y a una educación de calidad hasta el acceso a servicios de salud destinados específicamente a los jóvenes o el incrementar su participación ciudadana.

La implementación de intervenciones oportunas dirigidas a jóvenes tiene mayor probabilidad de contribuir al desarrollo sostenible que las que se producen en etapas posteriores de la vida. Por ejemplo, un gran número de jóvenes se ven obligados a abandonar el sistema escolar a una edad temprana debido a las brechas existentes en la educación y en competencias, lo que los deja sin la preparación necesaria para el trabajo y la vida. En la actualidad, uno de cada cuatro niños abandona la educación primaria. Sorprendentemente, en la última década no se ha avanzado en esta área. Por el contrario, cada vez más jóvenes se encuentran desempleados o en empleos vulnerables y se observa que tienen tres veces más probabilidades de formar parte de los desempleados que los adultos. Por otro lado, las necesidades de salud reproductiva y sexual de los adolescentes no se cubren de manera adecuada mientras surgen nuevos riesgos para la salud. Además, no todos los jóvenes tienen oportunidades iguales de movilidad y demasiados siguen excluidos de los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas.

Sin embargo, la oportunidad de reducir las disparidades prevalecientes en cuanto al bienestar de los jóvenes es real. Para poder desarrollar políticas de juventud basadas en la evidencia, es necesario medir y analizar los problemas que los jóvenes desfavorecidos afrontan. Asimismo, compartir buenas prácticas e intercambiar información sobre lo que funciona o no, es indispensable para la formulación de políticas de juventud tanto en las economías en desarrollo, emergentes y avanzadas. Las políticas que intervienen en las etapas cruciales de la vida pueden reducir significativamente el riesgo de que los jóvenes sufran aún más desventajas. Por ejemplo, la orientación profesional y los servicios integrales de capacitación ayudan a su transición al mundo laboral y a su inclusión económica. La evidencia sugiere también que las actividades culturales y creativas, los programas de prevención de la violencia y los servicios de justicia juvenil favorecen la participación activa del ciudadano.

El proyecto de Inclusión Juvenil, cofinanciado por la Unión Europea y operado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, analiza estos aspectos en nueve economías en

desarrollo y emergentes (Camboya, Costa de Marfil, El Salvador, Jordania, Malawi, Moldavia, Perú, Togo y Vietnam), mediante los exámenes de políticas de bienestar para los jóvenes. Estos exámenes adoptan un enfoque multisectorial con miras a identificar los factores determinantes de las vulnerabilidades de los jóvenes y de las transiciones exitosas en cada uno de los países. Una de las mejores formas de minimizar los desafíos y maximizar el potencial de los jóvenes es diseñar políticas basadas en la evidencia. El proyecto de Inclusión Juvenil contribuye al trabajo del Centro de Desarrollo sobre las sociedades incluyentes y busca apoyar a los países para encontrar soluciones innovadoras a los desafíos sociales y a construir sociedades más incluyentes.

Mario Pezzini
Director del Centro de Desarrollo
y Consejero Especial del Secretario General de la OCDE para el Desarrollo

Agradecimientos

El Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador ha sido elaborado por la unidad de Cohesión Social del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en cooperación con el del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) de El Salvador. Este estudio forma parte del Proyecto Inclusión Juvenil, co-financiado por la Unión Europea e implementado por el Centro de Desarrollo de la OCDE.

Ian Brand-Weiner, Analista de Políticas del Centro de Desarrollo de la OCDE, lideró la elaboración de este informe, el cual se benefició de los documentos de trabajo producidos por Ana Escoto, Adriana Vides y María Elena Rivera (indicadores de bienestar), Margarita Montoya y Wendy Alas (políticas y marco institucional de la juventud; justicia juvenil). Además, Milagros Lazo Castro, Manas Pathak, Sajad Hosseineh Farahani, Paul Hannemann, Ioannis Magiakos, Megi Mustafai y Katiso Seeiso Letsie proporcionaron valiosa ayuda de investigación para el desarrollo del reporte.

El estudio fue producido bajo la orientación general de Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo, Alexandre Kolev, Jefe de la Unidad Cohesión Social, y de Ji-Yeun Rim, Coordinadora del Proyecto Inclusión Juvenil.

El contenido de la publicación fue enriquecido con los comentarios y aportaciones recibidos durante la Reunión de Expertos, que tuvo lugar en El Salvador el 1 de Febrero del 2017. El informe también se benefició de los comentarios e información proporcionados por colegas, entre ellos Ji-Yeun Rim (OCDE Centro de Desarrollo), Pablo Suarez Robles (OCDE Centro de Desarrollo), Milagros Lazo Castro (OCDE Centro de Desarrollo), Juan Carlos Benítez Molina (OCDE Centro de Desarrollo), Rodrigo Deiana (OCDE Centro de Desarrollo), María Elena Rivera (FUNDAUNGO), Margarita Montoya (FLACSO), Ricardo Vladimir Montoya (ISNA), Hugo Armando Arévalo (DGCP), Ismael Ortiz (INJUVE), Roberto Arévalo (INJUVE), Ramón Gutiérrez (INJUVE), Silvia Pedraza (INJUVE), María Antonieta Beltrán (PNUD), y Cristián Calles (CONAPEJ).

Laura Milena Valencia llevó a cabo la revisión y edición del informe, Aida Buendía (OCDE Centro de Desarrollo) y Delphine Grandrieux (OCDE Centro de Desarrollo) coordinaron el proceso de diseño y producción.

Los autores desean agradecer a miembros del INJUVE de El Salvador que contribuyeron con sus aportaciones, en especial a Yeymi Muñoz, Directora General; Silvia Pedraza, Gerente de Proyectos; Roberto Escobar, Director de Promoción de Educación y Olga Alvarenga, Técnica, por el apoyo prestado al equipo de investigación a lo largo del proyecto. Asimismo, se agradece el apoyo técnico y logístico brindado por la Delegación de la Unión Europea en El Salvador durante la ejecución del proyecto.

Finalmente, deseamos agradecer a la Unión Europea por su contribución financiera para el desarrollo de este proyecto.

Índice

Acrónimos y abreviaciones.....	10
Resumen ejecutivo.....	13
Evaluación y recomendaciones.....	15
Introducción.....	25
Capítulo 1. El bienestar de la juventud en El Salvador y sus principales desafíos.....	27
1.1. La juventud en El Salvador enfrenta múltiples desafíos.....	27
1.2. Panorama de la educación.....	30
1.3. Panorama del empleo.....	34
1.4. Salud.....	43
1.5. Seguridad personal.....	46
1.6. El bienestar más allá de la educación, el empleo, la salud y la seguridad personal.....	48
Bibliografía.....	54
Capítulo 2. Las políticas para la juventud y el marco institucional en El Salvador.....	57
2.1. Políticas de juventud.....	57
2.2. El marco institucional de la juventud.....	63
2.3. Participación juvenil en la formulación de políticas públicas.....	70
Notas.....	74
Bibliografía.....	75
Anexo 2.1. Entrevistas realizadas para el estudio.....	77
Capítulo 3. La justicia juvenil y los jóvenes en conflicto con la ley en El Salvador.....	79
3.1. Situación de violencia.....	79
3.2. Justicia juvenil.....	87
3.3. El acompañamiento social de jóvenes en conflicto con la ley.....	97
3.4. El sistema de justicia juvenil desde la perspectiva de expertos y jóvenes.....	103
Notas.....	106
Bibliografía.....	107
Anexo 3.1. Entrevistas realizadas para el estudio.....	111

Cuadros

Cuadro 1.1. Composición del Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IMP-J).....	28
Cuadro 1.2. Tasas de matrícula en educación secundaria y en educación terciaria, 2004 y 2014.....	31
Cuadro 1.3. Tasa de jóvenes asalariados y por cuenta propias con salarios inferiores al promedio semanal de los jóvenes, 2004 y 2014.....	42

Cuadro 1.4. Tasa de mortalidad por causa, población de 15 a 29 años, 2006 y 2014	44
Cuadro 1.5. Tasas de prevalencia de VIH, 2005 y 2014	46
Cuadro 1.6. Tasa de agresiones contra jóvenes, 2010 y 2014	47
Cuadro 1.7. Tasa de menores (10-17 años) aprehendidos por la Policía Nacional Civil, 2007 y 2014	48
Cuadro 1.8. Niveles de desconfianza, 2004 y 2014.....	49
Cuadro 2.1. Principales actores en el panorama institucional de políticas y programas dirigidos a la juventud	66
Cuadro 2.2. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del INJUVE.....	69
Cuadro 2.3. Ámbitos y espacios de participación según el INJUVE	71
Cuadro 3.1. Número de homicidios a nivel nacional, 2009-15	80
Cuadro 3.2. Número de menores detenidos según tipo de delito, acumulativo de 2012 a noviembre 2014	82
Cuadro 3.3. Marco normativo del sistema penal juvenil salvadoreño.....	89
Cuadro 3.4. Instancias vinculadas al sistema de justicia penal juvenil y sus funciones.....	90
Cuadro 3.5. Centros de internamiento	92
Cuadro 3.6. Número de jóvenes sentenciados y medidas definitivas impuestas, 2015	93
Cuadro 3.7. Número de jóvenes privados de su libertad, 2011 y 2015	94
Cuadro 3.8. Programas de reinserción social de la DGCI	101
Cuadro 3.9. Personal que conforma los equipos técnicos	102

Gráficos

Gráfico 1.1. Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J), 2014.....	29
Gráfico 1.2. Coincidencias entre las dimensiones de educación, empleo y salud, 2014.....	30
Gráfico 1.3. Tasa de deserción escolar, 2005 y 2014	31
Gráfico 1.4. Características de jóvenes (15-23 años) que asisten y no asisten a la escuela, 2014	32
Gráfico 1.5. Nivel de logro educativo, jóvenes entre 15 y 24 años de edad, 2004 y 2014.....	33
Gráfico 1.6. Tasa de analfabetismo, 2004 y 2014	34
Gráfico 1.7. Tasa de participación económica por grupo quinquenal, 2014	35
Gráfico 1.8. Tasa de jóvenes (15-29 años) que no estudian, ni trabajan “NINI”, 2004 y 2014	36
Gráfico 1.9. Tasa de subempleo de la población joven (15-29 años), 2014.....	36
Gráfico 1.10. Distribución de la producción interna bruta y el empleo, 2004 y 2014.....	37
Gráfico 1.11. Empleo juvenil por categoría ocupacional, 2004 y 2014	38
Gráfico 1.12. Características de jóvenes (15-29 años) asalariados y trabajadores familiares no remunerados, 2014	39
Gráfico 1.13. Tasa de empleo informal, 2004 y 2014	41
Gráfico 1.14. Tasa de desajuste de cualificaciones, 2004 y 2014	43
Gráfico 1.15. Indicadores de embarazo adolescente	45
Gráfico 1.16. Prevalencia de violencia física y sexual durante toda la vida, mujeres jóvenes (18-29 años).....	47
Gráfico 1.17. Población que participó en las elecciones pasadas, 2004 y 2014.....	50
Gráfico 1.18. Compromiso cívico y participación en la comunidad, 2004 y 2014	51
Gráfico 1.19. Insatisfacción con la vida en términos generales, 2004 y 2014	52
Gráfico 1.20. Indicadores de bienestar subjetivo para adolescentes (13-17 años), 2013	53
Gráfico 2.1. Mapeo de instancias vinculadas a políticas públicas de juventud.....	67
Gráfico 2.2. Niveles de participación juvenil	72
Gráfico 3.1. Homicidios por grupos etarios	81
Gráfico 3.2. Correlación entre la tasa de homicidios y las tasas de pobreza y desigualdad en América Latina, 2014-2015	85

Gráfico 3.3. Duración de medidas definitivas de privación de libertad, 2014	96
Gráfico 3.4. Responsables o tutores de jóvenes infractores, 2015	97

Recuadros

Recuadro 2.1. Violencia de género.....	63
Recuadro 2.2. Sondeo digital en jóvenes.....	71
Recuadro 3.1. Estrategias de prevención de la violencia	88
Recuadro 3.2. Programas comunitarios de reinserción social	100
Recuadro 3.3. Remoción de tatuajes para la integración social	105

Acrónimos y abreviaciones

ADS	Asociación Demográfica Salvadoreña
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ARJUVES	Asociación Restaurativa para la Juventud de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CECADE	Centro de Formación y Promoción de la Democracia
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDEP	Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNA	Comisión Nacional Antidrogas
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CONAPEJ	Consejo Nacional de la Persona Joven
CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CRS	Catholic Relief Services
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DGCI	Dirección General de Centros Intermedios
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DO	Diario Oficial
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ETET	Encuesta sobre la transición de la escuela al trabajo
FGR	Fiscalía General de la República
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODA	Fortalezas, Oportunidades Debilidades y Amenazas
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FOSOFAMILIA	Fondo Solidario para la Familia Microempresaria
FUMA	Fundación Maquilishuatl
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUSALMO	Fundación Salvador del Mundo
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
GOES	Gobierno de El Salvador
INDES	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud, El Salvador
INS	Instituto Nacional de Salud
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
IPM-J	Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud

ISBM	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
ISPM	Instituto Salvadoreño de Protección al Menor
ISRI	Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
KOICA	Agencia de Cooperación Internacional de Corea
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
LECAT	Ley Especial Contra Actos de Terrorismo
LEIV	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia
LGJ	Ley General de Juventud
LIE	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres
LPJ	Ley Penal Juvenil
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales
MGDT	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NINI	jóvenes que ni estudian ni trabajan
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organismos No Gubernamentales
ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PEP	Programa de Emprendimiento de Prisioneros
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNIEMS	Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas
PNJ	Política Nacional de Juventud
PNM	Política Nacional de las Mujeres
PNPNA	Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	paridad del poder adquisitivo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PROCOTES	Asociación de Proyectos Comunales de El Salvador
RIA	Red para la Infancia y a Adolescencia

SIGI	Índice de Género e Instituciones Sociales
SIPI	Sistema de Información Para la Infancia
SIS	Secretaría de Inclusión Social
SISCA	Secretaría de la Integración Social Centroamericana
SM	Sanidad Militar
STPP	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
UE	Unión Europea
UMA	Universidad Modular Abierta
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana

Resumen ejecutivo

Este informe, preparado en el marco del proyecto Inclusión Juvenil y cofinanciado por la Unión Europea y operado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, expone la situación de la inclusión social y bienestar de los jóvenes salvadoreños, utilizando los últimos datos disponibles y un enfoque multidimensional. Este enfoque abarca diversos elementos en las dimensiones de empleo, educación, salud y participación ciudadana. Con base en los resultados del análisis, el informe propone diversas recomendaciones para la formulación de políticas públicas a favor de la juventud y para la acción del gobierno.

Desde el fin de la guerra civil en 1992, El Salvador logró reducir la pobreza extrema y la desigualdad, a pesar de algunos desafíos económicos (productividad laboral, empleabilidad, desaceleración del crecimiento económico) y sociales (altas tasas de violencia y homicidios, logro educativo, participación cívica). Para garantizar la sostenibilidad de estos avances y aprovechar el bono demográfico del país, es indispensable que El Salvador incluya a la juventud en el desarrollo nacional. La inclusión y el bienestar de los jóvenes no son solo una cuestión de derechos, sino también de beneficio para el Estado y la sociedad: al invertir en educación y crear oportunidades laborales, los jóvenes contribuyen al futuro. En los últimos años se ha apreciado un creciente reconocimiento de la importancia de los jóvenes para el desarrollo nacional. Sin embargo, queda mucho por hacer para convertir a la inclusión social juvenil en un eje importante de las prioridades del desarrollo nacional y no asociar a la juventud con violencia y problemas.

En los últimos años, el sistema de políticas de juventud evolucionó hacia una mayor atención a este sector de la población. El Salvador cuenta desde 2012 con un Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), una representación oficial de la juventud (CONAPEJ) y con la Política Nacional de Juventud con una visión hasta 2024. A pesar de que se evidencian esfuerzos conjuntos e iniciativas para responder a las demandas de la juventud en cuanto a educación, empleo, participación y seguridad, todavía no terminan de consolidarse las alianzas estratégicas necesarias para abordar estas problemáticas de manera integral. Por otro lado, el INJUVE, institución de creación reciente, está construyendo su liderazgo. A pesar de los importantes avances como ente rector, existen aún ciertas debilidades, como la baja asignación presupuestaria que se traduce en una infraestructura insuficiente y en la falta de un programa de formación permanente para el personal.

El acceso a la educación aumentó en la última década, pero aún no se logró una cobertura educativa global. Además, la tasa de jóvenes sin completar sus estudios de nivel secundario (54% en 2014) es una de las más altas en América Latina. No obstante estos desafíos, se observa una mejora en el nivel educativo: en 2014 más jóvenes obtuvieron un diploma de educación secundaria o terciaria (35.5%) en comparación con 2004 (25.1%).

Los jóvenes enfrentan grandes retos en el área de empleo. Los avances logrados, si bien han permitido que tengan mejores oportunidades que sus padres, tienen sus límites y el empleo de los jóvenes adolece de una gran informalidad, bajos salarios y desajustes de cualificaciones. Es más; la tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINI) en El Salvador (26.8%) supera el promedio latinoamericano (20.6%).

En materia de salud destaca la alta tasa de mortalidad de los jóvenes salvadoreños, causada por la violencia en el país. En 2015 la tasa de mortalidad de los jóvenes (207.5 de

cada 100 000 jóvenes) superó el promedio mundial (149) y latinoamericano (156). La causa principal de la mortalidad son los homicidios. En lo relativo a la salud sexual y reproductiva se registran indicadores superiores a otros países latinoamericanos.

Los jóvenes salvadoreños confían más en las instituciones estatales que sus pares latinoamericanos. De manera general los jóvenes confían en las instituciones estatales, pero la alta desconfianza en los partidos políticos (50.7% en 2014) pone esta situación en riesgo. Por otra parte, es importante destacar que la imagen de la Policía Nacional Civil (PNC) se deterioró fuertemente lo cual puede resultar problemático para entender los problemas vinculados a la inseguridad y violencia.

La situación de inseguridad y violencia en El Salvador se ha convertido en uno de los problemas más preocupantes para la población. La violencia se manifiesta, entre otras formas, por medio de delitos como homicidios, secuestros y extorsiones, los cuales se asocian a las agrupaciones denominadas maras o pandillas, que se han convertido en estructuras delictivas con un alto nivel de organización y poder. En 2015 El Salvador fue el país más violento del continente americano: 108 homicidios por cada 100 000 habitantes, desplazando a Honduras y Venezuela. El blanco principal de los homicidios son las personas menores de 30 años. Al mismo tiempo, son los jóvenes, asociados a pandillas, quienes cometen los delitos (incluyendo los homicidios). En 2014, 418.5 menores (10-17 años) de cada 100 000 fueron aprehendidos por la Policía Nacional Civil (PNC, 2016). Para tratar la violencia e inseguridad es importante invertir en la prevención así como la reintegración de jóvenes en conflicto con la ley.

El sistema de justicia juvenil y de acompañamiento social de jóvenes en conflicto con la ley no están adecuadamente diseñados para un contexto de alta violencia y menos para el problema que representan las pandillas. Por lo general, la pertenencia o no a una pandilla determina el éxito de los programas de reinserción social; los jóvenes detenidos que tienen fuertes lazos con alguna pandilla suelen oponerse a la participación en cualquier tipo de programa o participan solo de manera muy pasiva. Asimismo, en un entorno de exclusión social, la falta de programas integrales y la limitada apertura de la sociedad para reinsertar a los jóvenes dificulta el cumplimiento efectivo de sus derechos y la posibilidad de tener una segunda oportunidad.

Para lograr la reinserción social de los jóvenes en conflicto con la ley se debe aumentar el número de programas de acompañamiento, personalizarlos, involucrar a las redes de apoyo y ofrecer seguimiento al término de las condenas. Asimismo, se debe aumentar el financiamiento y fortalecer las capacidades prácticas de los funcionarios y el personal técnico. Además, el contar con las redes de apoyo (familia, escuela u otros) permite evitar que los centros de internamiento se conviertan en espacios que fortalecen los códigos de violencia y de las pandillas.

Evaluación y recomendaciones

El bienestar de la juventud en El Salvador y sus principales desafíos

El acceso a la educación aumentó en la última década, aunque está por debajo del promedio latinoamericano. Las tasas de matrícula tanto en la educación secundaria como en la terciaria aumentaron aproximadamente 5 puntos porcentuales en 10 años. En el año 2004 la tasa en secundaria fue de 31.6% y en el año 2014 fue de 37.9%; la tasa en terciaria para el año 2004 fue de 26% y en el 2014 fue de 30.9% (MINEC/DIGESTYC, 2015). Sin embargo, estos valores están lejos de la cobertura educativa global y son inferiores a otros países latinoamericanos. Además la mejora en la cobertura debe ser acompañada de una mejora en la calidad. Si se consideran en su conjunto la baja tasa de matrícula y la alta tasa de deserción escolar, en 2014, se observa que una parte importante de la población joven se encuentra fuera del sistema escolar. De hecho, las instituciones vinculadas al sistema educativo así como el Consejo Nacional de Educación (CONED), siguen reconociendo la cobertura y calidad como retos de la educación de la juventud. Regresiones econométricas muestran que la no asistencia al sistema escolar está fuertemente condicionada por la situación socioeconómica de los hogares: cuanto menos ingreso hay en la familia o más necesidad de trabajar tienen sus miembros, es menos probable que el joven asista a la escuela. El porcentaje de jóvenes sin completar sus estudios de nivel secundario (54% en 2014) es uno de los más altos en América Latina (OECD/CAF/ECLAC, 2016). No obstante estos desafíos, se observa una mejora en el nivel educativo de los jóvenes salvadoreños: en 2014 más jóvenes tienen diploma de secundaria o terciaria (35.5%) en comparación con 2004 (25.1%) (MINEC/DIGESTYC, 2015; MINEC/DIGESTYC, 2005).

Los aspectos laborales son de gran importancia para la juventud en El Salvador y constituyen una dimensión con grandes desafíos. El reto principal concierne el acceso al empleo, en particular al empleo de calidad. En los últimos 10 años (2004-2014) no hubo cambios sustanciales en la tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINI), la cual se ha mantenido en alrededor de un cuarto de la población joven; sin embargo la tasa en El Salvador (26.8%) es una de las más altas en América Latina y el Caribe y supera el promedio regional (20.6%) (MINEC/DIGESTYC, 2015). La tasa de NINI entre las jóvenes mujeres (41.1%) es tres veces más alta que entre los hombres (13.3%) (ibid.). Los jóvenes salvadoreños que logran insertarse en el mercado laboral lo hacen en posiciones subordinadas, con salarios más bajos, y en el sector informal. La informalidad es uno de los principales desafíos del mercado laboral salvadoreño (73.2% de los jóvenes trabajan informalmente) ya que se ubica muy por encima del promedio latinoamericano (47.3%) (ibid.). También se registró un incremento del número de jóvenes que trabajan como familiares no remunerados (de 12.1% en 2004 a 16.9% en 2014), una categoría ocupacional menos favorable (ibid.). La probabilidad de insertarse en el mercado laboral como trabajador familiar no remunerado está fuertemente condicionada por las necesidades económicas de los hogares y por una alta tasa de dependencia de menores en los mismos.

En materia de salud destaca la alta tasa de mortalidad de los jóvenes salvadoreños causada por la violencia en el país. En 2015 la tasa de mortalidad de los jóvenes salvadoreños (207.5 de cada 100 000 jóvenes) superó el promedio mundial (149) y latinoamericano (156) (WHO, 2016). Los jóvenes varones tienen una tasa 10 veces más

alta que las jóvenes mujeres, y la causa principal de la mortalidad son los homicidios. En lo relativo a la salud sexual y reproductiva se registran igualmente indicadores superiores a otros países latinoamericanos, como la tasa de maternidad adolescente –que es especialmente alta en mujeres adolescentes pobres (23.2%) y de bajo nivel educativo (29.8%) (MINSAL/INS/UNICEF, 2015)– y el bajo conocimiento sobre cómo prevenir la transmisión sexual del VIH.

Los jóvenes salvadoreños confían más en las instituciones estatales que sus pares latinoamericanos. La desconfianza en las instituciones estatales y procesos democráticos (por ejemplo el sistema de justicia, la Asamblea Legislativa, las elecciones) es relativamente baja (alrededor de un tercio) en comparación con otros países latinoamericanos, pero la alta desconfianza en los partidos políticos, que en 2014 fue de 50.7%, pone esto en riesgo (LAPOP, 2014). Por otra parte, es importante destacar que la desconfianza hacia las instituciones, a excepción de la Fuerza Armada, aumentó entre el 2004 y 2014; y es la Policía Nacional Civil (PNC) la institución que más empeoró su imagen lo cual plantea desafíos para atender a los problemas de inseguridad y violencia.

Si bien la juventud salvadoreña reconoce los problemas que afrontan en su transición hacia la edad adulta, pocos jóvenes están insatisfechos con su vida. En 2014, 11.7% de los jóvenes entre 18 y 29 años de edad ha indicado estar insatisfecho con su vida (LAPOP, 2014). No obstante, estos datos tienen que interpretarse con cautela y es necesario profundizar en el tema, ya que en algunos aspectos específicos se plantea un escenario preocupante, por ejemplo 14.1% de los adolescentes (13 a 17 años) ha considerado el suicidio en los últimos 12 meses y 13.2% ha intentado suicidarse al menos una vez (MINSAL, 2013).

Las políticas y el marco institucional de juventud

En años recientes el sistema de políticas de juventud evolucionó considerablemente hacia una mayor atención a este sector de la población. Tanto el marco institucional como el normativo cambiaron de manera sustancial desde el fin de la guerra civil en 1992 y la firma de los acuerdos de paz hasta la actualidad. El Salvador cuenta desde 2012 con el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) creado con la entrada en vigencia de la Ley General de Juventud, del Consejo Nacional de la Persona Joven (CONAPEJ) una representación oficial de la juventud; y de la Política Nacional de Juventud con una visión que se proyecta hasta 2024. La creciente importancia que el Ejecutivo le da a los temas relacionados con la juventud se refleja en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019, en el cual la juventud es uno de los grupos prioritarios, y las tres prioridades (empleo, educación y seguridad) se centran y benefician a las y los jóvenes. Una asignatura pendiente es avanzar en la intersectorialidad: existen programas de educación, empleo, salud, seguridad y otros a favor de los jóvenes, pero ello no implica que sean complementarios o que tengan un enfoque intersectorial.

La Política Nacional de Educación busca crear un sistema educativo inclusivo que aborde la atención a la violencia. Dada la baja tasa de matrícula en la educación secundaria, el Ministerio de Educación (MINED) ha hecho esfuerzos importantes para brindar alternativas educativas y mejorar la cobertura de la población adolescente y joven. Los programas de dotación de paquetes escolares y de alimentación, son los programas insignia, que buscan garantizar la permanencia y las condiciones de aprendizaje del estudiantado en el sistema educativo; apoyando especialmente a aquellas familias de

menores ingresos económicos. Sin embargo, la situación de inseguridad y violencia en el país aún limita el impacto y la cobertura de los programas.

Las políticas y programas de empleo buscan desarrollar las competencias para la inserción laboral, y promover el emprendimiento. Aquí destaca el programa emblemático *Jóvenes con Todo*, que se dirige a jóvenes en edad de trabajar y en situación de vulnerabilidad y busca incrementar su empleabilidad para mejorar el acceso y la permanencia en el mercado laboral, así como para impulsar emprendimientos. Por lo general, este y otros programas se enfocan en zonas con alta vulnerabilidad y riesgo social. Sin embargo, pocos de ellos incluyen a las familias o a las comunidades, lo que sería importante para garantizar su éxito, especialmente en el caso de los jóvenes marginados que viven en zonas de alta vulnerabilidad. Por otra parte, muchos programas están dirigidos principalmente a jóvenes a partir de los 18 años de edad. Esto implica que los menores de 16 y 17 años (edad en que legalmente un joven puede empezar a trabajar que abandonaron la escuela y no trabajan no son atendidos, lo cual significa una pérdida de su potencial y los expone, en ciertos casos, a la influencia de las pandillas. Por último, se observan que pocos programas disponen de un sistema de monitoreo y evaluación.

La política de salud brinda atención de acuerdo con el ciclo de vida. La atención referida a la salud sexual y reproductiva incluye programas de atención a las adolescentes embarazadas. Por lo general, muchos de los programas se concentran en jóvenes escolarizados y jóvenes que acuden a un centro de salud, quedando fuera una parte de la juventud. Ampliar la cobertura y reforzar los programas de salud con un diseño que fomente la corresponsabilidad de los jóvenes padres son un reto importante para el gobierno.

El sistema de coordinación y colaboración entre los diversos actores independientes que componen el universo de las políticas de juventud es complejo. Para implementar políticas de juventud exitosas es indispensable trabajar de cerca con instituciones gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de cooperación internacional. La efectividad del trabajo interinstitucional depende del compromiso y la práctica de la transversalidad con un enfoque joven en las diferentes instancias. A pesar de que se evidencian esfuerzos conjuntos e iniciativas para responder a las demandas de la juventud en cuanto a educación, empleo, participación y seguridad, todavía no terminan de consolidarse las alianzas estratégicas necesarias para un abordaje integral. Una característica importante del INJUVE es que en su administración existe un espacio interministerial: la Junta Directiva; la cual está conformada por las principales instancias responsables de las políticas públicas vinculadas a la juventud y existe el compromiso para la articulación de acciones conjuntas.

Como institución de creación reciente, el INJUVE está en proceso de fortalecer su liderazgo como ente rector de las políticas de juventud. La institucionalidad de la juventud en El Salvador ha pasado por un recorrido y fue construyendo su liderazgo y quehacer acorde al contexto nacional. En los últimos años ha habido avances en la función de rectoría y en el reconocimiento de otras instancias. Las debilidades observadas tienen que ver con que el INJUVE es un instituto pequeño en comparación con otras instituciones gubernamentales; recibe una baja asignación presupuestaria que se traduce en una infraestructura insuficiente y en la carencia de un programa de formación permanente para el personal. Las grandes amenazas al trabajo para y con la juventud son la inseguridad y la visión e imagen negativa que los medios de comunicación masivos

transmiten sobre los jóvenes, con sus respectivas consecuencias. Una oportunidad que el INJUVE debería aprovechar es la creciente priorización de la juventud y el fuerte peso que el Ejecutivo les da para lograr las metas establecidas en el PQD.

La cultura de participación juvenil en la vida pública es débil en El Salvador, pero hay importantes avances en esa materia. En el proceso de formulación de políticas públicas, el papel de los jóvenes ha sido pasivo: se les informa y consulta. Para contrarrestar esta tendencia, el INJUVE creó numerosos espacios de participación, discusión y expresión juveniles. Un importante hito en el marco institucional salvadoreño –en contraste con otros países– es el CONAPEJ, órgano de representación oficial de la juventud que es a la vez miembro de la Junta Directiva del INJUVE. Asimismo, la reciente creación del Grupo Parlamentario de Jóvenes puede llegar a ser una importante herramienta para fomentar la participación real de los jóvenes.

La justicia juvenil y los jóvenes en conflicto con la ley

La situación de inseguridad y violencia en El Salvador se ha convertido en uno de los problemas más preocupantes para la población. La violencia se manifiesta, entre otras formas, por medio de diferentes delitos como homicidios, secuestros y extorsiones, los cuales se asocian a las agrupaciones denominadas maras o pandillas, que se han convertido en estructuras delictivas con un alto nivel de organización y poder. En 2015 El Salvador fue el país más violento del continente americano: 108 homicidios por cada 100 000 habitantes, desplazando a Honduras y Venezuela. El blanco principal de los homicidios son las personas menores de 30 años, en 2015, 3 201 jóvenes entre 15 y 29 años de edad fueron víctimas de homicidios. Al mismo tiempo que son también personas jóvenes, asociadas a pandillas, las que cometen los delitos (incluso homicidios). En 2014, 418.5 menores (10-17 años) de cada 100 000 fueron aprehendidos por la Policía Nacional Civil (PNC, 2016). En su mayoría, estos jóvenes provienen de familias desintegradas, de escasos recursos económicos insertas en comunidades urbano-marginales.

El sistema penal juvenil salvadoreño se basa en un conjunto de instrumentos internacionales y nacionales, y en políticas, directrices e instituciones específicas para adolescentes en conflicto con la ley. Según los estándares de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el sistema salvadoreño cuenta con un marco normativo e institucional especializado y con un procedimiento diferenciado del proceso penal de adultos, que está bien definido y se encuentra amparado en la legislación salvadoreña. Este sistema penal salvadoreño distingue entre adultos y adolescentes; estos últimos se subdividen en adolescentes entre los 12 y 16 años de edad, en quienes se verifica la existencia o no de una conducta antisocial; y adolescentes entre 16 y 18 años, en quienes se identifica la existencia de una infracción penal. Al analizar las instancias vinculadas al sistema de justicia juvenil se observa una clara definición de tareas, funciones y responsabilidades sin competencia entre ellas; pero que en el ejercicio de las mismas, por parte de ciertas instancias, se desvanecen.

Según la ley las medidas provisionales y las sanciones penales definitivas impuestas a adolescentes infractores tienen una finalidad primordialmente educativa, y la privación de la libertad es una sanción excepcional. Las medidas a que se alude son: la orientación y el apoyo familiar, la amonestación, la imposición de reglas de conducta, la libertad asistida y el internamiento, las cuales se diseñaron con el propósito de reducir la reincidencia y corregir el comportamiento de los jóvenes infractores. El internamiento (o

privación de la libertad) es una sanción definitiva excepcional que puede sustituirse por medidas de libertad asistida, cumplimiento de normas de conducta o servicio a la comunidad, siempre y cuando estos jóvenes no representen un peligro para las víctimas o los testigos ni se trate de reincidencia o habitualidad. La duración del internamiento varía según la edad; sin embargo, no existen datos para analizar en profundidad si las medidas contribuyen a reducir la reincidencia.

Solo los casos con fuertes evidencias probatorias llegan a la etapa de juicio. En la mayoría de los casos las medidas definitivas son la libertad asistida y la imposición de normas de conducta. En 2015 la privación de la libertad, que estigmatiza al joven infractor y dificulta su reinserción en la comunidad, se dictó solamente en 13% de los casos en los cuales se inició el proceso penal juvenil. De los jóvenes privados de su libertad más de la mitad están condenados por homicidio o extorsión, y la mayoría tiene vínculos con una pandilla.

Los jóvenes con medidas de detención tanto definitiva como de medio abierto reciben un acompañamiento que apunta a facilitar la reinserción. La atención brindada a jóvenes con medidas de detención definitiva se centra en la educación y en la atención psicosocial, familiar y de salud, así como en el desarrollo de competencias para la vida. La atención brindada a jóvenes con medidas de medio abierto apunta a mantener a los jóvenes en el sistema educativo y mejorar su empleabilidad. Todas las acciones relacionadas con medidas no privativas de libertad se llevan a cabo sin separar a los adolescentes de su núcleo familiar y social, pues se reconoce el papel fundamental del entorno de los jóvenes en el proceso de reinserción.

Varios aspectos desafían la ejecución del acompañamiento social de jóvenes en conflicto con la ley. La oferta de programas y servicios no es homogénea, ni en el país ni en los diferentes centros del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA). Las razones de la oferta escasa son la carencia de recursos, los problemas en la gestión de los centros de internamiento, la mínima respuesta de algunos sectores sociales para apoyar el proceso de reinserción y la fuerte influencia de las dinámicas determinadas por las pandillas, entre otras. Otro desafío importante es la falta de especialistas en los centros de internamiento, la alta rotación y la capacitación insuficiente de personal. Además, los especialistas están expuestos a estrés psicológico e incluso a amenazas de muerte dirigidas tanto a ellos como a sus familiares.

El acompañamiento social, y el sistema de justicia juvenil en general, no están adecuadamente diseñados para un contexto de alta violencia. Los operadores señalan que el sistema de justicia juvenil se diseñó para atender a personas menores de edad infractoras en contextos normalizados, y no para la problemática representada por las pandillas. Por lo general, la pertenencia o no a una pandilla determina el éxito de los programas de reinserción social; los jóvenes internos que tienen fuertes lazos con alguna pandilla suelen oponerse a la participación en cualquier tipo de programa o participan solo de manera muy pasiva. Los equipos técnicos del ISNA conocen esta situación y realizan sus intervenciones sin interferir en las dinámicas de las pandillas debido a la imposibilidad de romper con ellas. Asimismo, por la violencia imperante en un entorno de exclusión social, la falta de integralidad de los programas y la limitada apertura para reinsertar a los jóvenes en la sociedad dificulta el cumplimiento efectivo de los derechos de los jóvenes y la posibilidad de tener una segunda oportunidad.

Por lo general, los jóvenes en conflicto con la ley que han cumplido su sanción enfrentan diversos desafíos en el mercado laboral. A pesar del acompañamiento que

reciben los jóvenes en centros de internamiento, su subsecuente inserción en el mercado laboral se dificulta por el hecho de que reciben solamente una preparación académica básica o una formación profesional insuficiente para competir con otros jóvenes. A esto se suma que no cuentan con experiencia laboral, y los diplomas otorgados por los centros de internamiento pueden constituir un estigma. El clima de violencia e inseguridad reduce la cohesión social y la confianza en el compromiso de los jóvenes en conflicto con la ley, lo que redundará en una falta de voluntad para ofrecerles una segunda oportunidad.

Recomendaciones

Aumentar el apoyo para jóvenes en situación de pobreza a fin de cerrar las brechas en lo tocante al bienestar de los jóvenes. Tomando en cuenta todas las dimensiones de bienestar, los jóvenes más pobres presentan las carencias más altas. La pobreza (o necesidad económica) es en muchos casos un determinante de la carencia, al igual que la no asistencia escolar, el embarazo adolescente y la inserción laboral en una situación precaria. Los jóvenes pobres que viven en barrios marginales también son más vulnerables a los riesgos provenientes de las pandillas, ya que se encuentran más expuestos a las extorsiones y al reclutamiento por parte de las pandillas. Por ende, es crucial desarrollar políticas que aborden los múltiples desafíos que enfrentan los jóvenes pobres y conciliar las esferas educativa y laboral con la maternidad adolescente.

Flexibilizar la asistencia escolar para expandir la cobertura. La tasa de matrícula en la secundaria ha aumentado, pero está lejos de una cobertura universal, y el porcentaje de jóvenes sin completar estudios secundarios es uno de los más altos en América Latina. Un factor determinante de esta situación son los costos (de oportunidad) de la educación. En este sentido, es importante expandir y mejorar los programas de dotación de paquetes escolares y de alimentación. Otro factor determinante es la grave inseguridad que existe en el entorno de los centros escolares. Estas tendencias tienen que revertirse mediante estrategias de reducción de la violencia; el Estado debería responder, a corto y mediano plazos, a esta situación con una flexibilización del sistema educativo que permita el aprendizaje a distancia e incluso la educación en línea cuando la inseguridad imposibilite la asistencia regular a los centros escolares.

Expandir programas para la inserción laboral de menores y buscar la participación de actores clave. Tanto la tasa de jóvenes fuera del sistema educativo como la tasa de NINI entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad son altas. Sin embargo, gran parte de los programas enfocados en las capacidades, las competencias y la inserción laboral se dirige a jóvenes a partir de los 18 años. Para evitar que se pierda el potencial de estos jóvenes inactivos y que sean captados por las pandillas es recomendable bajar el límite de edad de los programas laborales y combinarlos con la posibilidad de finalizar los estudios de secundaria. Por otra parte, es importante fortalecer la relación entre dichos programas y las empresas privadas (como pasantías, educación y formación técnica y profesional) con el fin de aumentar la empleabilidad de los jóvenes atendidos. Además, algunas experiencias internacionales subrayan la importancia de propiciar la participación de las familias y las comunidades de jóvenes marginados en zonas de alta vulnerabilidad; la inclusión de familias y comunidades puede, entre otras cosas, contribuir a aumentar la permanencia en los programas y crear un ambiente favorable al esfuerzo emprendedor, a la ética laboral y a las habilidades blandas.

Apoyar a madres adolescentes. La maternidad adolescente es alta en El Salvador, especialmente en jóvenes pobres y de bajo nivel educativo. Las tareas domésticas y una

débil oferta de servicios de cuidado infantil condicionan a muchas jóvenes a sus hogares; esto se nota en la baja tasa de jóvenes mujeres económicamente activas. Esta situación contribuye a mantener los papeles de género tradicionales que retrasan la autonomía de las mujeres. En este sentido, es importante que el Estado aumente las inversiones designadas a madres adolescentes. Las inversiones deben incluir: apoyo monetario a las jóvenes madres cuya situación económica es precaria, asesoría en temas de educación de niños, servicios de salud y especialmente servicios de cuidado infantil que permitan a las madres adolescentes insertarse en el mercado laboral. Estos programas y ofertas deben acercarse a las jóvenes con mayor necesidad y no limitarse a atender a jóvenes escolarizadas y que acuden a un centro de salud.

Mejorar el acceso a información estadística e incluir el monitoreo y la evaluación periódica de los programas de juventud. Pocos programas cuentan con evaluación, y el monitoreo que se realiza es deficiente. Es recomendable tener un órgano permanente encargado de supervisar la implementación de programas y coordinar la información para facilitar mejoras posteriores. Se recomienda realizar evaluaciones articuladas, planificadas en el tiempo, que proporcionen información cualitativa y cuantitativa de los procesos, los resultados y el impacto. También es recomendable supervisar programas específicos con una mirada articulada, para evitar superposición y tener efectos secundarios inesperados. Se sugiere que los procesos de seguimiento y evaluación incluyan apoyos técnicos externos a las instancias gubernamentales para contar con una visión y una retroalimentación no contaminadas de los procesos para avanzar a partir de las buenas prácticas y las lecciones aprendidas. En las evaluaciones se deberían incluir los aportes de diferentes sectores, siempre y cuando sean apropiados. Por otra parte, la información sobre la situación de la juventud está dispersa y a veces no se encuentra actualizada. Para poder desarrollar la Política Nacional de Juventud, formular políticas y monitorear y evaluar programas es indispensable mejorar las fuentes de información con la cooperación de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), así como realizar estudios sobre la problemática de la juventud; pero sobre todo actualizar, difundir y mejorar la calidad de esta información y facilitar el acceso a ella, a la documentación y a los cuestionarios. Para tal propósito se sugiere fortalecer el sistema de información del INJUVE, para que coordine con la DIGESTYC el levantamiento de datos, realice sus propios estudios y compile y difunda datos que ayuden a los tomadores de decisiones. Así también, en la Ley General de Juventud se establece que el sistema de información de juventud, es quien tiene la función de sistematizar toda la información de juventud y que todas las instituciones públicas que hayan formulado políticas sectoriales de juventud deben remitir al Instituto dicha información.

Intensificar la coordinación de políticas de juventud. Las políticas de juventud coordinadas permiten abarcar los desafíos entrelazados que representa dicho sector de la población. Esta coordinación debe incluir el diseño de las políticas públicas dirigidas a la juventud, principalmente en lo tocante a su integralidad, para que no se conviertan en una simple lista de políticas sectoriales. El Salvador ya tiene un instrumento de coordinación potencial de las políticas de juventud: la Junta Directiva del INJUVE. Sin embargo, esta debe articular mejor a sus miembros y ampliar el mandato para constituirse en un verdadero instrumento de coordinación y no limitarse a supervisar al INJUVE. En este sentido, para coordinar las políticas de juventud en su espectro completo, la Junta Directiva debería complementarse con una comisión que incluya también a ONG, organismos internacionales y empresarios. Además, las coordinaciones de las políticas de juventud deben incluir al Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA) –

cuya población de interés se superpone a la de los jóvenes— y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) —que contribuiría al cumplimiento de la Ley General de Juventud y a la armonización de las acciones orientadas a garantizar los derechos con equidad de género. Por otra parte, el INJUVE debe intensificar la coordinación con las instancias locales para territorializar las intervenciones y llegar a los 262 municipios con el fin de aumentar su impacto.

Apoyar el fortalecimiento institucional y presupuestal del INJUVE. El INJUVE es un instituto pequeño, y por lo mismo es importante que la misión y visión sean precisas y con una clara descripción de sus relaciones con otras entidades gubernamentales. Con la Política Nacional de Juventud 2010-2024 el INJUVE tiene una misión de largo plazo, pero es necesario actualizar el Plan de Acción, que concluyó en 2014. Contar con un Plan de Acción es fundamental para el quehacer del INJUVE como institución y para un desarrollo exitoso de la Política Nacional de Juventud. Asimismo, el INJUVE debería invertir en la formación permanente de su personal para asegurar que este se mantenga a la vanguardia en lo que respecta a las políticas de juventud. De igual modo, se debe aumentar la asignación presupuestaria del INJUVE. Actualmente el presupuesto alcanza para cubrir gastos de administración y funcionamiento, así como para la puesta en práctica de las acciones emanadas de los programas. Se requiere una partida presupuestal adecuada para que el INJUVE pueda cumplir con su mandato, que es el de implementar la Política Nacional de Juventud, y ofrecer servicios de calidad en todos los departamentos del país.

Reformar el sistema de justicia juvenil para facilitar la reinserción

Aumentar el número de programas de acompañamiento, personalizarlos y ofrecer seguimiento al término de las condenas de privación de libertad. El ISNA debe aumentar la cobertura y mejorar la oferta de programas de acompañamiento para jóvenes (12 a 18 años de edad) sentenciados bajo la ley penal juvenil

con medidas en medio abierto. Asimismo, debe fortalecer su capacidad de planificación y articulación con otras instituciones nacionales públicas y privadas y especialmente con los gobiernos subnacionales que contribuyan a la inserción social en el ámbito territorial. Por su parte, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) debe desarrollar programas para brindar seguimiento a jóvenes con medidas en medio abierto. Una oferta para estos jóvenes podría ser otorgar becas para los que quieran salir de los círculos de la violencia (estudiar, realizar pasantías, etc.) y garantizar su seguridad. Por lo general, para aumentar la efectividad de los programas de acompañamiento y reducir la reincidencia, otros países adaptan su oferta a la situación de los jóvenes y la gravedad de los delitos. Sobre todo, es importante hacer un seguimiento de los jóvenes que terminan su condena de privación de libertad, esta es una fase crucial para la reinserción en la cual los jóvenes deben ser apoyados en su toma de decisiones. Este seguimiento debe ir acompañado de políticas y programas de prevención de la violencia a fin de desvincular a estos jóvenes de grupos delictivos y pandillas. Un plan de prevención de la violencia efectivo debe combatir las raíces sociales tanto de la violencia como de la delincuencia (pobreza, exclusión y desigualdad) desde las comunidades, promoviendo su el mejoramiento de estas y el desarrollo humano de sus miembros.

Incluir las redes de apoyo de los jóvenes en los programas de acompañamiento. Actualmente, los programas de acompañamiento no incluyen las redes de apoyo a jóvenes (familia, escuela u otros) que tienen problemas con su inserción social luego de haber

cumplido la sentencia. La ausencia de estas redes de apoyo contribuye a que los centros de internamiento se conviertan en espacios que fortalecen códigos de violencia y de pandillas. Es más, jóvenes voluntarios y activos en ONG sugieren crear espacios recreativos y de participación en las comunidades para que los jóvenes que terminan su condena de privación de libertad puedan usar el tiempo libre positivamente. Estos espacios pueden ayudar a la sensibilización de la comunidad y a establecer buenas costumbres.

Aumentar el financiamiento. El ISNA dispone de poco presupuesto para los programas de reinserción social (USD 3.8 millones o 16% del presupuesto del ISNA en 2017). La asignación presupuestaria para programas de reinserción social tiene que incrementarse para ofrecer servicios y una infraestructura de calidad, ampliar la oferta actual de programas rehabilitadores en medio abierto y atraer a personal calificado mediante salarios competitivos. Para este propósito se requiere un mayor diálogo político con instancias que definen el presupuesto nacional (Ministerio de Hacienda y Asamblea Legislativa); y debido a un margen fiscal limitado por el bajo crecimiento económico se requiere un mayor acercamiento con instituciones multilaterales y organismos de cooperación internacionales para sentar las bases de un proyecto multianual, cuya estructura sea absorbida una vez las finanzas públicas se reestablezcan.

Fortalecer las capacidades prácticas de funcionarios y personal técnico. El personal que trabaja directamente con jóvenes en conflicto con la ley requiere una especial sensibilidad y profesionalidad. Para esto es necesario desarrollar procesos permanentes de formación especializada de jueces e integrantes de equipos multidisciplinarios que participan en la justicia juvenil; esto implica el diseño de un plan de formación permanente que permita el conocimiento no solo de elementos teóricos, sino de elementos prácticos que contribuyan a fortalecer la atención a los jóvenes. Asimismo, es crucial garantizar la seguridad y el autocuidado de los operadores de justicia a fin de que puedan realizar su labor en condiciones óptimas.

Crear un sistema de información para monitorear la justicia juvenil y la reincidencia. El sistema de justicia juvenil y el acompañamiento social no son supervisados sistemáticamente –por ejemplo, no existen estadísticas de jóvenes en conflicto con la ley que hayan reincidido–, lo que dificulta evaluar el sistema y verificar si la justicia juvenil tiene un efecto disuasivo. Tanto el ISNA como la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI) deben establecer indicadores de efectividad que permitan medir los avances y tomar decisiones de política pública oportunas para eventuales correcciones. La información anonimizada debe ser accesible para los investigadores a fin de apoyar científicamente la implementación del sistema. En ese sentido, el ISNA debe cumplir con sus compromisos y crear el sistema de monitoreo y evaluación del programa Marco. Asimismo, se debe evaluar la utilidad de que la información de reincidencia no sea fácilmente accesible y no pueda ser utilizada en procesos de adultos.

Bibliografía

- LAPOPOP (2014), “El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)”, www.LapopSurveys.org (consultado el 13 de abril de 2016).
- MINEC/DIGESTYC (2015), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2014 - Microdatos*, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, El Salvador.
- MINEC/DIGESTYC (2005), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2004 - Microdatos*, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, El Salvador, <http://www.digestyc.gob.sv/biblioteca/ENCUESTAS/EHPM2004.pdf>.
- MINSAL/INS/UNICEF (2015), “Encuesta Nacional de Salud 2014. Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS) 2014. Resultados principales”, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, San Salvador, El Salvador.
- MINSAL (2013), *Global School-based Student Health Survey GSHS -2013*, San Salvador.
- OECD/CAF/ECLAC (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- PNC (2016), “Registros”, Policía Nacional Civil, El Salvador.
- WHO (2016), *Global Health Estimates 2015: Deaths by cause, age and sex, by country and by region, 2000-2015*, Department of Information, Evidence and Research, Ginebra, http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/en/.

Introducción

Desde el fin de la guerra civil en 1992, El Salvador logró reducir la pobreza extrema y la desigualdad a pesar de las altas tasas de violencia e inseguridad. Con el fin de la guerra civil El Salvador inició un periodo de fuerte crecimiento que duró hasta los inicios de la década del 2000; desde 2004 la tasa de crecimiento salvadoreña ha sido moderada (1.9% en promedio) e inferior a la media latinoamericana (3.1%). El Salvador depende fuertemente de las remesas de la gran diáspora, que representa 17% del producto interno bruto (PIB) para 2016. Gracias a la transformación política del país y al crecimiento económico, El Salvador logró reducir la pobreza extrema (menos de USD 1.9 paridad del poder adquisitivo [PPA] al día) de 19.9% en 1995 a 3% en 2014, mientras que la reducción de la pobreza según la línea nacional fue menos fuerte (de 39% a 31.8%). La desaceleración del crecimiento económico ha provocado que una cuarta parte de la población joven no estudie ni trabaje. Los jóvenes sufren también de un bajo nivel educativo y de las consecuencias de la maternidad adolescente, y desconfían de los partidos políticos y de las instituciones, lo que constituye una amenaza a la estabilidad social y la democracia. Por otra parte, el alto nivel de violencia e inseguridad frena el desarrollo del país y limita las posibilidades de brindar bienestar a sus ciudadanos. En 2015 El Salvador fue el país más violento del continente americano, con una tasa de homicidios de 108 por cada 100 000 habitantes. El clima de temor que prevalece en El Salvador atenta contra el libre desplazamiento por el territorio y la convivencia, y está erosionando aún más el ya debilitado tejido social. De manera particular, la violencia ejercida por las pandillas ha acaparado la atención de la población salvadoreña y ha llegado inclusive a marcar pautas de comportamiento en lo relativo a la movilización por el territorio en sectores populares tanto del área urbana como de la rural.

La juventud es una etapa de desarrollo biológico y personal que da cuenta de las diversas transiciones que las personas realizan para llegar a la edad adulta. Algunas de estas transiciones incluyen la salida de la escuela, el ingreso al trabajo, la emancipación del hogar, la primera unión, la llegada del primer hijo. Más aún, desde la perspectiva del curso de vida estas transiciones y sus trayectorias dan cuenta de los ritmos y los tiempos, y podrían no ser sincrónicas o tener secuencia propia de los papeles asumidos por la juventud o la adultez (Esteinou, 2005). Por tanto, para estudiar a los jóvenes se requiere establecer, como se hizo en este informe, una diferenciación basada en la edad biológica, sobre todo desde el punto de vista cuantitativo. No obstante, cabe señalar que el concepto de juventud es más amplio que eso. Por ello, para definir lo que es “juventud” se asume el criterio etario. Este informe adopta la definición oficial salvadoreña de juventud, es decir, como un grupo de personas de 15 a 29 años de edad, adaptándola en ciertos casos según se disponga de datos.

En la actualidad, El Salvador se beneficia de la llamada ventana de oportunidad demográfica. En esta ventana de oportunidad demográfica (también conocida como dividendo demográfico), la proporción de la población en edad de trabajar es mayor que la proporción de la dependiente: 65.2% de la población pertenece al grupo de 15 a 64 años de edad, 26.4% tiene menos de 14 años de edad y 8.4%, tiene más de 65 años de edad. Esta ventana de oportunidad demográfica ofrece la posibilidad de abordar desafíos pendientes y aumentar la productividad y el crecimiento sostenible si se utiliza de manera adecuada, invirtiendo en la juventud. Con casi un tercio de la población clasificada como joven (28.5% según la Secretaría Nacional de Juventud), es necesario tratar a la juventud

como un tema transversal en las políticas públicas para aprovechar esta ventana. Se estima que en El Salvador la ventana de oportunidades demográficas permanecerá abierta hasta 2048, mientras que para la región latinoamericana en su conjunto se estima que lo estará hasta 2027.

La inclusión y el desarrollo de los jóvenes, que son el futuro del país, deberían constituir un eje importante de las prioridades de desarrollo nacional. Para que la inclusión de los jóvenes sea exitosa hay que tener en cuenta su heterogeneidad y sus necesidades, antecedentes, experiencias y aspiraciones de vida, así como los diferentes contextos socioeconómicos que pueden afectar su inclusión. Los esfuerzos para mejorar el bienestar de la juventud no deben limitarse a aspectos laborales y al desarrollo de competencias cognitivas, sino incluir también competencias sociales, salud y participación política para que los jóvenes puedan cumplir con sus metas de vida y ser miembros productivos de la sociedad. Si bien se redujo la pobreza extrema, la desaceleración del crecimiento económico que El Salvador experimenta puede perjudicar a una gran parte de los jóvenes ubicados dentro de categorías vulnerables. Por consiguiente, es importante enfocarse en la juventud por: 1) la importancia de esta etapa en el curso de la vida, y por tanto en el desarrollo futuro de las personas; 2) la gran proporción de jóvenes dentro de la población total; y 3) la diversidad que se manifiesta en los jóvenes, quienes pueden pertenecer a distintos grupos en distintos momentos en el tiempo.

El presente informe se inicia con una radiografía del nivel de bienestar de los jóvenes en El Salvador, con especial atención a dimensiones clave que, si se satisfacen, les permitirán tomar decisiones sobre sus propias vidas y transitar exitosamente a la etapa adulta. Los jóvenes no pueden conseguir bienestar en un contexto aislado; las políticas, normas e instituciones influyen y modelan ese bienestar. En el Capítulo 2 se presentan las principales políticas dirigidas a la juventud y se analizan el panorama institucional y el órgano responsable de la juventud en El Salvador, el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE). En el Capítulo 3 se analizan la violencia que vive el país, la justicia juvenil y el acompañamiento social de jóvenes en conflicto con la ley. El enfoque del capítulo temático se determinó durante una misión del Centro de Desarrollo de la OCDE en El Salvador en junio de 2015. Las reuniones con representantes de diferentes ministerios, representantes de la juventud salvadoreña, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales ayudaron a la OCDE y al INJUVE a determinar el enfoque en la justicia juvenil.

Capítulo 1. El bienestar de la juventud en El Salvador y sus principales desafíos

El Salvador logró reducir la pobreza extrema y la desigualdad en un contexto de violencia y bajas tasas de crecimiento. Para garantizar la sostenibilidad de estos avances y aprovechar el bono demográfico del que goza el país, es indispensable incluir a la juventud en el desarrollo nacional, no solo por una cuestión de derechos, sino también por los beneficios que ello acarrearía al Estado y a la sociedad. Si el Estado invierte en educación y crea oportunidades laborales, los jóvenes contribuirán con mayores ingresos y productividad en el futuro (de Hoyos, Rogers y Székely, 2016). En este capítulo se analizan el bienestar de los jóvenes salvadoreños y las condiciones básicas que deben reunirse para que se conviertan en agentes de cambio y fuentes de innovación. Para este análisis se utilizaron bases de datos provenientes del DIGESTYC, así como fuentes ministeriales.

Cada vez más, el bienestar se entiende como un fenómeno multidimensional, más allá del mero enfoque de la pobreza. A escala mundial se reconoce que el objetivo último del desarrollo humano es el bienestar y su sostenibilidad de largo plazo (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). En consecuencia, las políticas públicas, independientemente del tema que traten, deben contribuir al bienestar de sus ciudadanos y promoverlo. El presente informe considera el bienestar de los jóvenes en términos tanto objetivos como subjetivos. De esta manera, se reconoce que las experiencias subjetivas son un pilar del bienestar tan importante como lo son las dimensiones objetivas. Además, este informe se centra en las desigualdades entre los grupos poblacionales y no únicamente en los promedios estadísticos generales y en aspectos materiales como la pobreza. Las dimensiones de bienestar representan las condiciones básicas que deben quedar satisfechas para empoderar a la juventud; asimismo, estas dimensiones corresponden a diferentes esferas desde las cuales se pueden entender la calidad de vida y la transición de los jóvenes a la vida adulta (OECD, 2017a). Estas dimensiones son: educación, empleo, salud, participación y empoderamiento, además de algunos elementos asociados con la satisfacción ante la vida.

1.1. La juventud en El Salvador enfrenta múltiples desafíos

Las diferentes dimensiones de bienestar están entrelazadas. Si bien es importante analizar cada dimensión de bienestar en profundidad y por separado, se debe reconocer que el bienestar es un concepto complejo en el cual interactúan diferentes dimensiones. La realidad es que muchos jóvenes con bajos índices de bienestar se ven afectados en múltiples dimensiones al mismo tiempo. Estas privaciones se refuerzan mutuamente, lo que dificulta que las políticas unisectoriales incrementen el bienestar. En este sentido, el proyecto “Inclusión Juvenil” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea (UE), estableció un Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J) que complementa el panel de indicadores que

se presenta en las siguientes secciones y proporciona una visión global y concisa sobre el bienestar de los jóvenes (OECD, 2017a).

El Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J) determina el porcentaje de jóvenes que experimentan privaciones en diferentes dimensiones de bienestar simultáneamente. Los componentes del IPM-J miden la diferencia que existe entre los requisitos mínimos de las diversas dimensiones de bienestar y la realidad. Si dichos requisitos quedaran satisfechos, ayudarían a los jóvenes a ser protagonistas de su vida y a integrarse a la sociedad (Cuadro 1.1). El IPM-J está basado en los datos disponibles y usa, de preferencia, medidas de resultados objetivos. En ausencia de estos se utilizan medidas subjetivas acordes a convenios internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por ejemplo, la educación secundaria proporciona a los jóvenes habilidades importantes para su vida y su participación en el mercado laboral. Además, la educación debe ser de calidad. Por tanto, estos dos componentes (habilidades para la vida y participación en el mercado laboral) constituyen una medida del logro educativo. Mediante este método, el IPM-J mide la educación (de acuerdo con los ODS 4.1 y 4.4), el empleo (de acuerdo con los ODS 8.6 y 8.8) y la salud (de acuerdo con el ODS 3.4). Asimismo, mediante el empleo de un enfoque del ciclo de vida, el IPM-J diferencia los componentes utilizados entre jóvenes menores (15 a 17 años de edad) y jóvenes adultos (18 a 29 años de edad); esta diferenciación se debe también a limitaciones en el acceso a la información. En El Salvador se aplicó el IPM-J con datos de la Encuesta sobre la transición de la escuela al trabajo (ETET) de 2014 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cuadro 1.1. Composición del Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IMP-J)

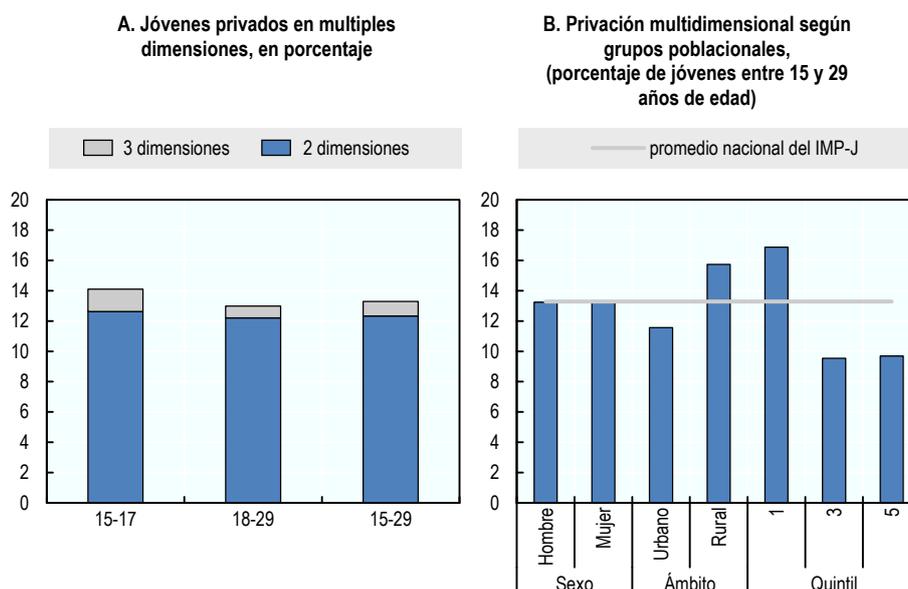
Dimensión de bienestar	Componentes	Variable para jóvenes entre 15 y 17 años de edad	Variable para jóvenes entre 18 y 29 años de edad
Educación	Bajo nivel educativo	Encontrarse fuera del sistema educativo sin educación secundaria completa	Encontrarse sin educación secundaria completa
	Baja calidad educativa	–	<i>Relevancia de la educación</i> Opinión subjetiva sobre si la educación fue de relevancia para el trabajo actual
Empleo	Desempleo e inactividad	<i>Desempleados y desmotivados</i> Jóvenes desempleados que buscan activamente empleo y jóvenes inactivos que están disponibles para trabajar pero han abandonado la búsqueda de empleo	
	Baja calidad de empleo	<i>Inseguridad laboral</i> Jóvenes que reportan falta de medidas de seguridad física en el trabajo <i>Explotación</i> Jóvenes que trabajan más de 48 horas por semana	<i>Ser trabajador pobre</i> Ganar menos que 60% de la mediana
Salud	Estado de salud	<i>Tener limitaciones físicas</i> Tener limitaciones para ver, escuchar, concentrarse o discapacidad permanente	
	Maternidad adolescente	Madres adolescentes o adolescentes embarazadas ^a	–

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta sobre la transición de la escuela al trabajo (ETET) 2014 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Uno de cada siete jóvenes salvadoreños (13.3%) entre 15 y 29 años de edad es multidimensionalmente privado. La privación multidimensional es de diferente intensidad: la mayoría de los jóvenes multidimensionalmente privados registra privaciones en solo dos dimensiones a la vez (12.6% en el caso de jóvenes entre 15 y

17 años y 12.2% en el caso de jóvenes entre 18 y 29 años). Pocos se ven privados en tres o más dimensiones de bienestar simultáneamente (Gráfico 1.1, columna A). Además, existen fuertes brechas entre los grupos poblacionales. Las brechas en el ámbito de residencia y la autoevaluación del quintil de riqueza son grandes y exceden el promedio nacional (Gráfico 1.1, columna B). Estos jóvenes multidimensionalmente privados experimentan serios desafíos en su transición a la adultez y deben ser el objetivo de políticas de juventud integradas. Las políticas sectoriales que no consideren el entrelazamiento de las dimensiones de bienestar podrían ser insuficientes para superar la privación multidimensional.

Gráfico 1.1. Indicador de Privación Multidimensional de la Juventud (IPM-J), 2014

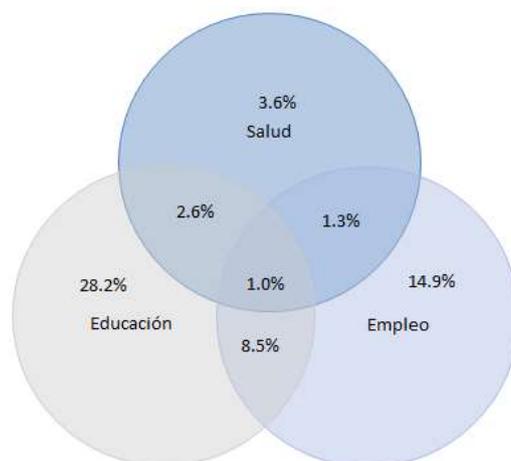


Fuente: Elaboración propia con base en ETET, 2014.

El mejoramiento del bienestar requiere esfuerzos comunes de diversos sectores del gobierno. Un análisis de la superposición de las tres dimensiones resalta la relación entre las privaciones y la necesidad de acciones del gobierno coordinadas en diversas dimensiones para mejorar el bienestar de la juventud salvadoreña. En cuanto a los jóvenes salvadoreños, 1% sufre privaciones en las dimensiones de empleo, educación y salud simultáneamente (Gráfico 1.2). Asimismo, este grupo, al igual que el grupo que sufre privación en las dimensiones de educación y empleo simultáneamente (8.5%), son vulnerables al desempleo de largo plazo debido a sus bajos logros educativos como resultado de no tener educación secundaria o haber recibido educación de baja calidad.

El bienestar juvenil va más allá de las dimensiones captadas por el IPM-J. La baja tasa de jóvenes multidimensionalmente privados (13.3%) sugiere que los jóvenes en El Salvador tienen sus necesidades básicas satisfechas. Sin embargo, es importante subrayar que este bajo número se explica también por los datos disponibles, que no permiten incluir otras dimensiones de bienestar y limitan el índice a medir solamente los requisitos mínimos de bienestar.

Gráfico 1.2. Coincidencias entre las dimensiones de educación, empleo y salud, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en ETET, 2014.

1.2. Panorama de la educación

La educación es una dimensión de bienestar de gran importancia ya que influye en las demás dimensiones de bienestar. La conexión entre los logros educativos y el éxito en el mercado laboral es incuestionable. De la misma manera, se ha comprobado la influencia definitiva del nivel educativo sobre los comportamientos que afectan la salud y el compromiso social (OECD, 2013). En la actualidad, la juventud salvadoreña registra mayores logros educativos que hace 10 años, lo que evidencia que han tenido oportunidades para mejorar su bienestar. Sin embargo, las bajas tasas de matriculación y las importantes desigualdades socioeconómicas muestran que el progreso es incipiente y que es necesario seguir el camino de ampliar el acceso a la educación.

1.2.1. Acceso a la educación

En los últimos años aumentaron las tasas de matrícula en la educación secundaria y terciaria. En la última década, la matrícula neta en secundaria aumentó de 31% a 37% (Cuadro 1.2). Este aumento fue propiciado sobre todo por el aumento de la matrícula neta por parte de las mujeres jóvenes, quienes en 2014 alcanzaron una tasa de 40.2%. Sin embargo, estos valores están lejos de la cobertura educativa universal y son muy inferiores a los de otros países latinoamericanos (OECD/CAF/ECLAC, 2016). Por lo que toca a la matrícula en educación terciaria (bruta), también se observa un avance; sin embargo, en este nivel educativo no se advierte el mismo avance de las mujeres sobre los hombres, sino más bien que las mujeres han pasado de tener tasas menores a equipararse con la tasa masculina.

Cuadro 1.2. Tasas de matrícula en educación secundaria y en educación terciaria, 2004 y 2014
(Porcentaje)

Año	Matrícula neta en secundaria		Matrícula bruta en terciaria	
	2004	2014	2004	2014
Total	31.6	37.9	26.0	30.9
Hombres	31.7	35.6	27.0	30.6
Mujeres	31.5	40.2	25.1	31.2

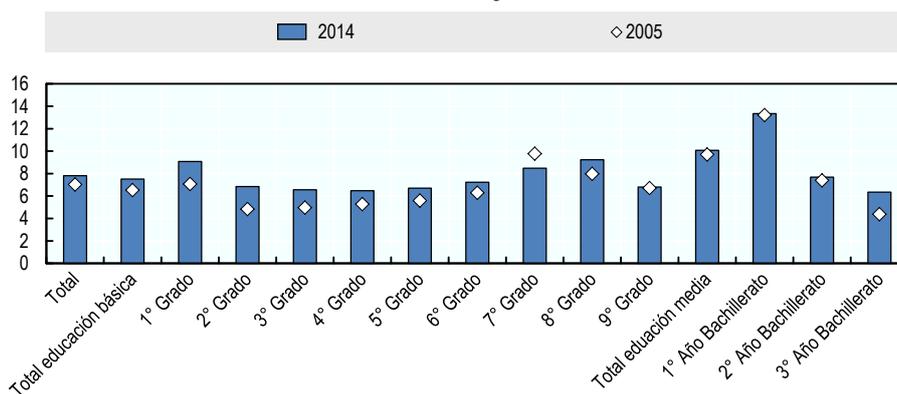
Nota: La matrícula neta en secundaria es el número de alumnos matriculados en el grupo de edad teórica para la educación secundaria, expresado como porcentaje de la población en edad escolar oficial correspondiente a la enseñanza secundaria.

La matrícula bruta en educación terciaria es el número de alumnos matriculados en este nivel educativo, sin importar su edad, expresado como porcentaje de la población en edad escolar oficial correspondiente a la educación terciaria (grupo de edad de cinco años a partir de la edad oficial de graduación de la escuela secundaria).

Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2004) y la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2014).

Pese a las mejoras en la matrícula, las tasas de deserción educativa no parecen haber mejorado. En 2014 la tasa de deserción fue de 7.8% en total, 7.5% para la educación básica y 10.1% para la educación media (Gráfico 1.3). La deserción escolar en la educación básica y media parece tener un desempeño similar. Hay mayores tasas de deserción en el primer grado de educación básica y en el primer año de bachillerato; en los grados siguientes cae en ambos niveles educativos. En el caso de la educación básica o primaria (1° a 9° grados), pese a que la deserción escolar se ha reducido en el tercer ciclo (7° a 9° grados), en los primeros dos ciclos ha aumentado de manera sustantiva, hasta con diferencias de dos puntos porcentuales, lo que podría constituir un freno en los avances ya mencionados.

Gráfico 1.3. Tasa de deserción escolar, 2005 y 2014
(Porcentaje)

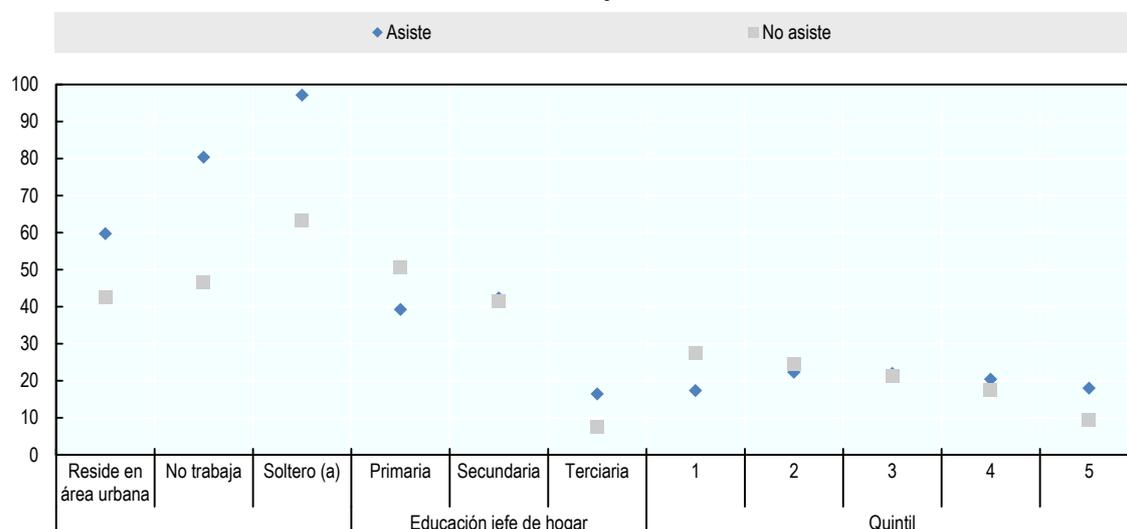


Nota: La tasa de deserción escolar se calculó con el método interanual: se divide la diferencia entre las matrículas inicial y final de cada grado con la matrícula inicial de ese mismo grado y año escolar.

Fuente: Censo escolar de cada año (MINED, 2016).

En comparación con sus pares que no asisten a la escuela, los jóvenes que sí asisten son más urbanos no trabajan y casi todos son solteros. El Gráfico 1.4 muestra asimismo que los jóvenes que no asisten a la escuela tienden a vivir en hogares más pobres y tienen jefes de hogar con menor educación.

Gráfico 1.4. Características de jóvenes (15-23 años) que asisten y no asisten a la escuela, 2014
(Porcentaje)



Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2014).

Análisis econométricos muestran cómo las características de los jóvenes impactan la asistencia escolar. Como parte de este estudio se llevaron a cabo análisis econométricos que, mediante un modelo probabilístico (logit), analizan el impacto de las características del individuo, el hogar y la comunidad sobre la asistencia escolar. La probabilidad de no asistir a la escuela se incrementa significativamente con la edad, lo que no sorprende ya que muchos jóvenes de más edad trabajan. La probabilidad de no asistir a la escuela no se ve influida en forma significativa por el género, lo cual diferencia a El Salvador de otros países (por ejemplo Perú; véase Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017), donde ser mujer joven reduce la probabilidad de asistir a la escuela. En comparación con sus pares rurales, es más probable que los jóvenes urbanos se incorporen al sistema educativo. Vivir con la familia nuclear reduce de manera considerable la probabilidad de no asistir a la escuela, en comparación con jóvenes que viven en hogares unipersonales o con co-residentes. Tanto los jóvenes solteros como los jóvenes que estaban una vez unidos (pero no actualmente) tienen una probabilidad reducida de no asistir a la escuela en comparación con los individuos que informan de algún tipo de unión. El efecto es significativo en ambos casos, pero el efecto de ser soltero sobre la asistencia escolar es más grande que el de haber estado una vez unido. Esto a su vez significa que los jóvenes que viven en zonas rurales y sin su núcleo familiar o están en una unión tienen una mayor probabilidad de no asistir a la escuela y, en consecuencia, precisan mayor apoyo para no abandonar el sistema.

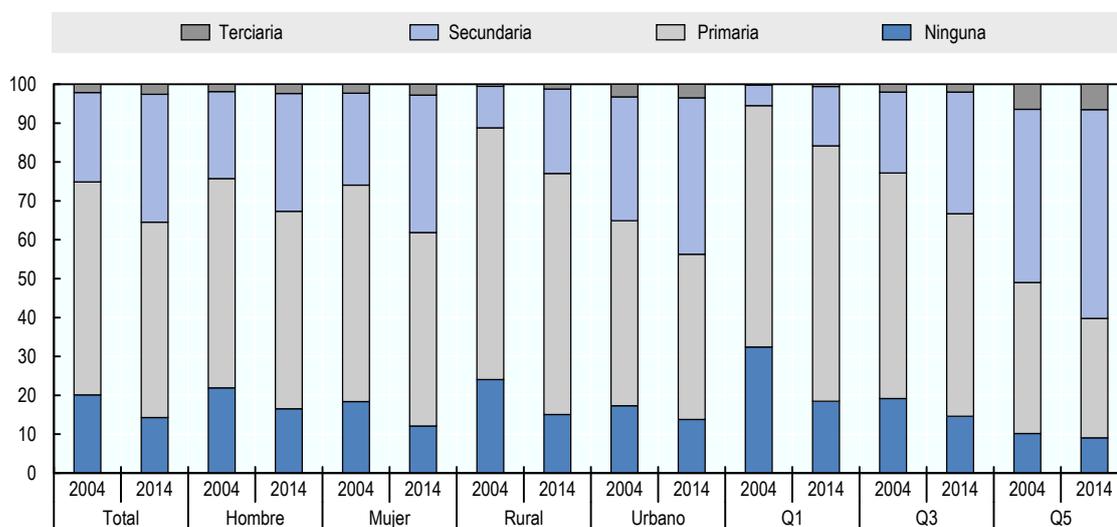
La deserción escolar está fuertemente condicionada por la situación socioeconómica de los hogares. Los análisis econométricos realizados para este informe comprueban que la probabilidad de deserción escolar disminuye en forma significativa con el quintil de riqueza. Al no formar parte del primer quintil la probabilidad de deserción escolar disminuye; y cuanto más arriba en la distribución de riqueza está el hogar del joven, más se reduce la probabilidad. De igual manera, la probabilidad de deserción aumenta de manera considerable con la tasa de dependencia de menores. Cuanto más menores están presentes en el hogar, más aumentan los gastos en relación con el número de personas económicamente activas, lo que dificulta la permanencia de los hermanos mayores en la

escuela. Además, como es de esperar, resulta difícil combinar el trabajo y la asistencia escolar. Los jóvenes que trabajan por cuenta propia, como familiares no remunerados o que son patrones, tienen una mayor probabilidad de abandonar la escuela sin terminarla.

1.2.2. Nivel de educación

El acceso a la educación y el nivel educativo de los jóvenes salvadoreños mejoró, pero persisten importantes brechas. En 2014 los jóvenes alcanzaron niveles educativos más altos que en 2004. En ese año poco más de uno de cada cinco jóvenes (23%) había terminado la educación secundaria o media, mientras que 10 años después, uno de cada tres jóvenes (32.9%) lo ha hecho (Gráfico 1.5). Este aumento del nivel medio se debe a la reducción de los niveles de “ninguna” educación y “primaria”, puesto que el nivel terciario aparece con un cambio menor (incrementó de 2.1% a 2.6%). Este patrón de aumento educativo se mantiene muy similar en hombres y mujeres. En el área rural, son importantes los avances que se han dado en términos de la disminución de “ninguna” escolaridad, mientras que en el área urbana los mayores avances se han dado en la ampliación de la cobertura de la educación secundaria. Es decir, en áreas rurales se han superado los niveles bajos; en las urbanas, la escolaridad nula y la más alta parecen similares, con cambios en los niveles medios. Un patrón semejante se evidencia al revisar los resultados del quintil más pobre y el quintil más rico.

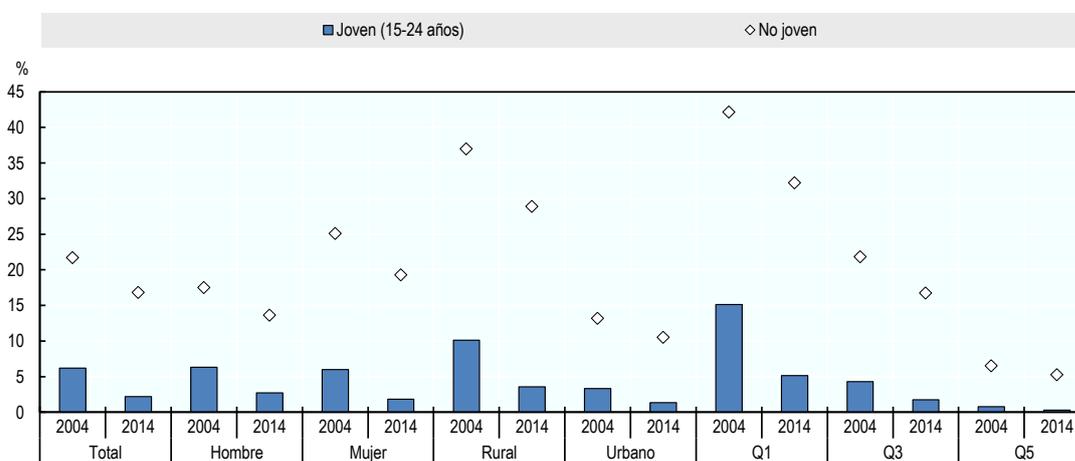
Gráfico 1.5. Nivel de logro educativo, jóvenes entre 15 y 24 años de edad, 2004 y 2014
(Porcentaje)



Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2005) y la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015).

También hay avances notables en la tasa de analfabetismo. En el Gráfico 1.6, se muestra la evolución de este indicador en los últimos 10 años, tanto para los jóvenes como para los adultos. Los cambios generacionales educativos son notables: los jóvenes presentan una tasa bastante menor que la de los adultos. Pero, además, se nota que la disminución del analfabetismo en la población joven es sustancial. En el caso masculino, la tasa se redujo en 2014 a más de la mitad de la existente en 2004 (de 6.3% a 2.7%). En el caso de las mujeres la disminución es mayor: el nivel de analfabetismo actual es un tercio del de 2004, de 6% a 1.8%.

Gráfico 1.6. Tasa de analfabetismo, 2004 y 2014
(Porcentaje)



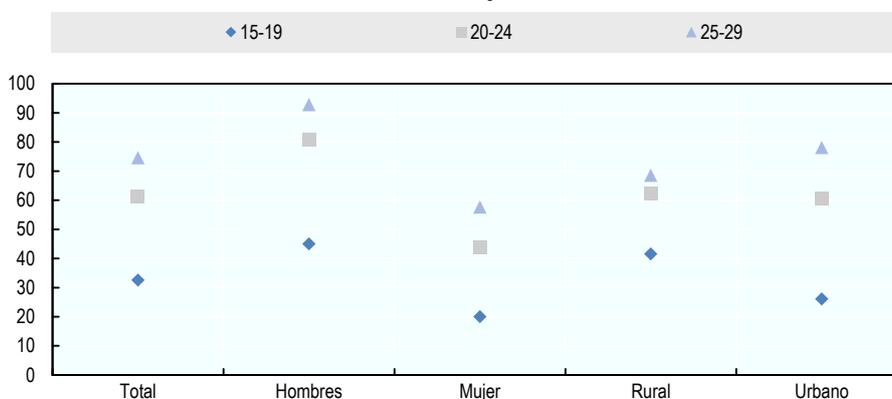
Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2005) y la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015)

1.3. Panorama del empleo

El ámbito laboral es de gran importancia para la juventud en El Salvador y constituye una dimensión con grandes desafíos. El desafío principal tiene que ver con el acceso al empleo, en particular al empleo de calidad. Los jóvenes salvadoreños que logran insertarse en el mercado laboral lo hacen con salarios bajos, y en el sector informal; esto a pesar de que están más calificados que la población en general para la actividad que realizan.

La transición de la escuela al trabajo es una etapa importante en la vida de los jóvenes. Con el avance de la edad, cada vez más jóvenes participan en el mercado laboral –ya sea ocupados o dispuestos a trabajar (desempleados) (Gráfico 1.7). Aquí destaca el inicio más temprano en la zona rural que en la urbana; y también el inicio más temprano en varones que en mujeres, además de que los primeros participan más en el mercado laboral. En general, de acuerdo con el ciclo de vida se esperaría que la transición fuera de la escuela al trabajo. Sin embargo, desde principios de la década pasada se ha discutido cómo se insertan los jóvenes en el contexto cambiante que explica el fin del paradigma estable y protegido. Este contexto cambiante determina dos procesos en la socialización de las nuevas generaciones: “por un lado, el de las transformaciones en la valoración que adquiere el trabajo como actividad social; por otro, el de la construcción de una nueva subjetividad derivada de un mercado de trabajo precarizado y flexible en aras de lograr una mayor productividad y competencia en el mercado globalizado” (Balardini y Miranda, 2003). Son estos cambios los que afectan la linealidad de la transición escuela-trabajo, ya que “esta circunstancia repercute en las posibilidades de emancipación y autonomía”. De esta manera, el fenómeno de los jóvenes que se alejan de la transición tradicional escuela-trabajo, como los llamados NINI, es un tema relevante pues da cuenta de un nuevo tipo de vulnerabilidad y alejamiento del bienestar para la juventud.

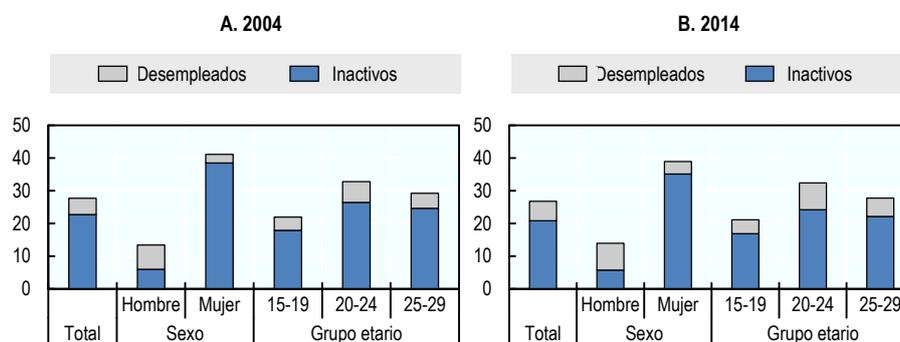
Gráfico 1.7. Tasa de participación económica por grupo quinquenal, 2014
(Porcentaje)



Fuente: Fuente: elaborado con datos de la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015)

En los últimos 10 años no hubo cambios considerables en la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI); esta se mantiene en alrededor de un cuarto de la población joven: 27.7% en 2004 y 26.8% en 2014. La tasa de NINI es una de las más altas en América Latina y el Caribe y supera el promedio regional (OECD/CAF/ECLAC, 2016). El Gráfico 1.8 divide la tasa de NINI en jóvenes que no estudian pero buscan trabajo activamente (como parte de los desempleados) y los que no estudian pero tampoco buscan trabajo de forma activa (como parte de la población económicamente inactiva). Esta diferencia es sustancial para entender el fenómeno puesto que, a pesar de la ligera contracción en el caso salvadoreño, lo que se nota es que ha disminuido la participación de los jóvenes inactivos y ha aumentado la de los jóvenes desempleados. La noción de buscar activamente empleo en la última semana de la entrevista, como da cuenta el desempleo abierto, revela una actitud del joven de no querer ser parte de este contingente sino integrarse a la población ocupada, y la imposibilidad del sistema económico de absorberlos. En especial la alta tasa de jóvenes hombres desempleados en comparación con la de jóvenes hombres inactivos (8.2% frente a 5.7% en 2014) indica que muchos jóvenes se encuentran en la categoría de NINI por causas ajenas a su voluntad. Por otra parte, se observa que las mujeres son más proclives que los hombres a ser NINI (alrededor de cuatro de cada 10 mujeres jóvenes): tres cuartas partes de los NINI salvadoreños son mujeres. La gran mayoría de mujeres se declara inactiva y solo entre 3% y 4% desempleada. Esto lleva a cuestionarse el concepto, dado que las fuentes no permiten ver el trabajo doméstico y de cuidados que estas mujeres podrían realizar dentro de sus hogares. El desglose por grupos quinquenales de edad muestra una tasa de NINI menor, al estar afectado aún por la finalización de los procesos educativos. El grupo que presenta mayor proporción de NINI es el grupo de 20-24 años, justo la edad en que la transición trabajo-escuela debería ocurrir; sin embargo, parece que la transición no es tan sencilla. En el último grupo quinquenal (25 a 29 años) la participación parece descender, aunque sigue siendo alta pues asciende a más de una cuarta parte. Estas tendencias se mantienen para ambos años, con una ligera disminución en 2014.

Gráfico 1.8. Tasa de jóvenes (15-29 años) que no estudian, ni trabajan (NINI), 2004 y 2014
(Porcentaje)



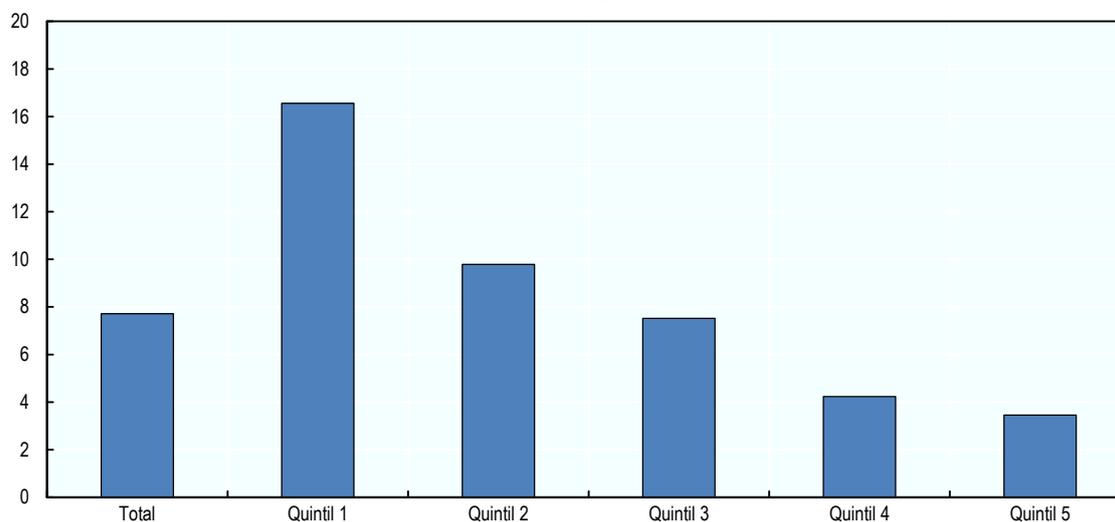
Nota: En ambos casos (jóvenes desempleados e inactivos) se excluye a las personas que estudian.

Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2005) y la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015).

La tasa de subempleo es relativamente alta entre los jóvenes que sí tienen trabajo.

En 2014, 7.7% de los jóvenes trabajaba involuntariamente menos de 40 horas semanales porque encontró solo trabajo a tiempo parcial o por la reducción de su actividad (Gráfico 1.9). Este fenómeno constituye un tipo de desempleo provocado por razones de mercado. El subempleo es predominante entre los jóvenes de los primeros quintiles de ingreso: cuatro veces más jóvenes del primer quintil (16.6%) están subempleados en comparación con los jóvenes del quinto quintil (3.5%).

Gráfico 1.9. Tasa de subempleo de la población joven (15-29 años), 2014
(Porcentaje)



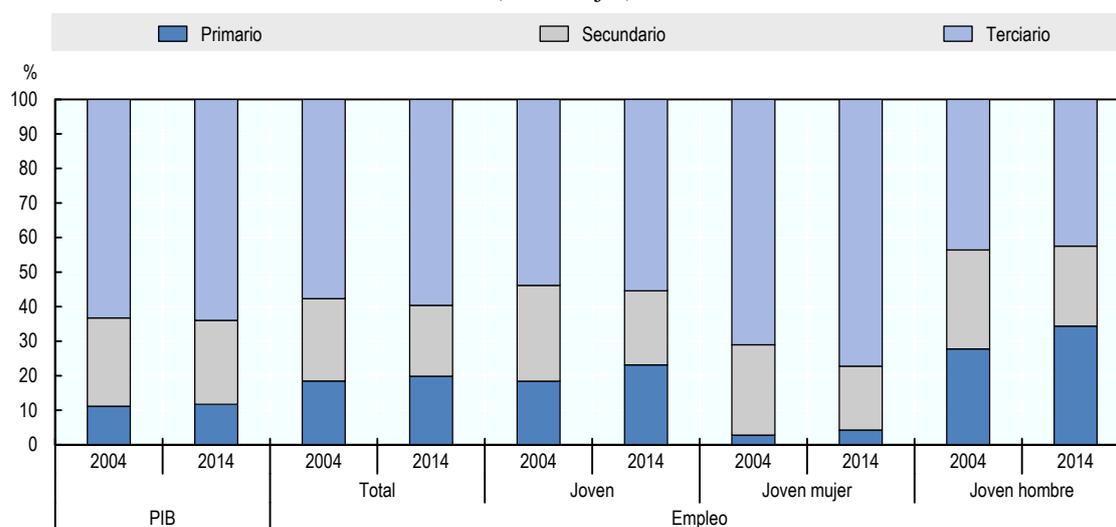
Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015).

La mayoría de los jóvenes trabajadores se ubica en el sector de servicio al cliente.

El Salvador es una economía de renta media basada en servicios. El país tiene tasas de crecimiento económico relativamente bajas: de 2005 a 2014 el PIB creció a un promedio anual de 1.64%, y desde 2009 no parece recuperarse por completo del impacto de la crisis internacional (BCR, 2016). El sector terciario domina la distribución del PIB y el empleo

(Gráfico 1.10). El sector primario es intensivo en el uso de mano de obra, lo cual explica que el empleo joven (y total) tenga más participación en las actividades primarias que en la producción, aunque el gran sector que genera empleos sigue siendo el sector terciario. Los jóvenes, en general, trabajan en mayor proporción en actividades primarias y secundarias que la población en general; los hombres jóvenes trabajan aún más en las actividades primarias (hasta uno de cada tres hombres jóvenes en 2014) y secundarias, mientras que las mujeres jóvenes se emplean mucho más en el sector terciario (casi ocho de cada 10 en 2014).

Gráfico 1.10. Distribución de la producción interna bruta y el empleo, 2004 y 2014
(Porcentajes)

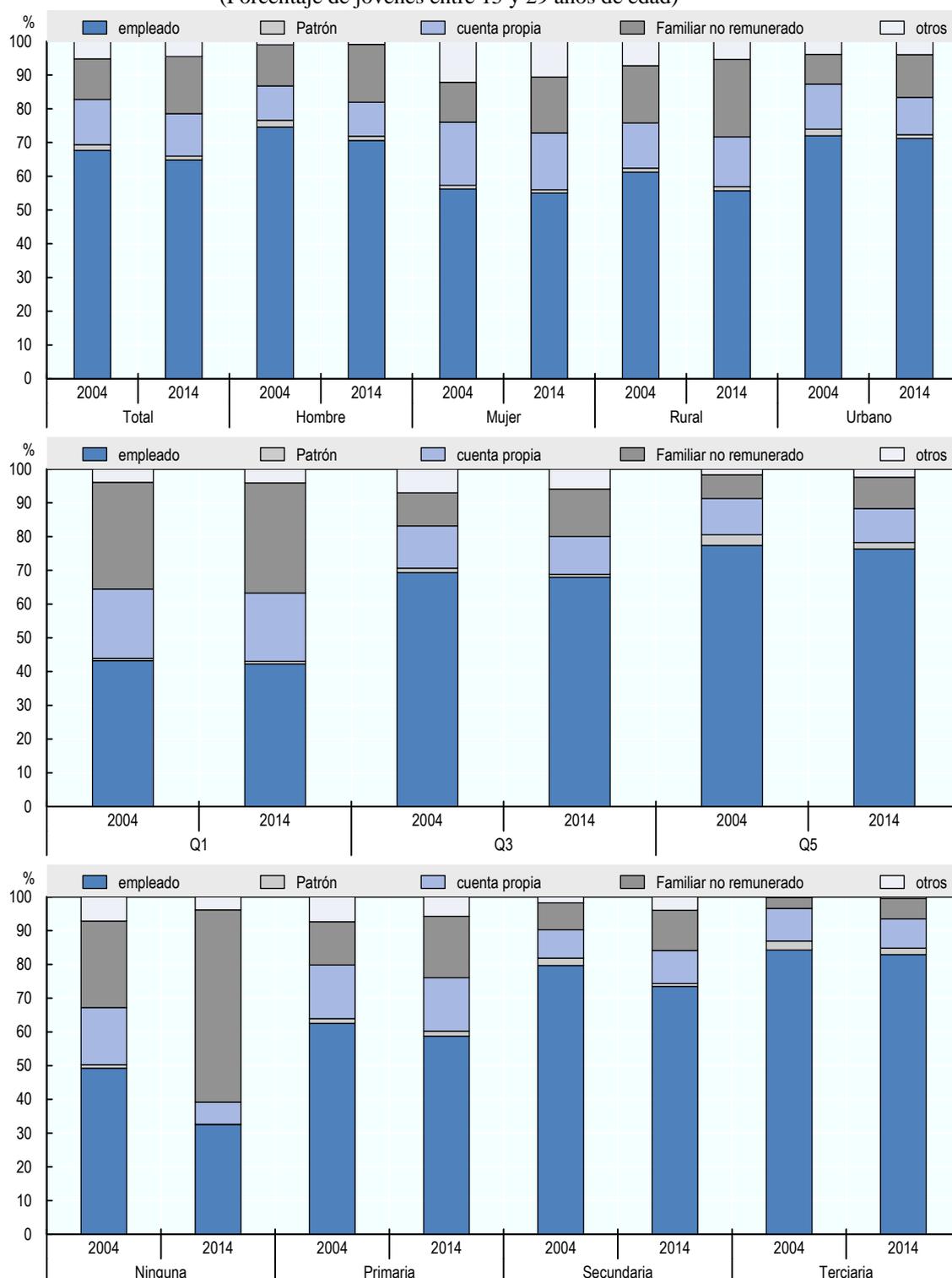


Nota: Se considera como joven a toda persona entre 15 y 29 años de edad.

Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2005) y la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015), así como datos del Banco Central de Reserva salvadoreño (BCR, 2016).

Más de dos tercios de los jóvenes que trabajan son empleados. En los últimos 10 años disminuyó el porcentaje de jóvenes empleados a favor de los jóvenes trabajadores familiares no remunerados (Gráfico 1.11). Vemos aquí un desarrollo desfavorable, ya que en general la categoría ocupacional de empleados asalariados se considera mejor que la de trabajadores familiares no remunerados. Esto se mantiene en los dos sexos, si bien existen diferencias en el perfil de inserción de hombres y mujeres: las mujeres participan menos como empleadas y más como por cuenta propia que los hombres. Además, ellas tienen mayor participación en otras categorías, incluido el trabajo doméstico.

Gráfico 1.11. Empleo juvenil por categoría ocupacional, 2004 y 2014
(Porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)

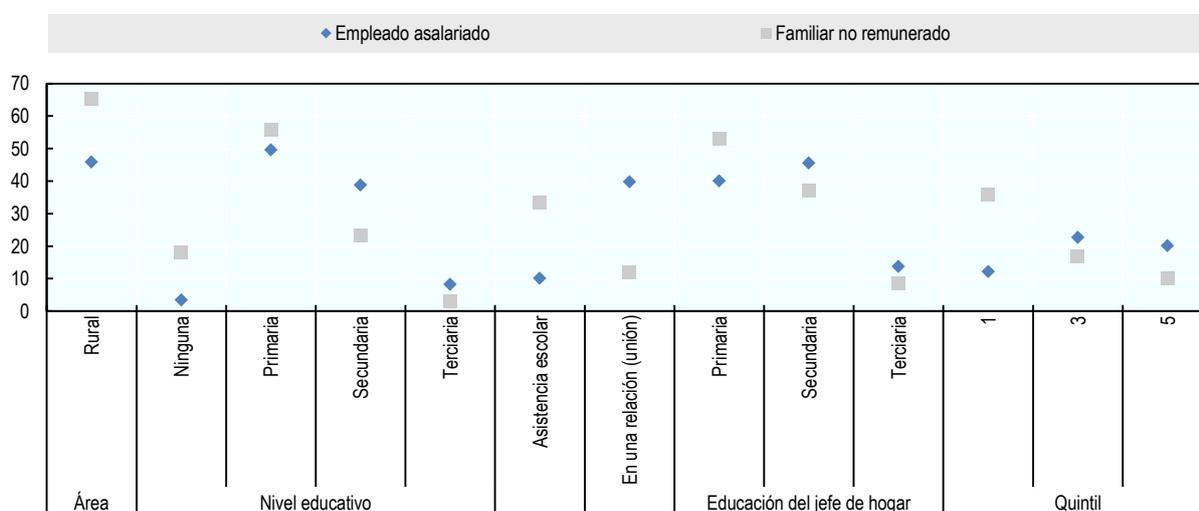


Nota: "Otros" incluye: servicio doméstico, aprendiz y otras categorías no especificadas.

Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2005) y la EHPM (MINEC/DIGESTYC, 2015).

El Gráfico 1.12 compara a los jóvenes ocupados que pertenecen al grupo más numeroso (los empleados asalariados) y los del grupo que más creció en los últimos 10 años (trabajadores familiares no remunerados). Los jóvenes trabajadores familiares no remunerados son, en promedio, más jóvenes que sus pares en empleos asalariados (19 frente a 23 años de edad); asimismo, los primeros tienen un nivel educativo inferior – igual a sus padres–, y son de hogares más pobres. El promedio de jóvenes que viven en zonas rurales o siguen asistiendo a la escuela es más alto entre los jóvenes trabajadores familiares no remunerados que entre los jóvenes en empleos asalariados.

Gráfico 1.12. Características de jóvenes (15-29 años) asalariados y trabajadores familiares no remunerados, 2014
(Porcentaje)



Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015).

La probabilidad de insertarse en el mercado laboral como trabajador familiar no remunerado está fuertemente condicionada por la situación económica de los hogares. Como parte de este estudio, se llevaron a cabo análisis econométricos que, mediante un modelo probabilístico (logístico multinomial), examinan el efecto de características del individuo, el hogar y la comunidad en la probabilidad de trabajar como familiar no remunerado. Entre todas las variables explicativas, los efectos marginales más grandes provienen de los niveles de ingreso de los hogares donde residen los jóvenes. La probabilidad de ser familiar no remunerado disminuye significativamente con el ingreso de los hogares. Pertenecer a los quintiles superiores reduce la probabilidad de trabajar como familiar no remunerado. Es consistente con esta situación el hecho de que una mayor proporción de trabajadores en el hogar estaría relacionada con mayores probabilidades de que los jóvenes se inserten de esta manera en el mercado de trabajo. Del mismo modo, la estrategia de que más miembros de la familia trabajen coincide con la estrategia económica de la migración, puesto que observamos que los jóvenes que residen en hogares donde se reciben remesas son más propensos a ocupar esta categoría de empleo que los que no las reciben; el resto de las variables se deja en sus condiciones medias. Una alta tasa de dependencia de menores aumenta la probabilidad de insertarse en el mercado laboral como trabajador familiar no remunerado, mientras que la residencia en zonas urbanas y la edad la reducen; sin embargo, el impacto de estas características es mucho más débil que el de las mencionadas en primer término.

Parte del aumento de jóvenes que trabajan como familiares no remunerados se puede atribuir al aumento de la escolaridad. El efecto de no estudiar es negativo con respecto a insertarse como trabajador familiar no remunerado, a diferencia del resto de ocupaciones. Es decir, un joven trabajador que estudia tiene mayores probabilidades de ocuparse como familiar no remunerado que uno que no estudia. Con respecto a 2004, el efecto marginal de la no asistencia escolar de 2014 parece más negativo, y esto podría relacionarse con una mayor coincidencia de jóvenes trabajadores que estudian en esta categoría que en el resto (Escoto Vides y Rivera, 2016): la escolaridad ha aumentado, tanto en tasa de matrícula como en nivel alcanzado. La categoría ocupacional que parece tener una mejor articulación con la asistencia escolar es la de familiar no remunerado. Por tanto, podríamos estar ante un proceso donde, al retrasar la salida de la escuela por el aumento de la escolaridad, estaríamos prolongando la ocupación de algunos jóvenes de estratos económicos bajos en tareas no remuneradas pero que ayudan a paliar la condición económica del hogar. Esto se traduciría en una mayor participación de los jóvenes en la categoría de familiares no remunerados.

En el grupo de los jóvenes asalariados, las características tienen el impacto contrario en comparación con los jóvenes trabajadores familiares no remunerados. Entre los empleados asalariados, las variables que tienen efectos marginales más grandes son las relacionadas con el sexo, la escolaridad y el quintil de ingresos. Las mujeres tienen menos probabilidades de insertarse como empleadas que los hombres, con las demás variables constantes. Por otro lado, un individuo con estudios terciarios tiene una probabilidad más alta de insertarse que uno sin ninguna escolaridad, *ceteris paribus*. Es más probable que un joven que pertenece a un hogar en el quintil más alto (quintil 5) trabaje como empleado que uno del quintil más bajo (quintil 1), con el resto de las variables en valores promedio. También destacan los efectos marginales promedio de residir en zona urbana, la edad, tanto como recibir remesas, la dependencia de menores y la proporción de ocupados en el hogar. Los primeros dos tienen un efecto positivo en la probabilidad de ser empleado asalariado, mientras los últimos tres tienen un efecto negativo.

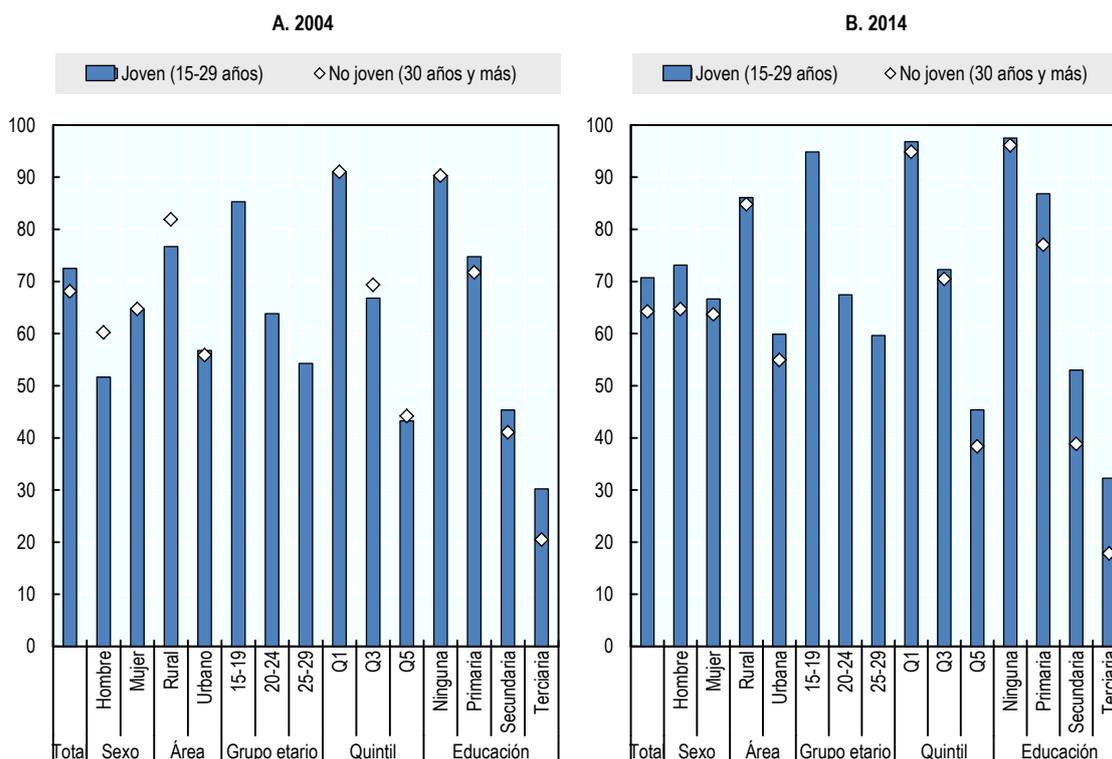
1.3.1. Calidad del empleo

En el panorama de los jóvenes y su relación con el trabajo no se debe considerar únicamente el éxito o no de insertarse en el empleo, sino también las condiciones en que lo hacen.

La informalidad es uno de los principales desafíos del mercado laboral salvadoreño. Las actividades económicas informales no están oficialmente reconocidas por el Estado y, por tanto, no se apegan a leyes, no pagan impuestos, y tampoco se hallan bajo la protección del derecho laboral y la seguridad social. La tasa de informalidad entre los jóvenes en El Salvador (73.2%) es considerablemente superior al promedio latinoamericano (47.3%) (OECD/CAF/ECLAC, 2016). Mientras que la tasa de informalidad disminuyó entre los adultos entre 2004 y 2014, entre los jóvenes se incrementó ligeramente (Gráfico 1.13). Más jóvenes varones que mujeres trabajan de manera informal, pero en los últimos 10 años la tasa aumentó fuertemente entre las mujeres. La informalidad se relaciona asimismo con el nivel de ingresos y de educación: cuanto más alto están en la distribución de ingresos o en la educación, menos jóvenes tienen trabajo informal. Por lo general, la informalidad es involuntaria (por falta de alternativas) e implica una calidad y condiciones de trabajo bajas, debido a lo cual muchos trabajadores se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Más allá de las desventajas personales de la informalidad, el Estado también se ve afectado por ella ya

que su capacidad de proporcionar servicios públicos demandados por los jóvenes (como educación, salud, seguridad, seguridad social e infraestructura) se ve limitada a causa de la baja recaudación fiscal. Junto con una estructura económica que no genera suficientes oportunidades formales de trabajo, los costos y las barreras que los relacionan con la formalidad, los bajos niveles de productividad y habilidades son impulsores relevantes de la informalidad.

Gráfico 1.13. Tasa de empleo informal, 2004 y 2014
(Porcentaje)



Nota: Se considera como empleo informal aquel que no brinda seguridad social.

Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2005) y la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015).

La calidad del empleo también puede medirse mediante el salario. El 55.3% de los jóvenes gana menos que el promedio del total de los ocupados, según el ingreso semanal (Cuadro 1.3). Esta tasa es levemente superior a la de los mayores de 30 años (49.9%). Si bien la situación entre los dos años considerados ha mejorado, la tasa de jóvenes con ingresos inferiores al promedio sigue elevada, lo que da cuenta de una distribución con sesgo puesto que existe mayor población debajo del promedio que arriba de él. La condición de precariedad es más grave para las jóvenes mujeres, rurales y de niveles educativos bajos.

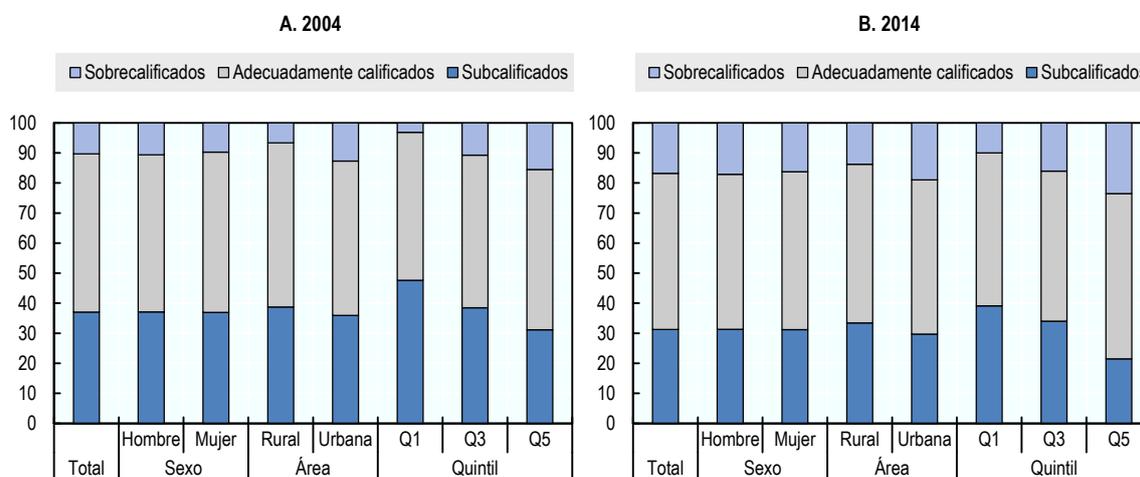
Cuadro 1.3. Tasa de jóvenes asalariados y por cuenta propias con salarios inferiores al promedio semanal de los jóvenes, 2004 y 2014
(Porcentaje)

		2004	2014
Total jóvenes (15-29)		67.8	55.3
Total adultos (30+)		59.5	49.9
Sexo	Hombre	65.8	55.9
	Mujer	71.6	54.1
Área	Urbano	59.8	44.7
	Rural	81.7	72.8
Grupo etario	15-19	85.4	81.9
	20-24	70.6	55.2
	25-29	58.1	45.6
Nivel educativo	Ninguna	89.9	93.1
	Primaria	75.5	72.0
	Secundaria	58.3	40.3
	Terciaria	31.5	19.3

Fuente: Elaborado con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2005) y la EHPM (MINEC/DIGESTYC, 2015).

Otro indicador importante de la calidad del empleo es la tasa de jóvenes con un desajuste en su calificación para el mismo. En general, los jóvenes están bien calificados para la actividad que realizan. En 2014, 51.9% estaba adecuadamente calificado, mientras que 31.3% estaba subcalificado y 16.8% sobrecalificado (Gráfico 1.14.B). Sin duda, estos resultados dan cuenta de que queda mucho por recorrer para lograr mejores ajustes en la inserción laboral. El porcentaje de jóvenes adecuadamente calificados no varía de manera sustancial entre el sexo, el área de residencia y el quintil de ingresos; lo que varía es la distribución de los jóvenes con calificaciones desajustadas: la proporción de jóvenes urbanos y de ingresos superiores sobrecalificados tiende a ser mayor que la de sus contrapartes del entorno rural. Al observar la evolución de estos indicadores entre 2004 y 2014 se aprecia un cambio en la calificación de los jóvenes salvadoreños; un aumento de casi 6 puntos porcentuales en la sobrecalificación, y una disminución, en esa misma magnitud, de la subcalificación, mientras que la calificación justa o adecuada a la actividad se ha mantenido casi en los mismos niveles.

Gráfico 1.14. Tasa de desajuste de calificaciones, 2004 y 2014
(Porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM 2004 (MINEC/DIGESTYC, 2005) y la EHPM 2014 (MINEC/DIGESTYC, 2015).

1.4. Salud

La salud es esencial para lograr el bienestar, porque sin ella no es posible alcanzar ninguna de las otras esferas. Los jóvenes saludables pueden realizar de mejor manera sus actividades y construirse su propio bienestar. En el caso de El Salvador, los jóvenes se enfrentan a muchas condiciones que frenan este proceso.

En primer lugar, la población joven de El Salvador está altamente expuesta a morir por diversas causas. La tasa de 141.6 muertos por cada 100 000 jóvenes es superior a la de los adultos: 114.7 por cada 100 000 adultos (Cuadro 1.4). En el Salvador, la tasa de mortalidad es 10 veces más alta en los jóvenes varones que en las mujeres. Esto se explica por el grave problema de violencia e inseguridad que vive el país: de los 141.6 muertos por cada 100 000 jóvenes, 108.8 mueren asesinados. La tasa de mortalidad (a causa de los homicidios) tiene un claro sesgo masculino (208.1 hombres frente a 13.8 mujeres por cada 100 000). Para los jóvenes varones, la tasa de mortalidad por homicidio aumenta con la edad a una tasa mucho más alta para los jóvenes de 25 a 29 años que para los de 15 a 19 años. La comparación de las tasas de mortalidad entre los años 2006 y 2014 muestra el efecto positivo que tuvo la “tregua” –una negociación no abierta, entre las pandillas y el gobierno salvadoreño para poner un fin a la violencia homicida– sobre estas. Sin embargo, luego del fin de la tregua en 2015, la tasa de mortalidad (15 a 29 años) volvió a subir a 207.5 por cada 100 000 jóvenes, cifra que supera el promedio mundial (149) y latinoamericano (156) (WHO, 2016).

No obstante la presencia importante de la violencia social dentro de las causas de muerte de los jóvenes salvadoreños, las tasas de mortalidad por enfermedad tampoco son bajas con respecto a la población total. Al igual que con la muerte por enfermedad, los suicidios son más frecuentes en los jóvenes varones (Cuadro 1.4). Asimismo, hay mayor proclividad a los accidentes en ellos que en la población total. Es decir, los jóvenes varones tienen una mayor tasa de mortalidad no únicamente debido a la violencia social, sino a otros procesos sociales relacionados con la mayor participación de hombres en los accidentes de tránsito y con una mayor exposición de estos a las

enfermedades. Por su parte, las mujeres tienen menores riesgos de morir que los hombres y que la población en general.

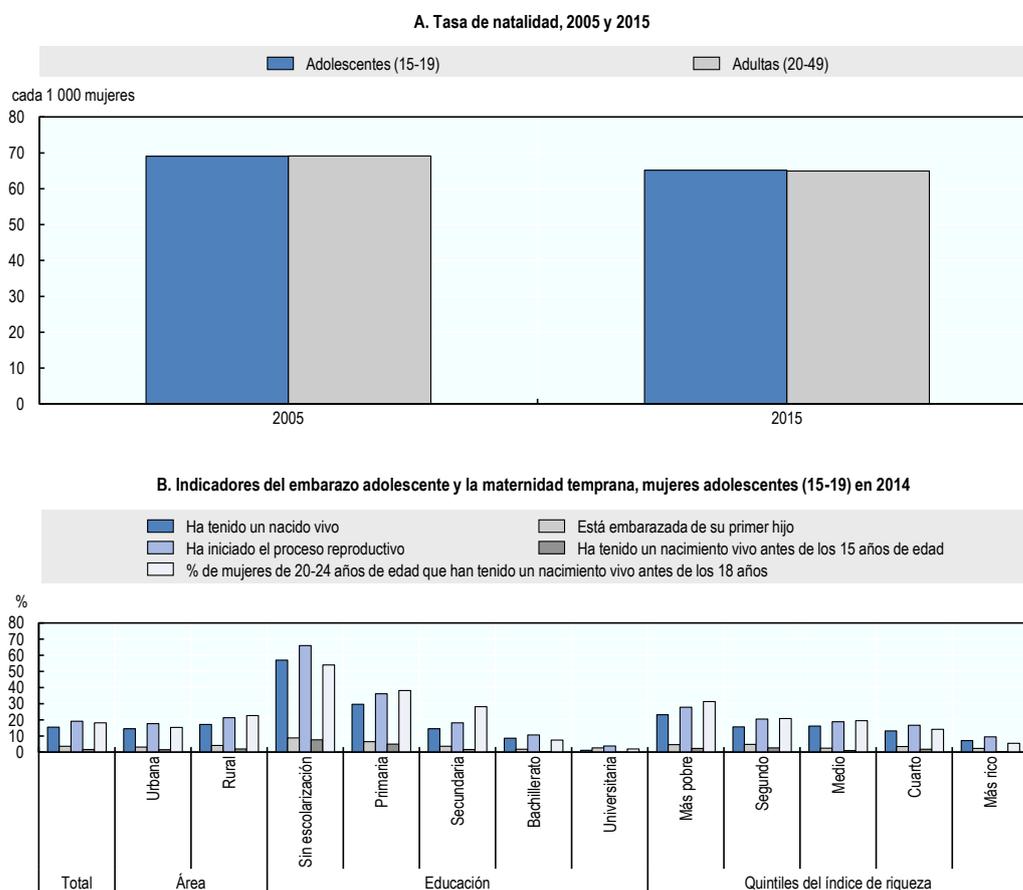
Cuadro 1.4. Tasa de mortalidad por causa, población de 15 a 29 años, 2006 y 2014
(Por cada 100 000 habitantes en el respectivo grupo de análisis)

		Total	Accidentes	Enfermedades	Suicidio	Homicidios	Indeterminadas + trauma sin especificar
2014	Total jóvenes	141.6	18.5	4.6	7.7	108.8	1.9
	Total población	114.7	26.2	16.3	6.7	61.2	4.3
	Mujeres						
	Jóvenes mujeres	26.0	4.9	1.9	4.4	13.8	0.9
	15-19	26.5	4.8	1.7	7.0	12.4	0.6
	20-24	27.4	5.1	2.4	3.3	15.2	1.5
	25-29	23.6	4.9	1.8	2.5	13.8	0.7
	Hombres						
	Jóvenes varones	262.2	32.7	7.3	11.1	208.1	3.0
	15-19	214.8	18.9	2.7	6.0	184.4	2.7
20-24	276.9	35.0	7.1	12.3	219.9	2.8	
25-29	313.9	50.3	14.4	17.3	228.1	3.7	
2006	Total Jóvenes	212.0	31.5	10.9	17.5	148.2	4.0
	Total población	183.2	36.2	66.4	9.9	64.6	6.2
	Sexo						
	Mujeres	53.5	8.4	6.2	10.3	26.3	2.4
Hombres	387.9	57.2	16.0	25.5	283.5	5.8	

Fuente: Elaborado con información del Instituto de Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer” (2014) para el numerador y el denominador de MINEC/DIGESTYC/CELADE (2014).

Mientras que los jóvenes varones ven afectado su bienestar por las altas tasas de homicidios, las mujeres podrían ver alterado su bienestar por el embarazo adolescente. En comparación con otros países, El Salvador registra una alta la tasa de natalidad en adolescentes entre 15 y 19 años: 65.8 de cada 1 000 adolescentes (Gráfico 1.15.A.) en comparación con 54 de cada 1 000 adolescentes en el Perú (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017). Esta tasa se mantuvo estable en los últimos 10 años, y la fecundidad adolescente sigue muy de cerca a la fecundidad del resto de mujeres. Esto implica que realmente el ciclo de reproducción en El Salvador empieza de manera temprana, puesto que no hay muchas diferencias entre las adolescentes y el resto de la población, que tiene mayor edad. Al analizar el porcentaje de jóvenes adolescentes que han tenido un nacido vivo, que están embarazadas de su primer hijo o que han dado a luz antes de los 15 años de edad (Gráfico 1.15.B), se nota que el embarazo adolescente predomina entre las jóvenes de bajos niveles educativos e ingresos.

Gráfico 1.15. Indicadores de embarazo adolescente



Fuente: A. Elaborado con información del Ministerio de Salud (2016). El numerador, número de nacimientos, incluye únicamente los reportados en el Ministerio de Salud y el ISSS. El denominador se tomó de la población de MINEC/DIGESTYC/CELADE (2014).

B. Tabulados de la ENS-MICS (MINSAL/INS/UNICEF, 2015).

Otro indicador importante de la salud reproductiva es la prevalencia de VIH. A pesar de que existe una disminución en las tasas de prevalencia de VIH, se puede notar que los jóvenes tienen tasas más altas que la población total; y que, nuevamente, se observa un mayor riesgo en los jóvenes varones que en las mujeres (Cuadro 1.5). En 2014 solo 31% de las jóvenes salvadoreñas entre 15 y 24 años de edad (no existen datos para los varones) identificaron correctamente dos formas de prevenir la transmisión sexual del VIH o rechazaron las concepciones erróneas más comunes sobre la transmisión del virus (MINSAL/INS/UNICEF, 2015). Esta baja tasa de conocimiento sobre la salud reproductiva y sexual cuestiona el estado de la educación sexual en el país.

Cuadro 1.5. Tasas de prevalencia de VIH, 2005 y 2014
(Por cada 100 000 habitantes en el respectivo grupo poblacional)

		2005	2014
Jóvenes (15-29 años)	Total	44.1	24.5
	Mujer	44.4	15.5
	Hombre	43.8	34.0
Promedio nacional	Total	27.3	20.0
	Mujer	23.3	13.7
	Hombre	31.7	27.2

Fuente: Elaborado con información de (MINSAL, 2016), para el numerador y el denominador (MINEC/DIGESTYC/CELADE, 2014)

1.5. Seguridad personal

A lo largo de este capítulo se adelantan las condiciones de violencia que vive El Salvador. Esta violencia se encuentra especialmente asociada a los jóvenes, lo mismo como víctimas que como victimarios. Las pandillas en El Salvador son un fenómeno que lleva ya varias décadas en el país. Se estima que nacieron en Los Ángeles, Estados Unidos de América, a mediados del siglo XX y llegaron a El Salvador después de las deportaciones de salvadoreños del territorio estadounidense una vez terminada la Segunda Guerra Mundial (Martínez, Sanz y Luna, 2013). El Cuadro 1.4 ya habla extensamente de la tasa de homicidios que son elevadas para los jóvenes, especialmente para los jóvenes hombres (208.1 cada 100 000 hombres jóvenes en 2014). A pesar de la aparente disminución que se observa al comparar los años 2006 y 2014 en términos de homicidios, la situación actual de El Salvador no es tan halagüeña. Las tasas de homicidios globales, para toda la nación, disminuyeron en 2011 y han vuelto a repuntar desde 2014, y en 2015 han seguido creciendo (FUNDAUNGO, 2015). En realidad, los datos de 2014, todavía dan cuenta de “La tregua”, un tipo de negociación no abierta, entre las pandillas y el gobierno salvadoreño. Sin embargo, dicho pacto fue roto, y los homicidios han aumentado desde 2015 a la fecha. En 2015, 3 201 jóvenes entre 15 y 29 años fueron asesinados, y entre enero y agosto de 2016 el número de homicidios fue de 1 783 (COS PNC, 2017).

La violencia no solo se evidencia en las muertes. Este fenómeno complejo ha dado lugar no solo a homicidios, sino también a delitos cometidos incluso por menores de edad. En 2013, 18.4% de los jóvenes escolarizados entre 13 y 17 años manifestó haber sido atacado físicamente más de una vez en los últimos 12 meses (Escoto, Vides y Rivera, 2016). En las denuncias policiales existe también una presencia importante de agresiones, dentro de las cuales se registran robos a jóvenes y menores de edad (Cuadro 1.6). Se evidencia que los robos se han reducido tanto en menores de edad como en jóvenes, lo mismo varones que mujeres, aunque especialmente en los varones. No obstante, es necesario recordar que estos registros responden a denuncias, cuyo número no siempre corresponde a los delitos cometidos, por lo que se debe sopesar la desconfianza creciente en la Policía Nacional Civil (PNC) por parte de los jóvenes (Cuadro 1.8). La agresión sexual es superior a los robos y se dirige principalmente a las jóvenes mujeres. Al igual que con los robos, estas cifras dependen de las denuncias. Sin embargo, en 2014 las tasas de estupro aumentaron en forma sustantiva, lo que puede indicar una mejora en el proceso de denuncia.

Cuadro 1.6. Tasa de agresiones contra jóvenes, 2010 y 2014
(Por cada 100 000 habitantes en el respectivo grupo de análisis)

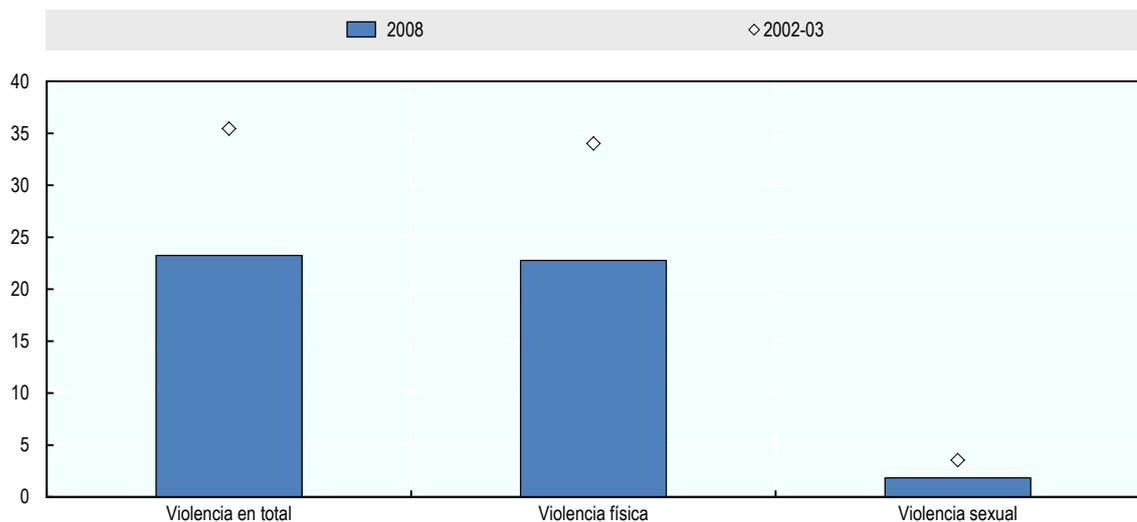
Tipo de agresión	2010			2014		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Robos (0-17 años) ^a	3.4	4.3	2.5	1.4	1.1	1.6
Robos (18-30 años) ^a	11.9	19.9	4.8	6.6	9.8	3.7
Agresión sexual a menor (0-17 años)	12.3	3.2	21.9	15.0	1.5	29.1
Estupro (0-17 años)	10.1	45.2	0.3	56.4	0.1	114.0
Violaciones (18-30 años)	1.5	0.0	2.8	1.5	-	2.9

Nota: a. Datos para el 2011. Antes de 2011, la PNC no registraba la edad de la víctima.

Fuente: Elaborado con información de la Policía Nacional Civil (2016) y el denominador de MINEC/DIGESTYC/CELADE (2014).

Un porcentaje importante de jóvenes mujeres ha sufrido violencia al menos una vez en su vida. Se puede observar que la prevalencia de violencia física y sexual a mujeres ha disminuido. Esta reducción debe interpretarse con bastante cautela, pues entre los dos años presentados en el Gráfico 1.18 el porcentaje de mujeres que respondieron preguntas sobre violencia disminuyó en la base de datos (véase la nota del Gráfico 1.16). En 2002-2003 poco más de un tercio de las mujeres declaró haber sido víctima de algún tipo de violencia física o sexual, mientras que en el año 2008 la padeció poco menos de una cuarta parte. Es así que casi 2% de las mujeres entrevistadas ha sufrido violación o fue obligada a tener relaciones sexuales al menos una vez en su vida. Esto plantea un panorama muy distinto a las cifras de denuncias. Se observa entonces que este tipo de violencia, que muchas veces se da en el ámbito doméstico, es más difícil de medir, y que se necesitan mejores instrumentos para ello.

Gráfico 1.16. Prevalencia de violencia física y sexual durante toda la vida, mujeres jóvenes (18-29 años)
(Porcentaje)



Nota: Si las entrevistadas no estaban solas no se les aplicó la sección sobre violencia y maltrato. Mientras, otro grupo de mujeres no respondió la encuesta. En total, los datos presentados solo corresponden a 69.4% de las entrevistadas en 2008 y 80.5% en 2002-2003.

Fuente: Elaborado con datos de FESAL 2002-2003 (ADS, 2003) y FESAL 2008 (ADS, 2009).

Como ya se dijo, los jóvenes no son solo víctimas de la inseguridad y la violencia, sino también victimarios. La tasa de menores aprehendidos por la PNC es muy alta (418.5 de cada 100 000 habitantes en 2014); se trata sobre todo de menores varones. Además de los “otros delitos” que no están especificados, los delitos más cometidos por los menores de edad son el robo, el hurto y las lesiones. Otra consecuencia de la tregua que estaba en vigor en 2014 –adicional a la reducción de homicidios– es la ligera baja en la tasa de menores aprehendidos entre 2007 y 2014, principalmente en el caso de los varones.

Cuadro 1.7. Tasa de menores (10-17 años) aprehendidos por la Policía Nacional Civil, 2007 y 2014
(Por cada 100 000 habitantes)

	2007			2014		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total detenidos	488.8	895.6	72.1	418.5	750.9	72.7
Razones de detención						
Extorsión	12.9	22.6	3.0	14.4	24.1	4.3
Homicidio	5.6	10.8	0.4	5.6	10.8	0.2
Homicidio culposo por accidente de tránsito	0.3	0.5	-	0.1	0.2	-
Hurto	25.6	46.6	4.2	8.4	13.1	3.7
Hurto de vehículos	0.3	0.5	-	0.5	0.9	-
Hurto y robo vehículos con mercadería	-	-	-	0.2	0.4	-
Lesiones	25.1	38.7	11.2	17.8	25.7	9.6
Otros delitos	16.7	31.3	1.8	345.6	626.9	52.8
Otros delitos (presentación)	349.2	646.7	44.5	-	-	-
Robo	47.4	87.3	6.5	22.9	42.7	2.3
Robo de vehículos	0.4	0.7	0.2	0.6	1.3	-
Secuestro	-	-	-	-	-	-
Violación	5.2	9.9	0.4	2.5	4.9	-

Fuente: Elaborado con información de la Policía Nacional Civil (2016) y el denominador de MINEC/DIGESTYC/CELADE (2014).

1.6. El bienestar más allá de la educación, el empleo, la salud y la seguridad personal

El bienestar de los jóvenes va más allá de los aspectos educativos, laborales y de salud. Sentirse parte de la sociedad depende en gran medida de percepciones subjetivas y de otros indicadores “blandos”. Por tanto, las políticas públicas deben enfocarse no solo en parámetros objetivos del bienestar, sino también en los subjetivos. La participación cívica y el bienestar subjetivo son vehículos importantes para que los jóvenes construyan su futuro de manera positiva y contribuyan al desarrollo del país.

1.6.1. Participación cívica

El empoderamiento y la participación de los individuos en su comunidad son piezas fundamentales para fomentar la democracia y los sistemas más equitativos. Sin embargo, hay otra perspectiva de bienestar individual que permea esta área: “Las personas con redes extensas y de apoyo tienen una mejor salud, tienden a vivir más tiempo y son más propensos a ser empleados” (OECD, 2013). Esta dimensión es fundamental por lo que toca a los jóvenes, puesto que si resultan más apáticos, menos participativos que la

generación anterior, estaremos frente a un retroceso en la construcción de sociedades más equitativas.

El capital social no es solo importante para el bienestar individual, sino también para el porvenir de la sociedad en general. Casi uno de cada 10 jóvenes opina que los miembros de su comunidad no son confiables en absoluto (Cuadro 1.8). Los jóvenes mantienen un nivel de desconfianza superior al de los adultos. A pesar de esto, los niveles de desconfianza han bajado ligeramente en los últimos 10 años. La confianza no es solo importante para el bienestar común, sino también para la democracia; las instituciones democráticas dependen de la confianza que los ciudadanos depositen en ellas. Por eso el nivel de confianza o desconfianza en las instituciones es un indicador importante que debe vigilarse. En general, el nivel de desconfianza en las instituciones tiende a elevarse en el periodo de 10 años mostrado, a excepción de la Fuerza Armada, la única que aumentó su nivel de confianza entre los jóvenes y se colocó como la institución con menos desconfianza en 2014. Los partidos políticos mantienen la desaprobación en alrededor de la mitad de los jóvenes. Por otro lado, la segunda institución en la que menos se confía es la Policía Nacional Civil (PNC), seguida por la Asamblea Legislativa y el Sistema de Justicia. En el comparativo de la década, la PNC es la institución que peores resultados obtuvo. Pero también destacan en este aumento de la desconfianza la municipalidad y las elecciones. En este aspecto, El Salvador no difiere de países de la OCDE, que en los últimos años experimentaron igualmente una reducción de la confianza en los gobiernos nacionales (OECD, 2017b). Las razones principales para esta reducción de la confianza son la falta de crecimiento económico o su impacto en los ingresos y la igualdad, la corrupción, la evasión de impuestos, el poco respeto por el Estado de derecho, y la preocupación por la capacidad del gobierno de responder a problemas como el cambio climático, el terrorismo y la migración (OECD, 2017b).

Cuadro 1.8. Niveles de desconfianza, 2004 y 2014
(Porcentaje)

A. Desconfianza en los miembros de la comunidad		
	2004	2014
Total	10.7	9.2
Adultos (30 años y más)	9.1	8.8
Joven (18-29 años)	12.3	9.6
B. Desconfianza en las instituciones (jóvenes 18-29 años)		
	2004	2014
Partidos políticos	50.0	50.7
Policía Nacional Civil	27.2	40.9
Sistema de justicia	33.8	38.9
Asamblea Legislativa	36.8	35.3
Elecciones	24.4	31.7
Municipalidad	24.1	31.3
Tribunal Supremo Electoral	28.8	30.7
Fuerza Armada	23.4	17.6

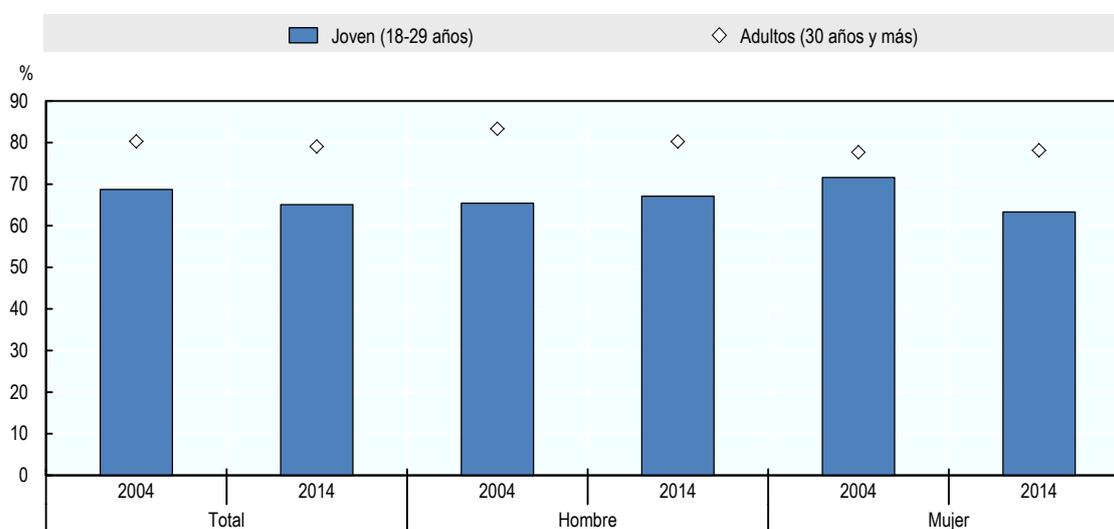
Nota: A. La desconfianza en los miembros de su comunidad se definió como la población que contestó que los miembros de su comunidad son “nada confiables”.

B. Se consideró “desconfianza”, si calificaron su nivel de confianza con un puntaje de hasta 3, en una escala de 7, donde 7 es plena confianza y 1, ninguna confianza.

Fuente: Elaborado con datos de las encuestas de LAPOP (2004 y 2014).

El alto nivel de desconfianza en los representantes democráticos (partidos, Asamblea Legislativa, elecciones) se traduce en una baja participación en las elecciones. El Gráfico 1.17. Población que participó en las elecciones pasadas, 2004 y 2014 evidencia, como era de esperar dados los indicadores anteriores, que los jóvenes participan menos en las elecciones presidenciales que las personas de 30 años y más edad (65.1% frente a 79%). Esta tasa es baja en comparación con otros países latinoamericanos (OECD/CAF/ECLAC, 2016). Si bien los porcentajes de participación electoral para los adultos de más de 29 años se mantuvieron casi constantes después de 10 años, destaca el descenso de la participación femenina juvenil en el sufragio.

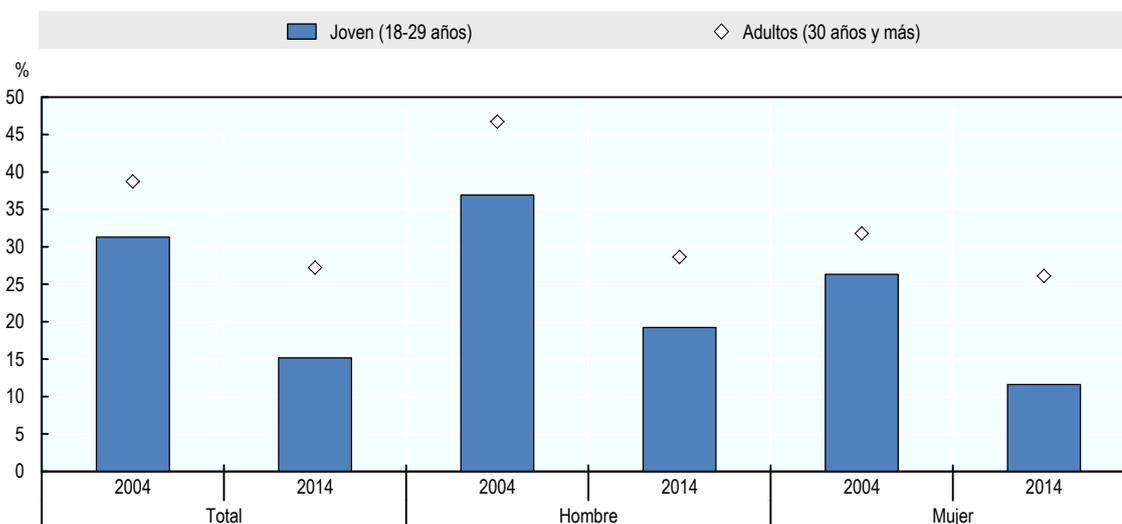
Gráfico 1.17. Población que participó en las elecciones pasadas, 2004 y 2014
(Porcentaje)



Fuente: Elaborado con datos de las encuestas del Latin American Public Opinion Project (LAPOP, 2004 y 2014).

El compromiso cívico de los jóvenes salvadoreños es bajo. El compromiso cívico permite a las personas expresar su voz política y contribuir activamente al funcionamiento de la sociedad, y facilita el desarrollo de un sentido de pertenencia a la comunidad, de la confianza en los demás y de un sentimiento de inclusión social (OECD, 2013). El Gráfico 1.18 muestra la participación de las personas en la solución de algún problema de la comunidad. Los datos presentados no son estrictamente comparables en el tiempo: en 2004 se utilizó toda una batería de información que ya no está disponible en 2014. Incluye ayudar a resolver un problema de la comunidad en términos de la contribución de la persona mediante la donación de dinero, la participación con su propio trabajo o mano de obra, la asistencia a reuniones, así como la organización de algún grupo nuevo para resolver problemas. También se incluyó la participación en reuniones sobre mejoras a la comunidad. En 2014 la batería de ayuda para resolver un problema desaparece y solo se cuenta con la ayuda en general y la contribución a mejoras en la comunidad. En consecuencia, la reducción de la participación puede deberse a este cambio en el levantamiento de datos; no obstante, se observa que los jóvenes participan mucho menos que los adultos.

Gráfico 1.18. Compromiso cívico y participación en la comunidad, 2004 y 2014
(Porcentaje)



Nota: Los datos presentados no son estrictamente comparables en el tiempo.

Fuente: Elaborado con datos de las encuestas de LAPOP (2004 y 2014).

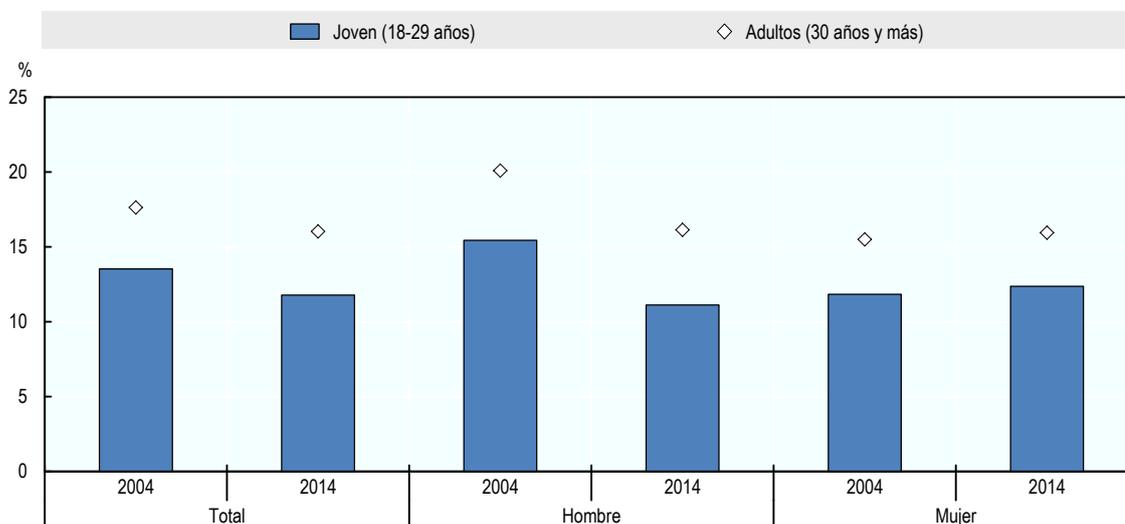
1.6.2. Bienestar subjetivo

El bienestar subjetivo es una dimensión importante del bienestar de los jóvenes.

Estar satisfechos con nuestra vida y con nuestros sentimientos y tener un propósito son componentes importantes del bienestar subjetivo. ¿Por qué son importantes? En primer lugar, porque los jóvenes son los mejores jueces de su vida, y en segundo lugar, porque la manera en que los jóvenes evalúan, viven y dan sentido a su vida tiene implicaciones directas en su comportamiento y en los resultados subsiguientes (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). A pesar de su relevancia, con frecuencia se pasa por alto esta dimensión debido a la carencia de datos.

A pesar de las desventajas ya descritas en este capítulo, solo uno de cada 10 jóvenes adultos se muestra insatisfecho con su vida. La insatisfacción con la vida es ligeramente inferior entre los jóvenes (11.8%) que entre los adultos (16%) (Gráfico 1.19). Los jóvenes varones incluso tuvieron una disminución en su porcentaje de insatisfacción entre 2004 y 2014 (de 15.4% a 11.1%); esto a pesar de las desventajas descritas para este grupo poblacional en específico.

Gráfico 1.19. Insatisfacción con la vida en términos generales, 2004 y 2014
(Porcentaje)

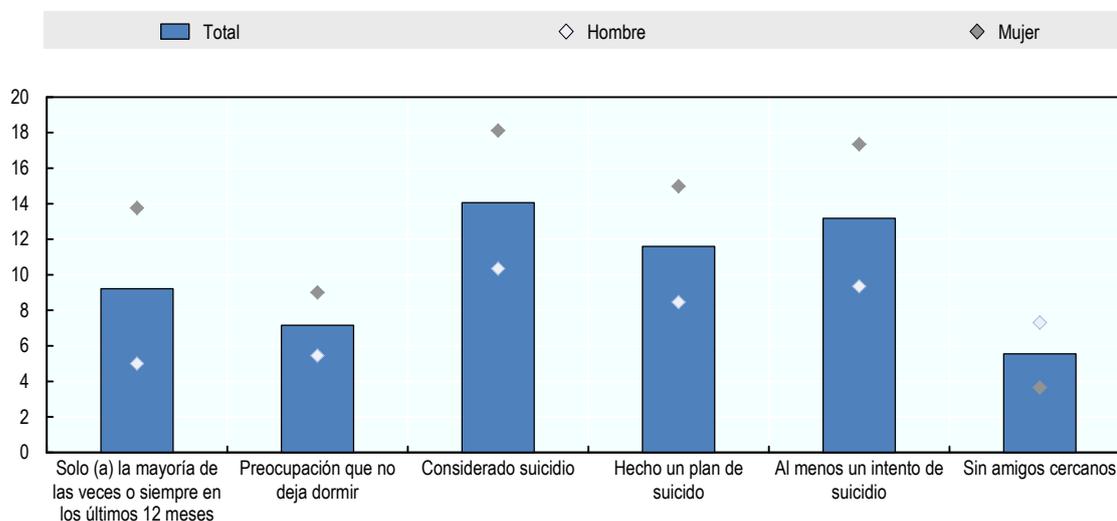


Nota: Una persona es considerada insatisfecha con su vida en términos generales si responde “nada satisfecho” o “poco satisfecho” con su vida.

Fuente: Elaborado con datos de las encuestas de LAPOP (2004 y 2014).

Los datos de insatisfacción tienen que interpretarse con cautela, pues al indagar en temas específicos se plantea un escenario preocupante. Un porcentaje alarmante de adolescentes escolarizados (13-17 años) ha considerado el suicidio (14.1%), lo ha planeado (11.6%) o lo ha intentado en los recientes 12 meses (13.2%) (Gráfico 1.20). Las adolescentes mujeres presentan porcentajes más altos que los varones. Si analizamos los tres indicadores en su conjunto, tenemos que casi una cuarta parte de las mujeres (24.11%) ha considerado, planeado o intentado el suicidio en los últimos 12 meses frente a solo 15.81% de los varones. Estos datos establecen un fuerte contraste con la tasa de insatisfacción de los jóvenes adultos (18-29 años). Casi una décima parte de los jóvenes se ha sentido solo o sola la mayoría de las veces o siempre, en los últimos 12 meses, con un fuerte sesgo femenino. Uno de cada 20 jóvenes confiesa no tener amigos, y en este rubro los varones se encuentran en una situación más desventajosa. Por otra parte, 7.2% manifiesta tener preocupaciones que no lo dejan dormir la mayoría de las veces o siempre.

Gráfico 1.20. Indicadores de bienestar subjetivo para adolescentes (13-17 años), 2013
(Porcentaje)



Nota: Situaciones en los últimos 12 meses. La encuesta mide solo la situación de jóvenes que asisten a la escuela entre el séptimo y el noveno grados. Las respuestas, en especial sobre el suicidio, no pueden agregarse directamente ya que las personas podrían haber dado múltiples respuestas.

Fuente: Elaborado con información de la *Global School-based Student Health Survey GSHS -2013* (MINSAL, 2013).

El bienestar subjetivo pareciera más apremiante para las mujeres jóvenes que para los hombres. Aquí puede haber un sesgo de género que no permita a los jóvenes varones reconocer situaciones negativas relacionadas con su bienestar subjetivo; o bien puede ser que realmente la vivencia entre hombres y mujeres esté lo suficientemente diferenciada para crear patrones de bienestar subjetivo tan distintos. Sin duda se necesita profundizar en estos temas, sobre todo desde una perspectiva cualitativa, para entender mejor las preocupantes tendencias mostradas.

Bibliografía

- ADS (2009), *Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) 2008. Microdatos*, Asociación Demográfica Salvadoreña, San Salvador, El Salvador.
- ADS (2003), *Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) 2002-2003. Microdatos*, Asociación Demográfica Salvadoreña, San Salvador, El Salvador.
- Balardini, S. y A. Miranda (2003), “Juventud, transiciones y permanencias”. *Documentos de trabajo - Serie Jóvenes Investigadores*, vol. 1, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- BCR (2016), “Base de datos de Cuentas Nacionales de Producción”, Banco Central de Reserva, San Salvador, El Salvador.
- Boarini, R., A. Kolev y A. McGregor (2014), “Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework”, OECD Development Centre, *Working Paper*, núm. 325, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en>.
- Centro de Desarrollo de la OCDE (2017), “Estudio de bienestar y políticas de juventud en el Perú”, Proyecto OCDE-UE Inclusión juvenil, París.
- CNA (2015), Estudio nacional sobre el consumo de drogas en población general de El Salvador 2014, Comisión Nacional Antidrogas de El Salvador, El Salvador, <http://www.seguridad.gob.sv/observatorio/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-nacional-sobre-consumo-de-drogas-en-el-salvador.pdf>.
- CNA (2005), *Primer estudio nacional sobre consumo de drogas en población en General*, Comisión Nacional Antidrogas de El Salvador, El Salvador.
- COS PNC (2017), Elaboración Sistema de información para la juventud INJUVE 2017.
- De Hoyos, R., R. Halsey y M. Székely (2016), *Ninis en América Latina. 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Escoto, A., A. Vides y M.E. Rivera (2016), “Desempeño de los y las jóvenes. Determinantes de la vulnerabilidad y resultados negativos de los jóvenes”, *Documento de referencia para el proyecto UE-OCDE Inclusión y Bienestar Juvenil*, El Salvador.
- Esteinou, R. (2005), “La juventud y los jóvenes como construcción Social”, en Marta Mier y Terán y Cecilia Rabell, (Eds.), *Jóvenes y niños: un enfoque sociodemográfico*, FLACSO, México, pp. 25-37.
- FUNDAUNGO (2015), “Evolución de los homicidios en El Salvador 2009 – 2015”, *Aportes al debate de la seguridad ciudadana*, núm. 2, agosto, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, San Salvador, El Salvador.

- Instituto Medicina Legal “Dr. Roberto Masferrer” (2014), *Estadísticas de defunciones*, Corte Suprema de Justicia, San Salvador, El Salvador.
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (2016), “Consultas”, Gobierno de El Salvador, El Salvador.
- Jann, B. (2014), “Plotting regression coefficients and other estimates”, *Stata Journal*, vol. 14, núm. 4, pp. 708-737.
- LAPOP (2014), “El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)”, www.LapopSurveys.org (consultado el 13 de abril de 2016).
- LAPOP (2004), “El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)”, www.LapopSurveys.org (consultado el 13 de abril de 2016).
- Long, J.S. y J. Freese (2014), *Regression models for categorical dependent variables using Stata*, College Station, Stata Press Publication, Texas.
- Long, J.S. y J. Freese (2001), *Regression models for categorical outcomes using Stata*, College Station, Stata Press Publication, Texas.
- Martínez, C., J.L. Sanz y O. Luna (2013), “Evolución de las pandillas en El Salvador desde 1945 hasta 2013”, *Sala Negra - El faro*, San Salvador, 17 de enero.
- MINEC/DIGESTYC (2015), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2014*, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, El Salvador.
- MINEC/DIGESTYC (2005), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2004*, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, El Salvador, <http://www.digestyc.gob.sv/biblioteca/ENCUESTAS/EHPM2004.pdf>.
- MINEC/DIGESTYC/CELADE (2014), *Estimaciones y proyecciones de la población nacional 2005-2050*, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, El Salvador, <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=488%3Aestimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>
- MINEDU (2016), “Sistema de Estadísticas Educativas”, Ministerio de Educación, <http://sii.mined.gob.sv:8080/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/InfoView/logon/logon.do> (consultado el 31 de enero de 2016).
- MINSAL (2016), “Consultas”, Gobierno de El Salvador, Ministerio de Salud, El Salvador.
- MINSAL (2014), “Boletín epidemiológico, 2014”, Gobierno de El Salvador, Ministerio de Salud, El Salvador.
- MINSAL (2013), *Global School-based Student Health Survey GSHS -2013*, Ministerio de Salud, El Salvador.

- MINSAL/INS/UNICEF (2015), “Encuesta Nacional de Salud 2014. Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS) 2014. Resultados principales”. Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, San Salvador, El Salvador.
- Murcia, W. (2015), “Pandillas en El Salvador. Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana”, *Documento de Proyecto*, núm. 672, CEPAL, Santiago de Chile.
- OECD (2017a), *Evidence-based Policy Making for Youth Well-being: A Toolkit*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283923-en>.
- OECD (2017b), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.
- OECD (2013), *How's life? 2013: Measuring well-being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>.
- OECD/CAF/ECLAC (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- OIT (2014), *Encuesta sobre la transición de la escuela al trabajo (ETET)*, base de datos, Organización Internacional del Trabajo.
- Ordorica, M. (2004), “Cambios demográficos y desafíos para la política de población en México. Una reflexión a largo plazo”, *Papeles de Población*, vol. 10, núm. 40, México.
- PNC (2016), “Registros”, Policía Nacional Civil, El Salvador.
- Sparreboom, T. y A. Staneva (2014), “Is education the solution to decent work for youth in developing economies? Identifying qualifications mismatch from 28 school-to-work transition surveys”, *Work4Youth*, núm. 23, International Labour Organization (ILO), Suiza.
- UN Human Rights Council (2011), *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>.
- UN Women (2013), *Swimming Against the Tide: “Salmon” Police Units Assist Women Facing Violence in El Salvador*, 13 de marzo, UN Women, Nueva York.
- WHO (2016), *Global Health Estimates 2015: Deaths by cause, age and sex, by country and by region, 2000-2015*, World Health Organization, Department of Information, Evidence and Research, Ginebra, http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/en/.
- WHO (2012), “Global Health Observatory (GHO)”, World Health Organization, Ginebra, http://www.who.int/gho/mental_health/suicide_rates/en/ (consultado el 2 de febrero de 2016).

Capítulo 2. Las políticas para la juventud y el marco institucional en El Salvador

Las políticas, normas e instituciones contribuyen al bienestar de los jóvenes salvadoreños. A fin de brindar la mejor atención posible a los jóvenes y contribuir a su pleno desarrollo como miembros de la sociedad, es importante hacer un balance del marco institucional de la juventud y conocer cuál es la oferta actual de políticas y programas, quiénes son los actores y cómo se da la coordinación entre instituciones. En este análisis de la relación entre el Estado y la juventud en El Salvador, se dan a conocer los factores que influyen en el éxito del trabajo institucional y las políticas en el área de la juventud; además, se plantean recomendaciones para mejorar la efectividad institucional, así como para aplicar políticas relacionadas con la juventud.

El Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 “El Salvador Productivo, Educado y Seguro” reconoce la importancia de la juventud para el desarrollo del país. Con el PQD, el gobierno apuesta a convertir a El Salvador en un país incluyente, equitativo, próspero y solidario que ofrezca oportunidades de buen vivir a toda su población. Las tres prioridades del PQD 2014-2019 buscan potenciar a la población, en particular a la juventud, directa e indirectamente, convirtiéndolos en agentes de cambio. Estas tres prioridades son: 1) estimular el empleo productivo por medio de un modelo de crecimiento económico sostenido; 2) impulsar la educación con inclusión y equidad social; y 3) fortalecer la seguridad ciudadana.

El PQD 2014-2019 reconoce las diferencias y necesidades específicas de los diversos grupos de la población. Los niños, niñas y adolescentes, las personas jóvenes y las mujeres se encuentran entre la población prioritaria. Dos de los cinco programas estratégicos del PQD benefician explícitamente a la juventud: 1) Empleo y empleabilidad joven; 2) Niñez y juventud del futuro: una niña, un niño, una computadora; 3) Viviendo más y mejor; 4) Ciudad aeroportuaria y conectividad regional; y 5) Transporte del futuro para el Área Metropolitana de San Salvador.

2.1. Políticas de juventud

Las leyes y políticas en materia de adolescencia y juventud han evolucionado en las últimas décadas. El marco legislativo sobre los adolescentes y jóvenes en El Salvador está compuesto por diversos códigos, convenciones y leyes: Código de Menores (Decreto Legislativo núm. 516 de fecha 8 de enero de 1974), Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (ratificada el 27 de abril de 1989), Código de Familia (Decreto núm. 677 de 1993), Ley Penal Juvenil (del 28 de julio 2004, reforma de la Ley del Menor Infractor de 1994), Ley Procesal de Familia (Decreto núm. 133 del 14 de septiembre de 1994), Ley Contra la Violencia Intrafamiliar (Decreto núm. 902 del 28 de noviembre de 1996), Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) (Decreto Legislativo núm. 839 del 26 de marzo de 2009), y Ley General de Juventud (LGJ).

El Salvador cuenta con una Ley General de Juventud desde 2012 (reformada en 2016). Sin embargo, no ha ratificado el único instrumento internacional específico sobre jóvenes: la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud de 2005. La Ley General de Juventud constituye el marco jurídico mediante el cual se garantizan los derechos de los jóvenes salvadoreños, y representa la institucionalidad a partir de la cual el Estado pone en marcha políticas públicas, programas y planes dirigidos a la población joven (INJUVE, 2013b).

Las acciones estatales en materia de juventud están respaldadas por la Política Nacional de Juventud 2010-2024. La Política Nacional de Juventud 2010-2024 se diseñó a partir de una consulta a nivel nacional con diferentes sectores juveniles; dicha consulta fue desarrollada por el predecesor del INJUVE, la Dirección de Juventud. Con este programa se pretende construir identidad y brindar autonomía a los jóvenes, mejorar su integración social y su participación ciudadana, y fomentar la cohesión social y el sentido de pertenencia de las nuevas generaciones, en el mediano y largo plazos (INJUVE, 2013a). La definición oficial de la juventud: personas con una edad de 15 a 29 años, se traslapa parcialmente con la de adolescencia; por ende, una parte de los jóvenes también recibe la cobertura de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PNPNA) 2013 – 2023. La PNPNA se define como un conjunto sistemático de objetivos y directrices de naturaleza pública cuya finalidad es garantizar el pleno goce de los derechos de niños y adolescentes.

Por tratarse de estrategias de creación reciente, las políticas y la normativa específicas para la juventud están en proceso de desarrollo. El PQD 2014–2019 prioriza, entre otros sectores, a la población joven, lo que ha implicado ajustar algunos de los programas preexistentes. Las grandes líneas de política de juventud en los últimos años han sido: definir programas de atención para adolescentes y jóvenes; crear programas educativos de modalidades flexibles que permitan continuar y finalizar la educación media; y establecer el Pacto Nacional por el Empleo. Además, la seguridad –en la cual la juventud tiene un papel protagónico– ocupa un lugar preponderante en la definición de políticas públicas.

2.1.1. Educación¹

Los programas educativos identificados son ejecutados por el Ministerio de Educación (MINED). El MINED ha hecho esfuerzos importantes para brindar alternativas educativas y mejorar la cobertura de la población adolescente y joven. Sin embargo, la situación de inseguridad y violencia en el país limita el impacto y la cobertura que los programas podrían tener.

Los programas educativos se enmarcan en la Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador (MINED/OEI, 2013). La Política Nacional de Educación se diseñó con el propósito de crear un sistema educativo inclusivo que abarcara, entre otros, aspectos de atención a la violencia. El objetivo era contar con un sistema de educación permanente que ofreciera oportunidades de aprendizaje. Este plan incluye la educación acelerada, semipresencial, a distancia, nocturna, vital, así como la prueba de suficiencia. Con este abanico de ofertas la Política Nacional de Educación busca tener en cuenta las características y los contextos de la población. En particular, se diseñó con el fin de generar alternativas para que los jóvenes retomaran sus estudios en alguna de las modalidades citadas, después de haber abandonado el sistema educativo formal.

El impulso a la educación con inclusión y equidad social es igualmente una prioridad del PQD 2014-2019. Las seis líneas de acción que apuntan a desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña son: 1) el fortalecimiento de la calidad y desempeño del personal docente, así como el apoyo pedagógico; 2) la modernización y blindaje de la infraestructura y equipamiento de los centros educativos; 3) la ampliación progresiva de la cobertura y de las oportunidades de acceso a la educación con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de desventaja y vulnerabilidad; 4) la mejora progresiva de la calidad educativa; 5) el impulso a la innovación, la ciencia y la tecnología; y 6) el aseguramiento de los centros educativos como lugares libres de toda forma de violencia. El *Plan Nacional de Educación en Función de la Nación: Educar para el desarrollo de capacidades productivas y ciudadanas 2014-2019* (MINED, 2014) se desarrolló en sintonía con el PQD 2014-2019 y retoma la dirección del plan nacional de educación anterior.

Se diseñaron programas para atender a la primera infancia, programas de becas y servicio social (Anexo 1). A partir del 2010, los programas de dotación de paquetes escolares y de alimentación se convirtieron en programas insignia. Con ellos el gobierno busca garantizar la permanencia y las condiciones de aprendizaje del estudiantado en el sistema educativo, con un apoyo especial a las familias de menores ingresos económicos. Asimismo, existe un programa para jóvenes fuera del sistema educativo, que es el programa de alfabetización, dirigido a personas mayores de 15 años de edad que no ingresaron al sistema educativo o lo abandonaron en los primeros grados.

De acuerdo con el Informe Ejecutivo del Gobierno (2015), el programa de dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares permitió ampliar la cobertura a 146 997 estudiantes de educación media en 519 centros educativos de todo el país. Asimismo, se informa que en los 5 137 centros escolares del sistema público se han puesto en marcha los siguientes programas: uniformes, paquetes y útiles escolares y programa de alimentación escolar, con los que se ha beneficiado a 1 386 767 niños y jóvenes de educación básica y bachillerato, lo que representa una inversión de más de USD 71 millones anuales. El programa presidencial Vaso de Leche ha beneficiado a 918 789 estudiantes a nivel nacional. Asimismo, en el informe se reporta que 39 515 personas están asociadas a Círculos de Alfabetización en 211 municipios, lo que ha significado una inversión de USD 3.9 millones. Además, se han invertido USD 2 millones en el Programa Educación Inicial y Parvularia, que implementó 1 513 círculos de familia con beneficios directos dirigidos a 15 800 niños de primera infancia, 765 madres embarazadas y 14 066 familias. Por otra parte, se ha atendido a 47 279 estudiantes en las modalidades flexibles en el tercer ciclo y el bachillerato.

2.1.2. Empleo¹

El PQD 2014–2019 prioriza la generación de empleo digno que brinde seguridad social y bienestar a la población, por medio de un modelo de crecimiento económico sostenido. Se define para tal fin: 1) diseñar e implementar el sistema nacional de formación técnico-profesional; 2) diseñar y poner en marcha un sistema nacional de acreditación de competencias; 3) fortalecer la reinserción y continuidad educativa para personas fuera del sistema, a partir de modalidades flexibles y programas de alfabetización; y 4) fortalecer el Programa de Intermediación Laboral. El PQD se fija como meta reducir la tasa de desempleo juvenil en 10% al finalizar la gestión.

El marco en el cual se diseñan y ejecutan los programas de empleo está integrado por el Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil 2012-2024 y la Política Nacional de Empleo del 2015 (instrumento principal del Sistema Nacional de Empleo). El Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil 2012-2024 se enmarca dentro de la estrategia de la Política Nacional de Juventud, con el propósito de paliar los principales problemas que afectan a los jóvenes en el tema laboral, como son la carencia de empleos, la precariedad laboral y la inserción en actividades de poca productividad. Además, a partir de 2015 se está desarrollando la Política Nacional de Empleo Joven mediante un amplio proceso participativo. La Política Nacional de Empleo Juvenil articula y facilita las acciones existentes y futuras en materia de empleo, empleabilidad y emprendimiento, y prevé que los jóvenes desempeñen un papel desde el proceso de concepción hasta la ejecución de las acciones contempladas en dicha política.

En su mayoría, los programas pretenden desarrollar capacidades y competencias para la inserción laboral, así como promover las iniciativas emprendedoras. En varios programas el componente formativo tiene relevancia en la preparación para el empleo. En los programas orientados al emprendimiento, se brinda formación y asesoría técnica para la puesta en marcha de las iniciativas productivas, además del acceso a créditos. El seguimiento es clave para garantizar el éxito de los negocios pequeños.

El programa estratégico *Jóvenes con Todo* tiene como objetivo la inserción gradual en el mercado de trabajo. En concreto, se dirige a jóvenes en edad de trabajar y en situación de vulnerabilidad, y busca su inserción y permanencia en el mercado laboral, además de la movilidad laboral y el fomento de la competitividad en función de las prioridades de desarrollo del país. Las acciones se concentran en los ámbitos de empleabilidad y empleo. Por medio de la empleabilidad se trabajará en el desarrollo de capacidades, competencias, habilidades, actitudes y valores laborales y productivos en las personas jóvenes para mejorar el acceso y permanencia en el mercado laboral, así como para impulsar emprendimientos. En cuanto al empleo, se establece la articulación de oferta y demanda en el marco de la estrategia de desarrollo productivo del país.

Los programas de empleo joven están dirigidos principalmente a la población joven de 18 años en adelante. Sin embargo, solo uno de estos programas tiene a las mujeres como participantes específicas. Se prioriza la atención directa a la juventud sin incluir a la familia, la escuela o la comunidad. Varios de estos programas se han llevado a cabo en coordinación con otros actores, como empresas privadas, gobiernos locales o el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). La cobertura es diversa y algunos de dichos programas tienen alcance nacional, otros se concentran en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y en otros más se han concentrado en los departamentos de Santa Ana, San Miguel, San Vicente, Ahuachapán, Chalatenango y municipios de Cabañas y La Paz, entre otros. Debido a su enfoque en zonas, por lo general con alta vulnerabilidad y riesgo social vinculados a la violencia, muchos programas de inserción laboral se dirigen específicamente a jóvenes marginados.

Es necesario monitorear el desarrollo de los programas. En la mayoría de los procesos de realización de los programas se carece de una evaluación, un análisis, tal como una presentación de resultados que posibiliten conocer el impacto de los esfuerzos y de la función de los actores locales en estos y las distintas políticas se articulan y la capacidad de ejecución de los organismos responsables. Hasta el momento no se cuenta con una base de datos que permita visibilizar, además del acceso al empleo, la permanencia de los

jóvenes en los mismos, los salarios que se perciben y si cuentan o no con las prestaciones sociales de ley.

En el Informe Ejecutivo de Gobierno (2015) se registra que 73.5% de las personas empleadas gracias al Sistema Nacional de Empleo tienen entre 18 y 29 años. Además, se informa del otorgamiento de 350 becas mediante el programa Inglés para el Trabajo. Asimismo, el gobierno reportó que con una inversión de USD 188 650 se puso en marcha un programa de pasantías para jóvenes en diversas carteras del Estado, así como 38 programas de formación que han beneficiado a más de 1 000 jóvenes, 43 de los cuales han iniciado emprendimientos asociativos y recibido para ello créditos preferenciales por un monto de USD 180 000.

2.1.3. Salud¹

Uno de los principales objetivos del PQD 2014-2019 es asegurar gradualmente el acceso y la cobertura universal en salud con calidad. La gratuidad de la atención en el sistema de salud pública ha contribuido a mejorar el acceso a dichos servicios. El sistema está conformado por seis entidades del gobierno: Ministerio de Salud (MINSAL), Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Sanidad Militar (SM), Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) e Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI). La Política Nacional de Salud 2009-2014 (DO, 2010), que precede al PQD 2009-2014, organiza los programas de atención seccionada por grupos de edad: niñez, adolescentes, mujer, adulto masculino y adulto mayor (MINSAL, 2015). Las actividades se abocan a componentes estratégicos según el ciclo de vida: la Salud sexual y reproductiva, la Atención de la morbilidad, la salud y la nutrición, la Salud mental, la Salud oral, la Atención integral de la discapacidad, la Salud laboral y otros (MINSAL, 2015).

Los principales programas de salud brindan atención de acuerdo con el ciclo de vida. Uno de los principales logros es el plan intersectorial, que se enfoca en la atención integral de la población adolescente y joven. Este plan intersectorial promueve la salud y los estilos de vida saludables al identificar factores de riesgo y de protección. Se hace énfasis en la prevención y la atención integral e integrada de todas las formas de violencia que afectan a niñas, adolescentes y mujeres jóvenes y adultas, por ejemplo la atención referida a la salud sexual y reproductiva, que incluye programas de prevención del embarazo adolescente pero también programas de atención a las adolescentes embarazadas. En esta última línea, se esperaría que en el diseño de los programas se considerara fomentar la corresponsabilidad por parte de los adolescentes y jóvenes varones.

Los programas se concentran en aquellos adolescentes y jóvenes que acuden a un centro de salud. En este sentido, el Ministerio de Salud tiene como desafío ampliar y reforzar acciones para acercar sus programas a la población joven no escolarizada. También se identifica como desafío el abordaje de la salud mental de adolescentes y jóvenes en un contexto caracterizado por diversas modalidades de violencia.

2.1.4. Seguridad¹

Desde la firma de los acuerdos de paz en 1992, todos los planes de gobierno incluyen los temas de reconciliación nacional, seguridad y justicia. La apuesta gubernamental en materia de seguridad ha sido la de enfrentar la escalada de violencia e inseguridad posterior a los acuerdos de paz. Esta violencia e inseguridad ha marcado definitivamente

el diseño de las políticas públicas, algo visible por el número de leyes y programas desarrollados en las últimas décadas.

Existe un predominio de los programas de prevención de la violencia y de reinserción social en comparación con otros programas sectoriales. Esta priorización obedece a los altos índices de violencia y a la repercusión que tienen en la juventud. Como consecuencia de ello, se destinan amplios recursos a este rubro. Hay también varios programas orientados a la prevención de la violencia de instancias no estatales. Este apartado, sin embargo, incluye solo los programas en los que participan instancias de gobierno. Algunos de estos programas gubernamentales se han implementado en coordinación con ONG, gobiernos municipales, empresas privadas y organismos internacionales. En general, se financian con recursos del Fondo General de El Salvador (GOES) provenientes del presupuesto general de la nación, con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con apoyo de la cooperación internacional.

Los programas de reinserción y rehabilitación están dirigidos a personas que han cometido un delito y en otros casos a personas que se han retirado de las pandillas. La población meta incluye a niños entre 10 y 12 años, así como adolescentes y jóvenes, y en menor medida a la familia y la comunidad, además del personal técnico de las instituciones públicas y privadas. Los departamentos que cuentan con amplia cobertura son San Salvador, La Libertad y Sonsonate, y en otros se cuenta con la modalidad de iniciativas piloto, que se extenderán en tiempo, cobertura y actividades. Las zonas de intervención se concentran en ciertos municipios que presentan una alta incidencia de hechos violentos.

Recuadro 2.1. Violencia de género

El Salvador tiene un bajo nivel de discriminación de género según el Índice de Género e Instituciones Sociales (SIGI, por sus siglas en inglés). El SIGI mide la discriminación de género en normas sociales, prácticas cotidianas y leyes formales e informales en 160 países. Pese al bajo nivel de discriminación de género reportado por el SIGI, El Salvador exhibe un alto nivel de violencia doméstica, violaciones y feminicidios (UN Human Rights Council, 2011; ONU MUJERES, 2013).

En años recientes se registró un avance importante en materia de protección a las mujeres y en la lucha contra la violencia de género: en 2011 se aprobó la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE); en 2012 entró en vigor la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV); en 2013 se implementó la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. El PQD 2014-2019 reconoce a las mujeres como una población prioritaria.

La Secretaría de Inclusión Social (SIS) impulsó el programa Ciudad Mujer, que busca garantizar los derechos de las mujeres salvadoreñas al ofrecer servicios especializados como salud sexual y reproductiva, atención integral a la violencia de género, empoderamiento económico y promoción de sus derechos. Este programa cuenta con un subprograma denominado Ciudad Mujer Joven, que responde a las necesidades específicas de mujeres jóvenes y cuenta para ello con personal especializado. En el Informe Ejecutivo del Gobierno (2015) se señala que 277 828 mujeres recibieron atención en las sedes de Ciudad Mujer, entre servicios de salud y atención a violencia de género; mientras que a 113 431 se les brindaron servicios relacionados con la autonomía económica, con una inversión de USD 6 493 284 millones.

Al considerar a las pandillas como grupos terroristas, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia modificó sustancialmente el marco de acción para combatir la inseguridad. El 24 de agosto de 2015, la Sala de lo Constitucional consideró que las acciones de las pandillas son “atentados sistemáticos a la vida, seguridad e integridad personal de la población” (CSJ, 2015). La Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (LECAT) (Decreto núm. 108 del 21 de septiembre del 2006), prohíbe relacionarse de manera mediata o inmediata con grupos terroristas. La sentencia causa el efecto jurídico de imposibilitar cualquier negociación y acuerdo entre el Estado y estos grupos, con el fin de frenar la violencia.

2.2. El marco institucional de la juventud

La Ley General de Juventud (LGJ) da al INJUVE la rectoría sobre temas de juventud. Según la LGJ, le corresponde al INJUVE: 1) formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Juventud y de las políticas sectoriales que permitan incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país; 2) coordinarse con organismos internacionales, instituciones gubernamentales, municipalidades, organizaciones no gubernamentales, organizaciones juveniles, empresa privada, otras

entidades y personas naturales que estime convenientes para la ejecución de las políticas públicas; 3) realizar y promover estudios, diagnósticos y análisis que contribuyan a un mejor conocimiento de la situación política, económica, social y cultural de la población joven; 4) recibir y canalizar propuestas, sugerencias e inquietudes de la juventud; y 5) coordinar con el Consejo Nacional de la Persona Joven el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en el área de juventud.

El INJUVE aún está definiendo su liderazgo como ente rector de las políticas de juventud. Los diferentes cambios que ha tenido la instancia responsable de la juventud en El Salvador retardaron el desarrollo de este liderazgo y su quehacer. Este proceso incluye el establecimiento de alianzas y coordinaciones con ministerios y dependencias de gobierno. Se advierten avances en el establecimiento de alianzas, así como en la función de rectoría, por parte de INJUVE, de las políticas públicas de juventud; sin embargo, se hace énfasis en que tanto el ejercicio de la función como el reconocimiento de las otras instancias aún se encuentran en proceso de consolidación.

Este subcapítulo presenta a los diferentes actores activos en las políticas públicas dirigidas a la juventud y analiza las relaciones del panorama institucional. El segundo apartado se dedica a analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del ente rector en materia de juventud, el INJUVE.

2.2.1. Panorama institucional

La puesta en marcha de las políticas dirigidas a la juventud implica trabajar de cerca con otras instancias gubernamentales, organismos internacionales, ONG y cooperantes internacionales. La necesidad de colaborar con varios actores se explica por el enfoque sectorial de los programas dirigidos a la población joven. Las diferentes instancias gubernamentales desarrollan los programas como parte de sus programas ministeriales. El panorama institucional se complementa además por un grupo más amplio que lleva a cabo otras iniciativas que benefician a la población joven (Cuadro 2.1). Muchas de las alianzas interinstitucionales del INJUVE se han formalizado con la firma de convenios o cartas de entendimiento.

La efectividad del trabajo interinstitucional depende del compromiso y la apropiación de la transversalidad de un enfoque joven en las diferentes instancias. En las diferentes instancias gubernamentales se observan distintos niveles de priorización del tema de la juventud. La creciente conciencia de la transversalidad de temas relacionados con la juventud es fruto del trabajo del INJUVE, al cual aún tiene que dedicar un tiempo considerable. La abogacía por la transversalidad de los temas de juventud es importante, debido a que varias de las instancias gubernamentales tienen mayor peso operativo en las políticas públicas sectoriales y cuentan con mayor asignación presupuestaria y con planes y programas que no necesariamente se diseñaron para la población joven.

El panorama institucional de las políticas de juventud tiene al INJUVE en el centro de un complejo sistema de coordinación y colaboración (Gráfico 2.1). En la búsqueda de liderazgo, el INJUVE estableció una amplia red de coordinaciones con diferentes actores que trabajan con temas de juventud. Los tipos de coordinaciones interinstitucionales que el INJUVE establece responden a diferentes áreas, instituciones, niveles de intervención, temáticas, financiamiento.

El gobierno central define las líneas estratégicas bajo las cuales se rige el INJUVE.

Estas líneas estratégicas se definen por intermedio de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia (STPP). La STPP gestiona el presupuesto, establece enlaces con la cooperación internacional y es la instancia a la cual el INJUVE rinde cuentas. Aparte del vínculo directo entre el gobierno central y el INJUVE, el gobierno central tiene un vínculo indirecto al establecer el marco jurídico para las acciones del INJUVE (y otros actores). Algunas de las acciones son co-ejecutadas y cofinanciadas por el gobierno central, lo que le otorga un papel más allá de establecer el marco jurídico.

La Junta Directiva del INJUVE propone y supervisa las áreas de trabajo. La Junta está conformada por las principales instancias responsables de las políticas públicas vinculadas a la juventud: Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Secretaría de Inclusión Social (SIS), Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES), Secretaría de Cultura y Consejo Nacional de la Persona Joven (CONAPEJ). Con estas instancias hay un acercamiento y compromiso para la articulación de acciones conjuntas. La Junta Directiva del INJUVE, que se reúne mensualmente, constituye el espacio para el intercambio y discusión sobre la ejecución de las políticas.

Algunas de las relaciones entre organizaciones juveniles y el INJUVE se mantienen por la intermediación del CONAPEJ. El CONAPEJ, como parte de la junta directiva del INJUVE, desempeña un papel de enlace con las bases organizativas tanto juveniles como comunitarias y el INJUVE. Además, el CONAPEJ propone, evalúa, promueve y ejerce una contraloría social sobre las políticas públicas del INJUVE.

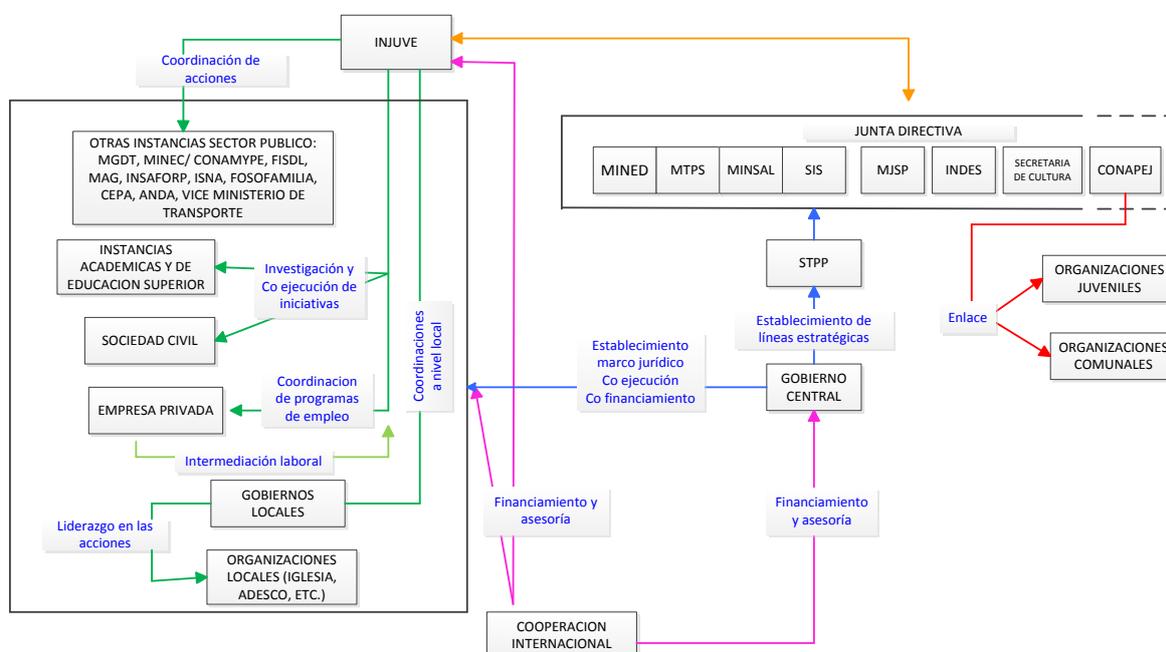
En un panorama institucional con varios actores de diferente peso es indispensable coordinar el trabajo y los programas. El INJUVE colabora igualmente con instituciones gubernamentales, instituciones educativas y empresas privadas (Gráfico 2.1). El vínculo cercano entre el INJUVE e instituciones educativas ha derivado en la realización de investigaciones sobre la situación de la juventud en El Salvador y contribuido al acceso a la educación terciaria. También se coordina con empresas privadas sobre temas de empleo juvenil.

Cuadro 2.1. Principales actores en el panorama institucional de políticas y programas dirigidos a la juventud

Instancias gubernamentales	Organismos internacionales	Agencias de cooperación al desarrollo	ONG ^a	Instituciones educativas ^b
- Ministerio de Educación (MINED)	- Unión Europea (UE)	- Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA)	- Visión Mundial	- Universidad de El Salvador
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)	- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	- Ducado de Luxemburgo	- Plan Internacional	- Universidad Don Bosco
- Ministerio de Salud (MINSAL)	- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	- China Taiwán	- Asociación de Proyectos Comunales de El Salvador (PROCOMES)	- Universidad Alberto Masferrer
- Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MGDT)	- Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES)	- Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ)	- Fundación Maquilishuatl (FUMA)	- Universidad Tecnológica
- Ministerio de Economía (MINEC)	- Organización Internacional del Trabajo (OIT)	- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	- Catholic Relief Services, (CRS)	- Universidad Pedagógica
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)	- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)		- Soletterre	- Universidad Evangélica
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)		- Centro de Formación y Promoción de la Democracia (CECADE)	- Universidad Panamericana de El Salvador
- Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	- Banco Mundial (BM)		- Organizaciones religiosas	
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	- Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)			
- Secretaría de Inclusión Social (SIS)				
- Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES)				
- Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)				
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA)				
- Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA)				
- Viceministerio de Transporte				
- Secretaría de Cultura				

Notas: a. ONG que coordinan trabajo con instancias gubernamentales para la ejecución de proyectos de desarrollo. b. Instituciones Educativas con las cuales el INJUVE ha suscrito un convenio de cooperación

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2.1. Mapeo de instancias vinculadas a políticas públicas de juventud

Fuente: Elaboración propia con base en consultas a: INJUVE, MINED, MINSAL, MTPS, MJSP y MGDT.

Para dar cobertura a los 14 departamentos del país, el INJUVE se coordina con varios actores: los gobiernos locales, los municipales y las oficinas de gobernación. A nivel local, los centros juveniles del INJUVE son un instrumento para apoyar la coordinación de las acciones descentralizadas dirigidas a la juventud. Sin embargo, estas acciones descentralizadas son débiles en lugares en donde no hay centros juveniles y el transporte es insuficiente. Según los actores consultados (véase el Anexo 2), es necesario más trabajo para lograr la generación de articulaciones y sinergias efectivas entre el INJUVE, los centros juveniles y las instancias locales. Una estrategia de articulación entre los gobiernos locales y el INJUVE contribuiría a ampliar la cobertura a los 262 municipios y llegar a todos los jóvenes.

Los actores de la cooperación internacional colaboran en todos los aspectos del panorama institucional. Los organismos internacionales y las agencias de cooperación para el desarrollo se relacionan con el gobierno central por medio del INJUVE y desarrollan sus propias actividades o colaboran con las actividades del INJUVE. Ellos brindan asesoría técnica y financiamiento en todos los aspectos del sistema de políticas públicas dirigidas a la juventud. La cooperación internacional desempeña un papel preponderante en la puesta en marcha de diversos proyectos –por ejemplo, la prevención de la violencia– que se desarrollan en coordinación con el sector público, la sociedad civil y la empresa privada. Destaca así el vínculo que se ha generado entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el gobierno central y gobiernos locales, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil, para la ejecución de programas orientados a la prevención de la violencia y al fomento de oportunidades laborales para personas jóvenes.

La red de coordinaciones aún no incluye todas las entidades rectoras importantes. Las poblaciones destinatarias del INJUVE y el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (la entidad rectora de las políticas de niñez y adolescencia hasta los 18 años de edad) se superponen parcialmente, pero la coordinación entre los dos es mínima. No existen lineamientos articulados de atención a la población de 15 a 18 años, el grupo etario que comparten ambos entes. Igualmente, el INJUVE y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer no tienen una relación estrecha pese a que la Ley General de Juventud plantea el principio de equidad de género y acciones de afirmación positiva. Asimismo, el INJUVE se coordina con ONU MUJERES para transversalizar la perspectiva de género en su quehacer. Una relación institucional entre ambos institutos contribuiría a cumplir con la Ley General de Juventud y a armonizar acciones orientadas a la garantía de derechos con equidad de género.

2.2.2. Análisis organizacional del Instituto Nacional de la Juventud

La instancia de protección y promoción de los derechos de los jóvenes experimentó varios cambios hasta la creación del INJUVE. La primera instancia enfocada en los jóvenes fue la Unidad de Coordinación de Juventud dentro del MINED, que posteriormente pasó a ser la Dirección de Juventud, siempre dentro de este Ministerio. A finales de 2004 se creó la Secretaría de la Juventud, a la que se le asignó la implementación del Plan Nacional de Juventud 2005-2015, formulado a partir de la Encuesta Nacional de Juventud y orientado a jóvenes de 15 a 24 años. Esta institución permaneció hasta 2009 y estuvo dirigida por tres directores diferentes. Con el cambio de gobierno en 2009, la Secretaría de la Juventud fue absorbida por la Secretaría de Inclusión Social y se convirtió en la Dirección Nacional de Juventud (2009-2011), que luego tuvo una serie de transformaciones y pasó a ser el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) durante el periodo 2011-2012; finalmente, en 2012 se convirtió en el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE).

En el periodo fiscal 2015 el INJUVE contaba con un presupuesto de USD 4 829 001 (de acuerdo con el Informe de rendición de cuentas del INJUVE, junio 2014-mayo 2015). El gasto corriente del INJUVE representó 67% del monto ejecutado en 2015. Los rubros principales del gasto corriente son los salarios, las prestaciones y el funcionamiento interno de la institución. El 33% de la asignación presupuestaria se invirtió en programas sociales. La baja asignación de recursos se hace evidente al comparar la asignación con otros institutos, como el INDES, al cual se le asignó en 2015 un presupuesto de USD 12 839 165. Los esfuerzos del INJUVE por coordinar sus actividades con otras entidades es una estrategia para afrontar la baja asignación presupuestaria y ampliar su cobertura.

El siguiente análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del INJUVE busca aportar información en apoyo del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2019.² La finalidad de las FODA es desentrañar la realidad actual del INJUVE a fin de contar con un diagnóstico preciso que permita tomar decisiones (Cuadro 2.2).

Contar con un plan estratégico constituye una fortaleza para el Instituto, ya que define su rumbo para el periodo de la actual administración. Dentro de los esfuerzos del INJUVE para convertirse en una institución sólida destacan como fortalezas: la capacidad de gestión y dirección estratégica; la apertura, voluntad y disposición para la coordinación y el aprendizaje; la buena coordinación con el GOES y los servicios que se prestan a nivel territorial. Otras de sus fortalezas son los valores del personal, su

experiencia en la prevención de la violencia, así como su juventud –lo que contribuye a generar confianza y apertura entre los jóvenes–.

Muchas de las debilidades del INJUVE se deben a que es un instituto pequeño en comparación con otros entes gubernamentales. El INJUVE recibe pocos recursos financieros del GOES, lo que se traduce en una infraestructura insuficiente y en la falta de un programa de formación permanente para el personal. Al no contar con dependencias departamentales (salvo los centros juveniles) la cobertura nacional del INJUVE es insuficiente, aunque también se detectó una posición ambivalente por lo que toca a la territorialización. Además, las instituciones que conforman la junta directiva no están plenamente articuladas y no siempre le dan la importancia debida a los temas relacionados con la juventud. Por otra parte, muchas organizaciones juveniles son efímeras, y esto afecta la relación entre el INJUVE y los jóvenes.

Las oportunidades provienen de la creciente priorización del tema de la juventud. El Ejecutivo le da un gran peso a la juventud para lograr las metas establecidas en el PQD, estrategia que comparte con varios actores de la cooperación internacional con los que tiene convenios. La participación activa de los jóvenes, su trabajo voluntario y las redes sociales son otras oportunidades.

La gran amenaza de la inseguridad y sus consecuencias. Los altos índices de inseguridad y violencia dificultan la implementación de proyectos y afectan la gobernabilidad y las estrategias y prioridades presupuestarias; pero también pueden redundar en una estrategia limitada, favorecida por algunos sectores de la sociedad. Las acciones de las pandillas crean una imagen estereotipada y estigmatizante que retrata a la juventud como problemática que se reproduce en la cobertura informativa de los medios de comunicación. Además, persiste el peligro de los sesgos de la política partidaria y el acotamiento de políticos a los esfuerzos de las organizaciones juveniles.

Cuadro 2.2. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del INJUVE

	Factores internos	Factores externos
	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
Factores positivos	<ul style="list-style-type: none"> - Instalaciones Físicas Territoriales - El INJUVE tiene facultad de coordinarse directamente con otras instituciones (en todos los niveles) - Equipo técnico con experiencia y motivado - Condiciones laborales favorables - Capacidad de gestión favorable - Uso de herramientas tecnológicas para visibilizar al INJUVE 	<ul style="list-style-type: none"> - La cooperación Internacional apuesta a la juventud - La juventud es una prioridad del Presidente (apuesta por empleo, seguridad y educación de jóvenes) - Población dispuesta y demandante de cambios - Gestión gubernamental transparente y vinculada al pueblo - Claridad y visión estratégica por varios años
Factores negativos	DEBILIDADES <ul style="list-style-type: none"> - Baja asignación presupuestaria - Insuficiente personal, falta de capacitación continua - Ubicación de oficina central poco amigable con jóvenes - Poca presencia donde no hay centros juveniles - Poca articulación dentro de la Junta Directiva - No se cuenta con estrategia de género - Planificación y ejecución de actividades concretas y no estratégicas 	AMENAZAS <ul style="list-style-type: none"> - Esfuerzos paralelos y aislados desde las instituciones y organizaciones juveniles - Trabajo local entorpecido por sesgos partidaristas - Inseguridad - Negativa visión de la juventud en los medios - Estructura del sistema social, excluyente - Coyuntura político-electoral

Fuente: INJUVE. Taller de elaboración de FODA institucional, 2014.

2.3. Participación juvenil en la formulación de políticas públicas

La cultura de participación juvenil en la vida pública, y en especial en la formulación de políticas públicas, es débil en El Salvador. Los jóvenes tienen posiciones un tanto conservadoras respecto a la participación juvenil: 43.8% de los jóvenes considera que ser un buen ciudadano significa vivir sin meterse en problemas con las demás personas, mientras que 20.9% opina que un buen ciudadano es aquel que cumple las leyes (INJUVE/FLACSO/UE, 2013).

Una minoría de jóvenes participa en organizaciones políticas o con fines de influir en la vida pública. Las organizaciones que atraen a más jóvenes son las deportivas (29.7%) y las religiosas (28.3%) (INJUVE/FLACSO/UE, 2013). Estas organizaciones son dirigidas tanto por jóvenes como por adultos. En comparación con otros países, por ejemplo Perú, el número de jóvenes que participan en organizaciones o asociaciones es aún bajo: 39.1% de los jóvenes participa en algún grupo o asociación (SENAJU, 2011). Una cuarta parte de los jóvenes salvadoreños informa que no participa en organización alguna: 66% no lo hace por falta de tiempo y 13% porque no había organizaciones para jóvenes en su comunidad; el resto señaló que no se le había invitado a participar o consideraba que no se logra nada organizándose (OPS, 2011).

A pesar de la baja participación, muchos consideran beneficioso organizarse. Los jóvenes que manifiestan haber participado o tener interés en participar en una organización razonan que al participar pueden ayudar a otras personas, ser tomados en cuenta y defender sus derechos e ideas (INJUVE/FLACSO/UE, 2013). Una mayoría abrumadora, de 96.5%, afirma que para resolver los problemas del país la juventud debería tener más representación y participación en la toma de decisiones. El 90.6% de los jóvenes considera importante que exista una cuota de representación juvenil en los Concejos Municipales, y 68.2% manifestó que estaría interesado en participar dentro de estos.

Existe un fuerte interés en participar por parte de los jóvenes, el cual tiene que ser canalizado. En lo relativo a si los jóvenes participarían en acciones de diferente tipo, 75.3% manifestó que asistiría a reuniones políticas, 69.2% mostró interés por asistir a manifestaciones, 67.1% podría manifestarse a través de Internet y 62.9% expresaría sus opiniones en programas de radio, televisión o prensa escrita (INJUVE/FLACSO/UE, 2013). Pocos de los consultados participan en las formas mencionadas, pero demuestran que muchos jóvenes están dispuestos a involucrarse si las condiciones están dadas.

Los jóvenes indicaron que la participación en las políticas públicas no tiene un alcance nacional y es más pasiva. Menos de 40% de los jóvenes consultados en el sondeo digital no representativo del Youth Inclusion Project cree que existen espacios de participación juvenil en los diferentes niveles de gobierno (Recuadro 2.2). Un 38.3% de los jóvenes consultados cree que el gobierno abre espacios para que la juventud participe en el ámbito municipal, 36.9% considera que esto sucede a nivel comunal, 35.5% cree que instituciones puntuales abren espacios para que la juventud participe y 29.8% piensa que se abren espacios a nivel nacional. Los jóvenes perciben que su participación es más pasiva que activa. Un 37.6% cree que la participación juvenil se limita a ser beneficiarios, 29.8% cree que los jóvenes son consultados por los responsables de políticas públicas, 26.2% asegura que los jóvenes participan en la ejecución de dichas políticas, 17.3% cree que participa en la coordinación de políticas públicas y 17% considera que los jóvenes participan en el diseño o planificación de políticas públicas. Al respecto, una joven de 21 años expresó que *“falta profundizar en la parte de participación, a veces se abren espacios en los que terminan seleccionando jóvenes*

más por ser conocidos de alguien que por merecer el espacio, y muchas veces esto hace que algunos programas muy buenos queden desperdiciados”.

Recuadro 2.2. Sondeo digital en jóvenes

En el marco del Youth Inclusion Project se realizó un sondeo digital no representativo en jóvenes. Entre marzo y abril de 2016 participaron en el sondeo 141 jóvenes (57% mujeres y 43% hombres). La gran mayoría de las personas consultadas residía en el área urbana (90%). Los encuestados provenían de todas las regiones del país: 50.3% residía en el departamento de San Salvador, 19.8% en el departamento de La Libertad y 17.7% en el departamento de Santa Ana; el 12.2% restante provenía de los departamentos de Ahuachapán, Sonsonate, Cuscatlán, San Vicente, Chalatenango, La Paz, Morazán, San Miguel y Usulután.

Participaron jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años, pero la mayoría se concentró en el grupo etario de 26 a 29 años. Del total de personas entrevistadas, únicamente 14.9% manifestó tener la jefatura del hogar; la mayoría de los jóvenes que respondió la encuesta vivía en casa de sus padres. De los informantes, 42.6% estudiaba, 25.5% trabajaba, en tanto que 24.8% estudiaba y trabajaba; mientras que 5% reportó que no estudiaba ni trabajaba y 2.1% se dedicaba a tareas del hogar no remuneradas.

La mayoría de las personas consultadas provenía de hogares con buena situación económica: 76% declaró que el ingreso familiar mensual era superior a USD 300, 11.3% se ubicaba entre USD 201 y USD 300, 7.1% dijo tener ingresos familiares entre USD 100 y USD 200, y 4.2% tenía ingresos menores a USD 100.

2.3.1. El marco de la participación juvenil

La promoción de la participación juvenil es una de las principales tareas del INJUVE. El objetivo es que las organizaciones juveniles fortalezcan sus capacidades internas, tomen sus propias decisiones, organicen acciones de incidencia en sus territorios, y sobre todo que estos resultados sean sostenibles. Según la visión de participación del INJUVE, la participación juvenil puede tener lugar en diferentes ámbitos con espacios de participación correspondiente a cada ámbito (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Ámbitos y espacios de participación según el INJUVE

Ámbito de participación	Espacio de participación
Nacional	Junta Directiva del INJUVE CONAPEJ Redes o Consejos Juveniles Regionales y Sectoriales
Departamental	Gabinete de Gestión Departamental Consejo Juvenil Departamental Redes Juveniles Sectoriales
Municipal	Mesas Municipales de Juventudes Red o Consejos Juveniles Municipales Redes/Grupos Juveniles Sectoriales
Comunitario	Grupos Juveniles comunitarios Consejos Directivos, Gobiernos Estudiantiles
Individual	Jóvenes como actores del desarrollo

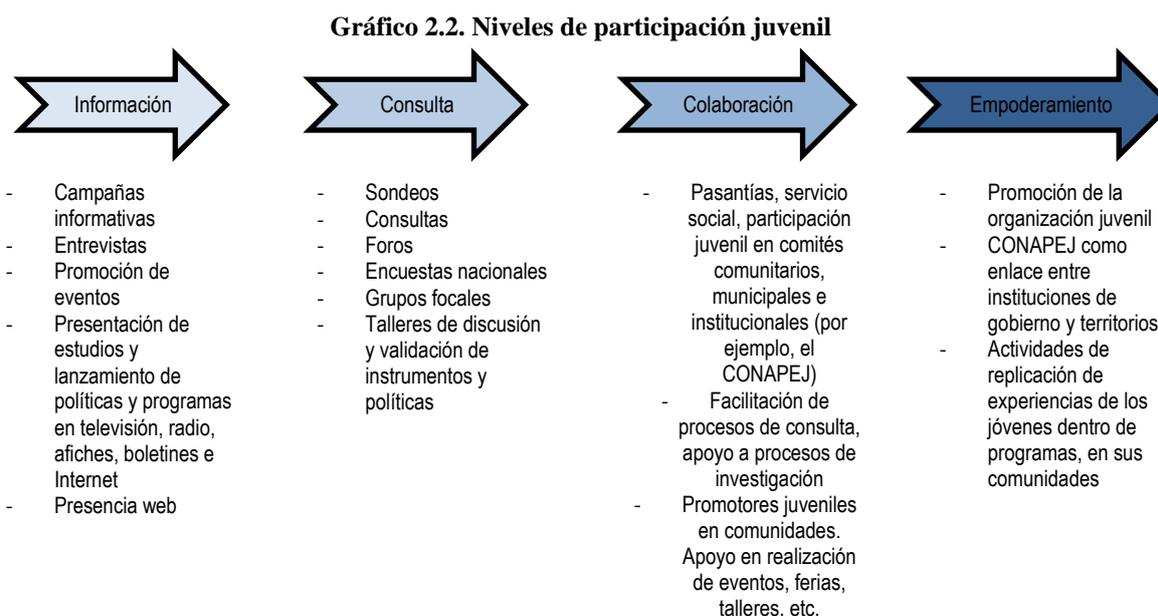
Fuente: www.injuve.gob.sv. Subdirección Sectorial de Promoción de la Participación Juvenil.

La Subdirección de Promoción de la Participación Juvenil apoya y acompaña los intereses de los jóvenes, con respeto a la autonomía de sus organizaciones (INJUVE, 2013b, p. 16). Concretamente, el INJUVE trabaja para que las fortalezcas, intereses y habilidades de los jóvenes se reconozcan y alimenten. Se busca lograr esto al ofrecer

oportunidades para que los jóvenes “se involucren en las decisiones que los afectan como individuos y como grupos” (www.injuve.gob.sv). El principal avance de estos esfuerzos es la agilización de los procesos para la legalización de las organizaciones juveniles mediante un Convenio firmado por el Ministerio de Gobernación y el INJUVE. Sin embargo, muchas organizaciones juveniles aún no están formalmente constituidas y no todas trabajan de manera coordinada con el INJUVE.

En el proceso de formulación de políticas públicas, los jóvenes son informados y consultados. La participación juvenil en el proceso de formulación de políticas públicas puede categorizarse en cuatro niveles, que son los siguientes, en orden creciente de involucramiento juvenil: información, consulta, colaboración y empoderamiento (Gráfico 2.2). Los jóvenes participan con mayor frecuencia en los primeros dos niveles (informar y consultar), pero también tienen cierta representación en los dos niveles superiores (colaborar y empoderar). La forma y los mecanismos de participación juvenil a que se recurre en El Salvador varían según el nivel de participación (Gráfico 2.2). Las formas de participación que resaltan en el nivel ‘información’ son la fuerte presencia en línea del INJUVE y la promoción de eventos como el JUVENTOUR (una feria de oportunidades de empleo, educación, arte, cultura, deportes y otros). Las consultas son convocadas tanto por el INJUVE como por las organizaciones juveniles y otras entidades de la sociedad civil. En particular, los jóvenes de todo el país fueron consultados durante la formulación de políticas que los afectan directamente, como fue el caso de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la Política Nacional de Juventud 2010-2014 y la Política Nacional de Empleo Juvenil. Destaca el papel activo que tuvieron los jóvenes en las consultas para la Política Nacional de Empleo Juvenil, en la cual ellos fueron capacitados para ser facilitadores del proceso.

El INJUVE creó numerosos espacios de participación, discusión y expresión para los jóvenes. El espacio de participación más destacado es el Congreso Nacional de Juventudes Organizadas, celebrado anualmente. Varias organizaciones juveniles y centenares de jóvenes participan en este congreso, que se organiza en agosto, el mes de la juventud, desde 2014. Durante el evento los jóvenes representantes forman mesas temáticas en las que se discuten temas de relevancia para la juventud salvadoreña.



Fuente: Elaboración propia a partir de consultas realizadas.

La creación del Grupo Parlamentario de Jóvenes es otro hito en el impulso a la participación real de los jóvenes. El Grupo Parlamentario de Jóvenes, formado en marzo de 2016, está integrado por todos los diputados de las diferentes fracciones políticas cuya edad oscile entre 25 y 35 años. Las prioridades del grupo incluyen el fortalecimiento de la legislación en relación con los deportes, la LGJ y la Ley para la Reintegración Juvenil. El grupo tiene un primer mandato que estará vigente de 2016 a 2018 (UNESCO, 2016).

Pese a los avances, aún existen factores que dificultan el avance de la participación juvenil. Una barrera son los recursos financieros limitados, tanto del INJUVE como de las organizaciones juveniles. Algunos adultos en posiciones de poder demuestran poca disposición y apertura para trabajar con jóvenes, o bien desconfían de la capacidad de los jóvenes para impulsar procesos y cumplir con las responsabilidades y compromisos que estos conllevan. Existen brechas de género: representantes juveniles notaron una diferencia en la valoración de la opinión de jóvenes varones y mujeres. Integrantes del CONAPEJ resaltaron el bajo interés de las juventudes para incorporarse y participar en procesos organizativos. El trabajo de las organizaciones juveniles suele ser efímero. Esto se debe a varias razones, como la falta de financiamiento y tiempo, además de que los cambios de administraciones municipales fuerzan a las organizaciones a establecer nuevamente los vínculos y explicar una vez más la importancia de la participación juvenil; esto dificulta la articulación de esfuerzos comunes. Por otra parte, destaca la estigmatización de jóvenes debido a los altos niveles de inseguridad y criminalidad.

El Consejo Nacional de la Persona Joven (CONAPEJ)

El CONAPEJ es la voz oficial de la juventud en el marco institucional. La LGJ crea el CONAPEJ, que propone, evalúa, promueve y hace contraloría social sobre las políticas públicas del INJUVE. Asimismo, el Consejo es el enlace entre el INJUVE y las bases organizativas juveniles. El CONAPEJ cumple este mandato principalmente mediante su incorporación a la Junta Directiva del INJUVE. El reglamento ordena que el CONAPEJ esté compuesto por 14 salvadoreños entre los 15 y los 29 años, tomando en consideración el enfoque de género. En las asambleas, las organizaciones juveniles votan democráticamente por los 14 consejeros. Estos 14 consejeros representan a los 14 departamentos del país y desempeñan esta posición honorífica por un periodo de tres años. El Consejo se renueva por mitad cada año y medio, lo cual garantiza que no se pierda la memoria institucional al cambiar a todos los consejeros a la vez.

El CONAPEJ creó y configuró su función paralelamente a la estructura global del INJUVE. A pesar de que la LGJ reconoce al CONAPEJ como parte de la Junta Directiva del INJUVE, el posicionamiento y consideración de la opinión del CONAPEJ no se dio de manera automática. En sus primeros años de vida, el CONAPEJ tuvo que convencer a otros integrantes de la Junta Directiva de su capacidad para aportar al trabajo de la junta. En épocas recientes el CONAPEJ ejerció un papel más protagónico al desarrollar congresos, foros y una propuesta de reforma a la LGJ.

El CONAPEJ y aproximadamente 50 organizaciones juveniles consensuaron una propuesta de reforma a la LGJ. La reforma aprobada en agosto de 2016 incrementó a 14 el número de miembros del CONAPEJ, —cuando en un principio eran ocho miembros que representaban a las cuatro zonas del país (dos por zona)—, y extendió el mandato de los consejeros de dos a tres años. Además, se acordó una asignación presupuestaria para el funcionamiento del CONAPEJ (INJUVE, 2016). Asimismo, la reforma amplió la Junta Directiva del INJUVE, incorporando al MARN y al MAG.

Notas

1. Para mayores detalles sobre los programas dirigidos a jóvenes en El Salvador véase el Anexo del informe en la página web del proyecto *Inclusión Juvenil* de la OCDE y UE
2. El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2019 del INJUVE dirige el trabajo del INJUVE como institución, y está alineado con el PQD 2014-2019. La misión formulada en el PEI es ser “la institución que formula, dirige, ejecuta y vigila el cumplimiento de la Ley Nacional de Juventud y la Política Nacional en articulación con instituciones nacionales e internacionales para contribuir al desarrollo integral de las y los jóvenes”. Los objetivos del PEI 2014-2019, que apuntan a cumplir con la misión del INJUVE, son:
 - Articular las estrategias y acciones pertinentes de la institución con las diferentes secretarías de Estado e instituciones del órgano Ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil.
 - Diseñar, implementar y monitorear políticas públicas, programas y proyectos pertinentes.
 - Fortalecer y modernizar la planeación, dirección y gestión de la institución.
 - La elaboración del PEI no contó con la participación activa de los jóvenes. Se elaboró a partir del punto de vista técnico en armonía con las políticas públicas del gobierno central, y con base en las prioridades definidas por la Encuesta Nacional de Juventud 2013, con el apoyo de la Unión Europea. El CONAPEJ participó en la validación del PEI, aunque no se refleja tan claramente su papel en la construcción del mismo.

Bibliografía

- CNSCC (2015), *Plan El Salvador Seguro. Resumen ejecutivo*, enero, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, El Salvador.
- CONNA (2013), *Mecanismos de coordinación y articulación del Sistema Nacional y Local de Protección Integral de Niñez y Adolescencia*, Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, San Salvador.
- CSJ (2015), “Sala declara como grupos terroristas a pandillas denominadas MS y 18”, *Comunicado de prensa de la Sala de lo Constitucional*, Corte Suprema de Justicia, 24 de agosto, http://static.ow.ly/docs/Comunicado%2024-VIII-2015%20terrorismo_3DQ0.pdf (consultado el 5 de mayo de 2016).
- DO (2010), “Política Nacional de Salud 2009-2014”, *Diario Oficial*, tomo 386, núm. 33, 17 de febrero, El Salvador, pp. 13-40, <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2010/02-febrero/17-02-2010.pdf> (consultado el 21 de diciembre de 2015).
- Escotto Quesada, T. (2015), *Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia. Realidades y retos para su inclusión social*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Nueva York.
- Gobierno de El Salvador (2012), *Documento Base Comunidades Solidarias*, Unidad del Sistema de Protección Social Universal, Secretaría Técnica de la Presidencia, San Salvador.
- INJUVE (2016), “Jóvenes organizados presentan propuesta de reformas a la Ley General de Juventud”, Instituto Nacional de la Juventud, <http://www.injuve.gob.sv/jovenes-organizados-presentan-propuesta-de-reformas-a-la-ley-general-de-juventud> (consultado el 11 de mayo de 2016).
- INJUVE. (2015), *Plan Estratégico (2014 – 2019)*, Instituto Nacional de la Juventud, El Salvador.
- INJUVE (2014), “Taller análisis fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas”, *Documento*, Instituto Nacional de la Juventud, El Salvador.
- INJUVE (2013a), *Política Nacional de Juventud. 2010 – 2024*, Instituto Nacional de la Juventud, El Salvador.
- INJUVE (2013b), *Ley General de Juventud*, Instituto Nacional de la Juventud, El Salvador.
- INJUVE/FLACSO/UE (2013), *Encuesta Nacional de Juventud*, Instituto Nacional de la Juventud, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa El Salvador y Unión Europea.

- MINEC/DIGESTYC (2015), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2014*, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad Delgado, El Salvador.
- MINED (2014), *Ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación en Función de la Nación: Educar para el desarrollo de capacidades productivas y ciudadanas. Gestión 2014 2019*, Ministerio de Educación, El Salvador, <http://es.slideshare.net/adalbertomartinez/ejes-estrategicos-del-plan-nacional-de-educacin-en> (consultado el 4 de mayo de 2016).
- MINED/GOES/UNICEF (2010), *Política de Educación Inclusiva*, Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador, y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, diciembre, El Salvador.
- MINED/OEI (2013), *Política Nacional de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas en El Salvador*, Ministerio de Educación, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, El Salvador, <http://docplayer.es/7433795-Politica-nacional-de-educacion-permanente-de-personas-jovenes-y-adultas-en-el-salvador.html> (consultado el 4 de mayo de 2016).
- MINSAL (2015), *Programas de Atención en Salud Integral a la Familia*, Dirección de Apoyo a la Gestión y Programación Sanitaria, Ministerio de Salud, El Salvador, <http://www.salud.gob.sv/programas-de-atencion-en-salud-integral-a-la-familia/> (consultado el 4 de mayo de 2016).
- OACDH (2007), *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de prevención del delito y justicia penal*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU MUJERES (2013), “ONU Mujeres insta a tomar medidas urgentes y eficaces contra el feminicidio”, 15 de mayo, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2013/5/un-women-calls-for-urgent-and-effective-action-against-femicide>.
- OPS (2011), *Juventud y Violencia: las mujeres y los hombres jóvenes como agentes, víctimas y actores de superación de la violencia en El Salvador*, Organización Panamericana de la Salud, OPS Printing, El Salvador, http://www.sdgfund.org/sites/default/files/CPPB_ESTUDIO_El%20Salv_Juventud%20y%20violencia.pdf.
- RIA (2016), *Situación de los derechos humanos de la niñez y el impacto de la violencia en el cumplimiento de sus derechos en El Salvador*, Red para la Infancia y la Adolescencia, El Salvador.
- SENAJU (2011), “Primera Encuesta Nacional de la Juventud (ENAJUV)”, *Resultados finales*, Secretaría Nacional de la Juventud, El Salvador, <http://juventud.gob.pe/media/publications/ResultadosFinalesENAJUV2011.pdf>.
- UN Human Rights Council (2011), *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>.
- UNESCO (2016), “Grupo multipartidista de jóvenes parlamentarios se crea en El Salvador”, *Servicio de Prensa*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1 de marzo, http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/multi_partisan_group_of_young_parliamentarians/ (consultado el 11 de mayo de 2016).

Anexo 2.1. Entrevistas realizadas para el estudio

Con la finalidad conocer la opinión para analizar el diseño y ejecución de las políticas públicas que atañen a juventud salvadoreña, así como el rol de las diferentes instituciones para su puesta en marcha; de manera concreta del Instituto Nacional de la Juventud, INJUVE y la participación de la juventud en estos procesos, se desarrollaron entrevistas con la gerente de proyectos, con las personas responsables de subdirecciones del INJUVE y con representantes del Consejo Nacional de la Persona Joven, CONAPEJ.

Una vez concedida la entrevista, inicialmente se explicaron los objetivos y posteriormente se obtuvo la aprobación de las personas participante por medio de un documento de consentimiento que complementaron y firmaron. Asimismo, se solicitó permiso para grabar durante el proceso, con el fin de garantizar la fidelidad de sus aportes y opiniones, a continuación se presenta un cuadro consolidado del proceso.

Núm.	Fecha	Cargo	Institución
1	17/03/2016	Gerente de proyecto	INJUVE
2	16/03/2016	Subdirección Prevención	INJUVE
3	05/04/2016	Subdirección Educación	INJUVE
4	05/04/2016	Subdirección Participación	INJUVE
5	05/04/2016	Subdirección Salud Integral	INJUVE
6	05/04/2016	SD Salud Educador	INJUVE
7	05/04/2016	SD Salud Encargado de Programa	INJUVE
8	05/04/2016	SD Salud Psicóloga	INJUVE
9	07/04/2016	Miembro	CONAPEJ
10	07/04/2016	Concejal suplente zona oriental	CONAPEJ
11	07/04/2016	Integrante	CONAPEJ

Capítulo 3. La justicia juvenil y los jóvenes en conflicto con la ley en El Salvador

En los últimos años, la situación de inseguridad y violencia en El Salvador se ha incrementado y se ha convertido en una de las problemáticas que más preocupa a la población salvadoreña. La violencia manifiesta toma forma en la comisión de diferentes delitos, como homicidios, desapariciones y extorsiones, muchos de los cuales se asocian a las agrupaciones denominadas maras o pandillas, que se han convertido en estructuras delictivas con un alto nivel de organización y poder, ejercido este mediante diferentes modalidades.

Ante la grave situación, los distintos gobiernos han diseñado una serie de políticas públicas en relación con la seguridad, que se han concentrado en el tema de las pandillas.¹ En 2014 se instituyó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) con el fin de tener una visión multisectorial de las acciones prioritarias que el Estado realizaría en este ámbito. De esta manera se creó, por consenso y con base en un diagnóstico, el Plan El Salvador Seguro (2015), que constituye el marco de resultados, metas y recursos que definen las acciones de seguridad del gobierno; está organizado en torno a los ejes de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia.

Este Capítulo 3 tiene como propósito hacer una revisión del Sistema Penal Juvenil de El Salvador y de la oferta que desde el Estado existe para la reinserción social de jóvenes en conflicto con la ley. El capítulo se divide en cuatro apartados: en el primero se describe la situación de inseguridad y violencia y se presenta una caracterización de los jóvenes en conflicto con la ley. En el segundo se explica el sistema de justicia juvenil. En el tercero se revisa el sistema de acompañamiento social a los jóvenes en conflicto con la ley. En el cuarto se presentan las perspectivas de expertos y jóvenes en conflicto con la ley sobre el mismo sistema, perspectivas que fueron recogidas mediante entrevistas individuales y discusiones grupales.

3.1. Situación de violencia

El impacto de la violencia es diferenciado y afecta la calidad de vida de acuerdo con factores como el sexo, la edad y la situación socioeconómica, entre otros. Las estadísticas reflejan que ser adolescente o joven y de sexo masculino es un factor de riesgo, ya que los varones son quienes se ven más afectados como víctimas y victimarios de los diferentes delitos. Desde esta perspectiva, la situación de inseguridad y violencia requiere un análisis profundo y exhaustivo ya que afecta el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de la población, que ha visto limitados derechos fundamentales como el establecido en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (OACDH, 2004). El clima de miedo que prevalece en El Salvador imposibilita el libre desplazamiento por el territorio, así como la convivencia, y ha

erosionado aún más el ya debilitado tejido social. De manera particular, la violencia ejercida por las pandillas ha logrado absorber el pensamiento de la población salvadoreña y ha llegado inclusive a marcar las pautas de comportamiento con respecto a la movilización por el territorio en sectores populares tanto del área urbana como de la rural.

En 2015 El Salvador fue el país más violento del continente americano. Con una tasa de 108 homicidios por cada 100 000 habitantes, el país lidera la región en este rubro, y ha desplazado a Honduras (63 por cada 100 000) y Venezuela (57 por cada 100 000) (UNODC, 2017). El número de homicidios volvió a incrementarse desde la ruptura de la tregua entre las pandillas en 2015. Esta tregua (marzo de 2012–agosto de 2015) era un compromiso entre pandillas y gobierno para reducir la violencia, específicamente los homicidios. El efecto de dicha tregua fue notable: tanto el número como la tasa de homicidios fueron considerablemente inferiores durante ese periodo, en especial al inicio (Cuadro 3.1). Igualmente se nota un incremento en el número de desapariciones: en 2010 se reportaron 369 personas desaparecidas, número que se quintuplicó a 1 930 personas en 2014 (*La Prensa Gráfica*, 2015).

Cuadro 3.1. Número de homicidios a nivel nacional, 2009-15

Características	Años						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de homicidios	4 382	4 004	4 371	2 594	2 499	3 912	6 656
Tasa de homicidios por 100 000 habitantes	71.2	64.7	70.1	41.2	39.4	61.1	108.6

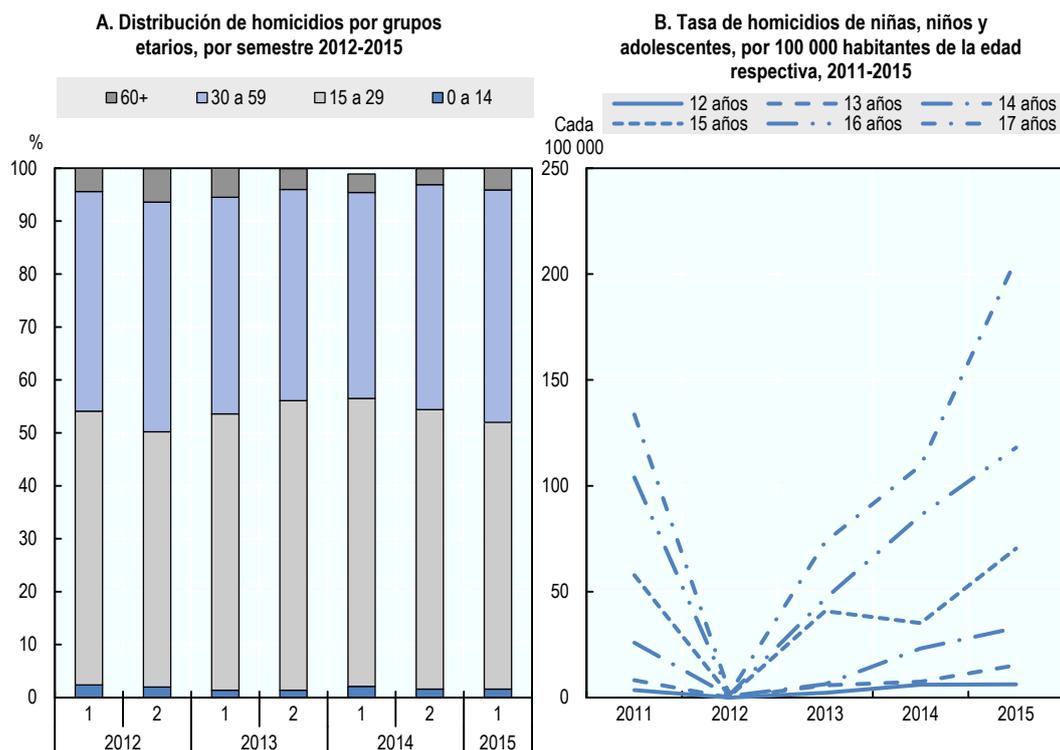
Fuente: Datos para 2009-2014: FUNDAUNGO (2015). Datos para 2015: UNODC (2017).

En los últimos años la violencia ha pasado de ser un fenómeno urbano a convertirse en un problema nacional. Este fenómeno difiere según el departamento y el municipio: en 2014, los municipios con los mayores índices de homicidios fueron San Salvador (336), Soyapango (138), Apopa (115), Mejicanos (112) y Santa Ana (106) (FUNDAUNGO, 2015). Todos estos municipios, menos Santa Ana, se encuentran en el departamento de San Salvador. Por eso mismo, se les eligió (con la excepción de Apopa) para iniciar las acciones de control y persecución del delito en el marco del Plan El Salvador Seguro (Secretaría de Gobernabilidad, 2015). Las pandillas suelen ubicarse en los barrios más abandonados por las instituciones del Estado, sin importar si están habitados por familias pobres o no (Cruz, 2004). Los lugares donde ocurren con más frecuencia los homicidios son: calle (22%), vía pública (19.8%), casa propia (9%), terreno (8.2%), lugar no especificado (6.2%), finca (4.8%), río (3.7%), predio baldío (3.4%), carretera (3.4%), quebrada (2.5%) y otros (17.0%); en este último porcentaje se incluyen los centros de readaptación (0.2%, equivalente a cinco personas) y centros penales (0.5%, equivalente a 14 personas) (FUNDAUNGO, 2013). El arma de fuego fue el instrumento más utilizado para cometer homicidios, con 61.3% en 2012, seguida por el arma blanca (punzocortante, cortante, punzante y otras), con 20.1% en 2012 (FUNDAUNGO, 2013).

El blanco principal de los homicidios son las personas por debajo de los 30 años de edad. Más de 50% de las personas asesinadas son jóvenes, niños y adolescentes (Gráfico 3.1.A). En 2015, 3 201 jóvenes entre 15 y 29 años de edad fueron asesinados (2 982 jóvenes hombres y 219 jóvenes mujeres), entre enero y agosto 2016 fueron 1 783 jóvenes (1 650 jóvenes hombres y 133 jóvenes mujeres) (COS PNC, 2017). En 2014, El Salvador alcanzó la mayor tasa de homicidios de niñas, niños y adolescentes menores de 19 años de edad, con 27 homicidios por cada 100 000 habitantes; le sigue Guatemala (22 por cada

100 000 habitantes) y Venezuela (20 por cada 100 000 habitantes) (UNICEF, 2014). A medida que se avanza en edad, el riesgo de ser víctima de homicidio aumenta para los menores de edad (Gráfico 3.1.B). Los efectos de la tregua nuevamente se reflejan en la baja en 2012 y 2013, seguida por un aumento. En el año 2011 se observa una alta incidencia de muertes en las edades de 14 a 17 años, que supera las tasas de los dos años siguientes, pero en 2015 las tasas son superiores en todas las edades reportadas en comparación con los años anteriores.

Gráfico 3.1. Homicidios por grupos etarios



Fuente: A. FUNDAUNGO (2015). B. Elaboración propia con información de *La Prensa Gráfica*, 2016a.

Otros blancos de la violencia homicida son los trabajadores de las empresas de transporte de pasajeros, los integrantes de la Policía Nacional Civil y los miembros de la comunidad educativa. De enero a octubre de 2015 fueron asesinados 93 transportistas (entre motoristas y cobradores) (*La Prensa Gráfica*, 2016b). Estos hechos están vinculados al cobro de “renta” por parte de las pandillas. En 2015 fueron asesinados 63 policías (en 2014 fueron 38 policías), además de cinco casos de familiares que también fueron asesinados (*La Prensa Gráfica*, 2016c). A raíz de esta agudización de la violencia, muchos policías han optado por dejar el cuerpo policial: en el año 2013 renunciaron 180, en 2014 la cifra llegó a 242 y en 2015 se incrementó a 358 (*La Prensa Gráfica*, 2016c). Entre los años 2010 y 2013 ocurrieron 289 homicidios de estudiantes (RIA, 2015). En algunos de los casos, según las autoridades de educación, los jóvenes habían recibido amenazas de grupos de pandillas que operaban cerca de las escuelas. En 2014, un aproximado de 1 200 maestros habían solicitado su traslado debido a amenazas y extorsiones. Existen también cifras preocupantes de violencia sexual contra mujeres (de todas las edades), como ya se mencionó en el Capítulo 1. En general, los más afectados por la criminalidad son, sin lugar a dudas, los grupos sociales más vulnerables, los de

menor ingreso económico, los que viven en las zonas abandonadas por el Estado y controladas por las pandillas (UCA, 2015). Estas zonas se caracterizan por carecer de la protección y el cuidado del Estado; en ellas hay mínima presencia policial, los servicios públicos son escasos o inexistentes, a lo cual se agrega que tanto las víctimas como los victimarios son parte de ese sector de la población que vive en la pobreza.

3.1.1. Caracterización de los jóvenes en conflicto con la ley y su entorno familiar

El tipo de delito cometido por menores ha cambiado: hace 15 años los menores estaban relacionados con hurtos y robos, y en la actualidad se vinculan más con el crimen organizado. La utilización de personas menores de 18 años por parte de los grupos criminales (como las pandillas) para cometer actos delictivos, constituye una estrategia para evitar la penalización de estos menores como adultos, pero también se afirma que la dinámica en los últimos años es que las personas menores de edad tienen cierta autonomía para decidir y participar en hechos delictivos (RIA, 2015). Entre 2012 y noviembre de 2014 la Policía Nacional Civil (PNC) detuvo a 13 713 menores de edad, que no necesariamente fueron condenados (RIA, 2015). Del total de menores detenidos entre 2012 y noviembre de 2014, 10 235 niños y adolescentes fueron detenidos cometiendo un delito menor: agrupaciones ilícitas² (según el Art. 345 del Código Penal), resistencia y desórdenes públicos, cuya pena va de seis meses a tres años de internamiento (Cuadro 3.2). Los 659 menores de edad que fueron acusados de extorsión participaron principalmente en la colecta de la extorsión.

Cuadro 3.2. Número de menores detenidos según tipo de delito, acumulativo de 2012 a noviembre 2014

Tipo de delito	Número de acusados
Delito menor	10 235
Homicidios agravado	292
Extorsión	659
Hurto	465
Robo	1 056
Lesiones	760
Violaciones	156
Secuestros	4

Fuente: La Prensa Gráfica (2014a).

Muchos de los jóvenes infractores presentan déficits sociales. Según los profesionales del sector de justicia consultados (Anexo 1), la mayoría de los jóvenes en conflicto con la ley (12 a 18 años de edad) se caracterizan por cometer delitos cuando tienen entre 16 y 18 años de edad; de ellos casi 90% son varones. Los jóvenes infractores suelen presentar deficientes habilidades sociales, lo que les dificulta relacionarse con las demás personas. La mayoría ha abandonado la escuela y no trabaja. Además, presentan problemas de abuso de sustancias psicoactivas y algunos se identifican con una pandilla. Según un integrante del equipo técnico del Juzgado de Menores, muchos de estos jóvenes “no tienen proyectos personales ni de superación. Son agresivos, impulsivos, hostiles, desconfiados, sagaces, astutos, callejizados, ahí han aprendido”. En el caso de las mujeres es frecuente que hayan participado como cómplices (ya sea por manipulación o influenciadas por sus parejas) en delitos. Según manifiestan los informantes, algunos

jóvenes ya están identificados como integrantes de pandillas y otros están en proceso de prueba o son colaboradores, o ambos.

En su mayoría, estos jóvenes provienen de familias con problemas diversos y de escasos recursos económicos. Según los profesionales del sector de justicia consultados, en algunos casos hubo violencia intrafamiliar, abuso y maltrato. Según lo expresado por personal del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), en muchos de los casos los jóvenes provienen de familias en las que otros miembros han cometido ilícitos y se encuentran cumpliendo medidas en centros de inserción social o en el sistema penitenciario de adultos. Los jóvenes infractores que pertenecen a pandillas provienen de hogares desestructurados, sin normas ni límites claros; los padres han sido permisivos, indiferentes, poco afectivos y desconocen las actividades y amistades de sus hijos. Los padres o los encargados no ejercen ningún tipo de control, por lo que no se percatan de los factores de riesgo. Los jóvenes reconocen a la pandilla como su familia y en ocasiones tienen mayor apego a esta. Por lo que toca a los adolescentes que no pertenecen a pandillas pero están en conflicto con la ley, se percibe más vinculación y apego a la familia, tienen buen desempeño escolar, y la falta de atención de la madre o el padre puede deberse a sus actividades laborales; sin embargo, también se ha detectado poca comunicación.

Los jóvenes infractores provienen de comunidades urbano marginales, y en los últimos años se han registrado más casos de jóvenes que residen en áreas rurales. Debido a la demarcación territorial de las pandillas, estos jóvenes viven en zonas con alta influencia de las maras y algunos incluso pertenecen ya a dichas estructuras. Las zonas se caracterizan por altos niveles de peligrosidad para la población de todas las edades en donde estos jóvenes son los victimarios, pero también los jóvenes que no pertenecen a las pandillas corren gran peligro en el tránsito a sus centros educativos o cuando se desplazan hacia cualquier lugar. En muchas de estas comunidades o colonias, la presencia policial es mínima o se carece de ella.

Dificultades para dejar la vida violenta

No existe un registro institucional sobre las experiencias y conductas de los jóvenes después de cumplir su condena. La legislación penal juvenil por autorización judicial y fiscal solo permite registrar información sobre reincidencia y para efectos eminentemente procesales, por lo que dicha información no puede ser consultada por terceras personas o utilizarse en procesos de adultos. El acompañamiento de los equipos técnicos se brinda mientras la persona se encuentra vinculada al sistema penal, pero cuando se desvincula ya no existe un compromiso legal, aunque sí pueda darse uno de tipo social, como lo afirma el personal técnico del ISNA. Es por esta razón que se desconoce el dato de reincidencia, que daría cuenta de jóvenes que continúan con trayectorias de vida violentas no obstante haber pasado por el sistema penal juvenil. De acuerdo con la información obtenida de entrevistas con operadores de justicia, no existen muchas condiciones favorables para la reinserción social, inclusive para los jóvenes que cumplen una medida en medio abierto. En el caso de quienes han cumplido una medida de internamiento, estas posibilidades se ven reducidas debido a la estigmatización social, pero también debido a las pocas oportunidades de empleo en el sector formal y a su poca competitividad a causa de la baja preparación académica y la capacitación vocacional básica que reciben en los centros, todo lo cual se dificulta además por la falta de experiencia laboral.

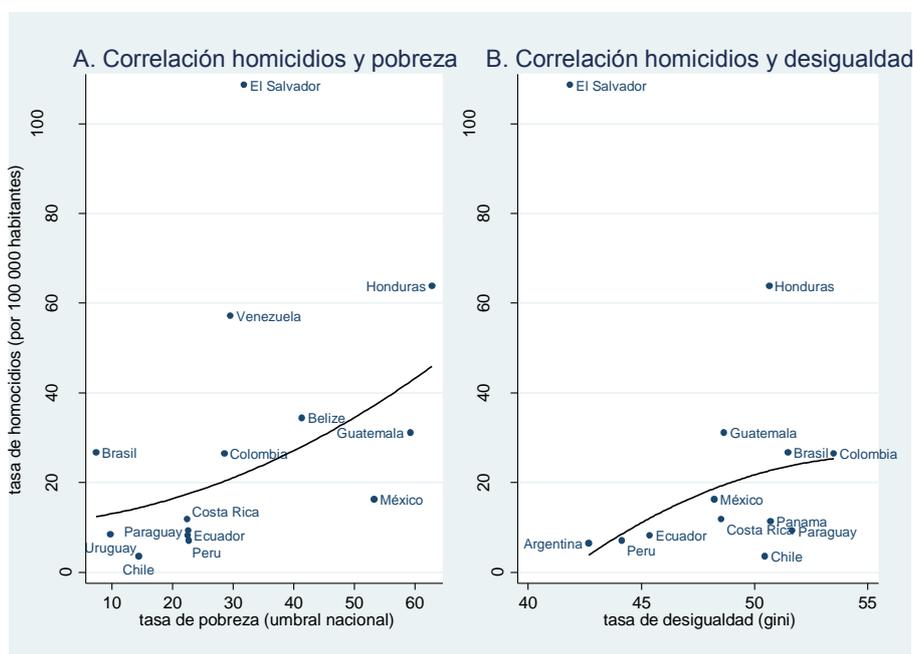
La probabilidad de dejar la vida violenta depende del tipo de infracción, de la condena y de la no pertenencia a una pandilla. De acuerdo con la opinión vertida por

los operadores de justicia, quienes tienen contacto directo con jóvenes, los que tienen mayores posibilidades de dejar la vida violenta son los que han cometido una infracción leve por la cual les aplicaron una medida en medio abierto. Es decir que pueden cumplir esta medida sin separarse de su familia y su comunidad, tienen el apoyo y acompañamiento de equipos técnicos del ISNA y de los juzgados de ejecución de medidas, y por lo general cuentan con la ayuda de alguna ONG que llevan a cabo programas de prevención de violencia, desarrollo de habilidades sociales y programas de inserción productiva. Además, las familias participan en estos procesos para garantizar una mayor implicación de su parte en la crianza y desarrollo de sus hijos. La variable determinante para resultados efectivos es la no pertenencia a pandillas. Esta variable es igualmente importante para los jóvenes que cumplen la medida de internamiento en los centros. Como factores clave para lograrlo se identifican: recibir un apoyo familiar cercano, vislumbrar un plan de vida, continuar la educación formal mientras se está en el centro, aprender diferentes habilidades y oficios, y contar con apoyos sociales y comunitarios a su salida del centro. Los operadores de justicia señalan que quienes han tratado de dejar la vida violenta se han motivado por las siguientes razones: han asumido un compromiso al formar una familia, tienen mayor madurez, están sensibilizados respecto al impacto de sus acciones en la familia y en su propia vida, han aprendido un oficio por medio de los programas, forman parte de un grupo religioso y tienen proyecciones de futuro.

Cuando se pertenece a una pandilla, las probabilidades de reinserción social son menores. Se conocen casos de jóvenes pandilleros que al querer cambiar y alejarse de estas estructuras sufrieron represalias por parte de las mismas, y algunos incluso perdieron la vida. Los riesgos asociados a la vinculación pandilleril no disminuyen por encontrarse internados; en 2015 fueron seis los jóvenes fallecidos en los centros, cinco de los cuales se considera que fueron asesinados por orden de los líderes de pandillas desde el exterior de los centros. Esta orden puede llegar por intermedio de familiares durante las visitas y también cuando los jóvenes asisten a las audiencias como parte de su proceso legal, donde tienen oportunidad de encontrarse con otros pandilleros que transmiten la orden. Esta situación visibiliza que algunos centros están tomados por las pandillas, transformándolos en sus centros de operación. También se señala que los jóvenes que representan un mayor desafío en los procesos de reinserción social son aquellos que han interiorizado el código de la pandilla, que están tatuados.

3.1.2. La inseguridad y la violencia como fenómenos sociales y económicos

La desigualdad económica y social es un suelo fértil para la violencia y la criminalidad (La Parra y Tortosa, 2003). El Salvador no está solo en lo que respecta a la desigualdad y la inseguridad: América Latina es una de las regiones más desiguales sufre de elevados niveles de violencia; en ella se encuentran 41 de las ciudades más peligrosas del mundo, en las que se han reportado un millón de asesinatos (OXFAM, 2014). El Gráfico 3.2 muestra –como ya lo hizo Acevedo (2008)– una correlación positiva entre la tasa de homicidios intencionales y la tasa de pobreza y desigualdad en América Latina.

Gráfico 3.2. Correlación entre la tasa de homicidios y las tasas de pobreza y desigualdad en América Latina, 2014-2015

Nota: Las tasas de homicidios son de 2015, salvo Chile (2014), Ecuador (2014) y Guatemala (2014). Las tasas de pobreza son de 2014, salvo Chile (2013). Los valores ajustados (línea) no toman en cuenta a El Salvador, porque es un valor atípico.

Fuente: Elaboración propia con base en UNODC (2016) y en World Bank (2016).

En gran medida, la violencia e inseguridad en el país se atribuyen a las pandillas.

Tradicionalmente, las pandillas han sido integradas sobre todo por jóvenes, “quienes comparten una identidad social que se refleja principalmente en su nombre” (FUNDAUNGO, 2007). En las pandillas existe un fuerte sentido de solidaridad y pertenencia que se demuestran sin importar las consecuencias (OEA, 2007). Recientemente las pandillas dejaron de ser un fenómeno solamente juvenil, y se nota la participación de niños entre los 13 y 14 años (o menos) y adultos de 50 años o más. Las pandillas se han convertido en un organismo multicelular, con capacidad de crecer, reproducirse, hacer negocios y desafiar el control territorial y el monopolio de las fuerzas de seguridad del Estado salvadoreño. “Las pandillas son vistas como un sistema económico y una estructura paralela a la del resto de la sociedad; tienen su propia jerarquía, con rangos delimitados y fórmulas para ganar respeto, poseen códigos y principios particulares que determinan la forma en la que actúan; y también ofrecen caminos de éxito, formas de acumulación de riqueza y concepciones del valor del trabajo distintas” (PNUD, 2015). Dentro de la inseguridad imperante, las pandillas ofrecen ‘seguridad’ a sus miembros.

La presencia territorial de las pandillas varía en forma considerable. Hay departamentos –por ejemplo Morazán– en los cuales existen solo 23 agrupaciones (pertenecientes a las dos grandes pandillas, Mara Salvatrucha y Barrio 18) que operan en ciertas áreas o zonas geográficas, y hay departamentos en los que existen hasta 524 agrupaciones (La Libertad) (Murcia, 2015). Las pandillas justifican el dominio territorial por la necesidad de proteger a sus comunidades contra los maleantes y las pandillas rivales. Traspasar esas fronteras invisibles, pero relativamente claras, significa

poder ser atacado e incluso asesinado. Esta práctica no es exclusiva de integrantes activos de las pandillas, sino que, personas ajenas a estas estructuras han sido asesinadas por entrar a territorios dominados por estos grupos.

La violencia perjudica el tejido social. Aparte de afectar la confianza en la comunidad, la violencia restringe el libre tránsito, y esto puede alterar los vínculos familiares y sociales. Debido a la inseguridad, la vida comunitaria en zonas con altos índices de violencia es mínima, y por ende los ejemplos positivos y el apoyo para el desarrollo de la juventud son escasos (INTERPEACE–POLJUVE, 2011). Desde esta perspectiva, se niega a la juventud y a la población en general la oportunidad de disfrutar de espacios públicos; se cancelan oportunidades para acceder a la educación formal y se limita el derecho a la participación. Al menos uno de cada 10 desertores escolares lo hace por la delincuencia (*La Prensa Gráfica*, 2014b). Además, se estigmatiza a la juventud por el área donde vive, por la escuela a la que asiste y por la ropa que viste. La violencia tiene, en otras palabras, un doble impacto en la juventud, tanto por las altas tasas de homicidios como por la falta de oportunidades de desarrollo (PNUD, 2015). Además, la violencia representa un costo en el largo plazo, porque se está erosionando el capital social.

La violencia también provoca la búsqueda de otras oportunidades fuera del país. El Salvador tiene 6.2 millones habitantes, y otros 2.8 millones de salvadoreños, aproximadamente, viven en otros países (Escotto Quesada, 2015a). En El Salvador la migración ha representado una de las principales alternativas para el mejoramiento de las condiciones de vida. La elevada inseguridad en el país conllevó un aumento de menores no acompañados: entre finales de 2013 y mediados de 2014 hubo 52 000 niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes indocumentados no acompañados, provenientes del Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador) que ingresaron a Estados Unidos de América. Además, hay muchas personas internamente desplazadas en El Salvador.

La violencia y la inseguridad imponen una carga importante sobre el país, tanto en términos económicos como humanos. La violencia genera gastos de atención a la salud, costos legales, costos de seguridad pública y privada, y propiedades robadas. En un ámbito más general, el clima de violencia impacta las inversiones, la productividad de individuos y empresas, la acumulación de capital humano y social, y la transmisión intergeneracional de los comportamientos violentos (Acevedo, 2008). Igualmente existen costos de oportunidad; los fondos invertidos en el combate y la recomposición de daños podrían destinarse a programas sociales y de desarrollo. Otro aspecto a menudo olvidado son las consecuencias intangibles: el sufrimiento de las víctimas y sus familiares, los efectos de largo plazo del abuso, el mayor temor e inseguridad por el clima de violencia, la pérdida de confianza en la comunidad, y la limitación de oportunidades de desarrollo social, cultural y deportivo (Acevedo, 2008).

En 2014 la violencia cuesta al Gobierno, los hogares y las empresas salvadoreñas 16% del Producto Interno Bruto (PIB) (Peñate Guerra *et. al.*, 2016). La información se refiere a los delitos de homicidio, robo, hurto y daños a personas y empresas, gastos en seguridad privada, extorsiones, gastos en atención médico-hospitalaria y gastos de funcionamiento de instituciones relacionadas con la prevención y el combate de la violencia; asimismo, se consideró a personas que migraron por la violencia y a reos en el sistema penitenciario, entre otras.

3.2. Justicia juvenil

El sistema de justicia juvenil es el conjunto de leyes, políticas, directrices e instituciones específicas para adolescentes en conflicto con la ley. El Salvador desarrolló su sistema de justicia juvenil bajo los parámetros internacionales de derechos humanos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. En 1995 el país aprobó la legislación penal juvenil especial y se convirtió así en el primer país latinoamericano en abogar por una ley de naturaleza especial para abordar la violencia delictiva cometida por adolescentes y jóvenes. Las sanciones penales del sistema penal juvenil están concebidas con una finalidad educativa y de inserción social, para propiciar que el adolescente repare el daño causado, realice actividades comunitarias y se capacite profesionalmente; la pena privativa de libertad se aplica solo a delitos graves como último recurso y por el tiempo más breve posible. Un elemento complementario a la justicia juvenil es la prevención de la violencia (Recuadro 3.1), tema que ya se analizó ampliamente (CEPAL, 2015; Escotto Quesada, 2015a, 2015b; Murcia, 2015). En el presente apartado se analiza el sistema penal juvenil salvadoreño en su marco normativo e institucional, así como el proceso, las medidas y los principales indicadores estadísticos.

Recuadro 3.1. Estrategias de prevención de la violencia

Otra faceta de los esfuerzos por reducir la violencia e inseguridad que vive el país es la prevención de la participación de jóvenes en la comisión de delitos. Para obtener los resultados clave que se esperan de la prevención, El Salvador considera disponer de servicios institucionales de prevención en los territorios; incrementar el uso de espacios públicos recuperados; reducir la incidencia delictiva en espacios públicos; reducir los delitos cometidos con armas de fuego y reducir el número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan; reducir la violencia intrafamiliar y contra las mujeres, y abordar la conflictividad vecinal.

Los principales instrumentos desarrollados en El Salvador son el Plan El Salvador Seguro y la Política Nacional de Juventud. El Plan El Salvador Seguro tiene una visión de seguridad ciudadana, de un estado democrático, garante y protección de los derechos humanos. El Plan El Salvador Seguro, creado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) en 2015, es producto de un esfuerzo de articulación entre instituciones del Estado, municipalidades, iglesias, medios de comunicación social, empresas privadas, partidos políticos, y organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional, bajo la figura del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC). Este instrumento de política contempla la atención a la violencia y delincuencia mediante cinco ejes de acción: 1) Prevención de la violencia, 2) Control y persecución penal, 3) Rehabilitación y reinserción, 4) Atención y protección a víctimas y 5) Fortalecimiento institucional. El Eje 1 busca transformar la vida de las personas y territorios para reducir la incidencia y el impacto de la violencia y el crimen y en específico el resultado 5 donde se busca ofrecer programas en el ámbito educativo y de trabajo a población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La Política Nacional de Juventud y Plan de Acción 2011-2014 apuesta por la coordinación de políticas sectoriales, incluida la de prevención de la violencia. La Política apuesta por la reducción de las tasas de violencia juvenil mediante la definición de metas específicas y el diseño de planes sectoriales de acción frente a la problemática. Por otra parte, la Política de Persecución Penal, adoptada en 2010 por la Fiscalía General de la República (FGR), establece criterios de actuación y articulación fiscal con la PNC y criterios básicos para el trabajo de víctimas e imputados en jurisdicciones penales comunes y especiales.

3.2.1. *El marco normativo e institucional*

El sistema penal juvenil salvadoreño se basa en un conjunto de instrumentos internacionales y nacionales. Las principales normativas internacionales que se vinculan al sistema penal juvenil salvadoreño (Cuadro 3.3) tienen jerarquía de ley y son de obligatorio cumplimiento según el artículo 144 de la Constitución de la República una vez que la Asamblea Legislativa las ratifica. El principal instrumento nacional es la Ley Penal Juvenil (LPJ). El sistema de justicia penal juvenil cuenta con un marco normativo e institucional especializado, y un procedimiento diferenciado del proceso penal de adultos. Según los estándares de la UNODC y la UNICEF (2008), los cuales utilizan un sistema

de cuatro niveles ascendentes para calificar los sistemas penales, el sistema penal juvenil salvadoreño se ubica en el nivel 4, puesto que el sistema está amparado con solidez en la legislación la política salvadoreña.

El régimen penal juvenil no sigue la definición de juventud según la Ley General de Juventud, sino que distingue entre adolescentes y adultos. De conformidad con el artículo 2° de la Ley Penal Juvenil (LPJ), la edad de responsabilidad penal juvenil es entre los 12 y los 18 años, por lo que a quienes superan los 18 años de edad les corresponde la responsabilidad penal como adultos. La LPJ divide a los jóvenes en dos subgrupos: los que tienen de 12 a 16 años de edad, en quienes se verifica la existencia o no de una conducta antisocial y que pueden ser sujetos de medidas de protección contempladas en la legislación del ISNA y medidas contempladas en la Ley Penal Juvenil; y de 16 a 18 años de edad, en quienes se comprueba la existencia de una infracción penal, para absolverlos o responsabilizarlos con base en las medidas establecidas en la Ley Penal Juvenil. Cuando no se pueda establecer con certeza la edad de una persona presumiblemente menor, esta será considerada como tal hasta tener pruebas en contrario, según lo indicado por el artículo 7° de la Ley Penal Juvenil. Se considera que las personas menores de 12 años de edad no tienen responsabilidad penal, son inimputables y en caso de mostrar una conducta antisocial se les deberá prestar protección especial por parte del ISNA.

Cuadro 3.3. Marco normativo del sistema penal juvenil salvadoreño

	Marco normativo	Año de aprobación
Normativas internacionales	Convención sobre los Derechos del Niño	1990
	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones	2013 ^a
	Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing)	1985
	Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de Libertad (Reglas de Tokio)	1990
	Directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD)	1990
	Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad	1990
	Principios básicos de justicia restaurativa	1999
Marco normativo salvadoreño	Ley Penal Juvenil (LPJ) (antes Ley del Menor Infractor)	2004
	Ley de vigilancia y control de ejecución de medidas al menor sometida a la Ley Penal Juvenil	1995
	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia	2009
	El Reglamento General de los Centros de Internamiento para Menores Infractores	1995

Nota: a. Año en el cual El Salvador firmó el Protocolo.

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 3.4 resume las funciones de las instituciones vinculadas al sistema de justicia penal juvenil y muestra en qué etapa del procedimiento judicial intervienen.

No existe rivalidad entre las instancias vinculadas al sistema de justicia juvenil; sin embargo, en ocasiones algunas de las instituciones no asumen a cabalidad sus funciones o responsabilidades, debido a lo cual estas tienen que ser asumidas por otros. No obstante lo anterior, existen esfuerzos colaborativos y espacios de articulación que van propiciando poco a poco el acercamiento entre instituciones.

Cuadro 3.4. Instancias vinculadas al sistema de justicia penal juvenil y sus funciones

Instancia	Etapa del procedimiento judicial en el cual intervienen	Funciones
Policía Nacional Civil (PNC)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprehensión/contacto inicial con el joven - Procesamiento/investigación 	Encargada de auxiliar a la FGR en la investigación de las infracciones legales y que materializa las capturas emitidas por orden de la autoridad competente (Arts. 40 y 54 de la Ley Penal Juvenil).
Fiscalía General de la República (FGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprehensión/contacto inicial con el joven - Procesamiento/investigación 	Institución autónoma responsable de dirigir la investigación de las infracciones.
Procuraduría General de la República (PGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprehensión/contacto inicial con el joven 	Responsable de realizar la defensa legal gratuita cuando por algún motivo el adolescente carezca de esta; solicitar y aportar pruebas; solicitar la conciliación en el procedimiento penal; solicitar la cesación o modificación de medidas provisionales o definitivas e interponer recursos.
Juzgados de Menores	<ul style="list-style-type: none"> - Aprehensión/contacto inicial con el joven - Procesamiento/investigación - Resolución de casos 	Encargados de conducir el procesamiento judicial de aquellas personas que cometieron infracciones a la ley siendo adolescentes, hasta la emisión de una sentencia definitiva.
Juzgados de Ejecución de las Medidas al Menor	<ul style="list-style-type: none"> - Privación de la libertad 	Autoridad responsable de la vigilancia y control de la ejecución de medidas al menor.
Cámara de Menores	<ul style="list-style-type: none"> - Procesamiento/investigación - Resolución de casos 	Autoridad responsable de conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los Juzgados de Menores, Juzgados de Ejecución de Medidas al Menor y Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor sometida a la Ley Penal Juvenil.
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprehensión/contacto inicial con el joven 	Institución responsable de velar por el respeto de los derechos fundamentales, de conocer los casos de vulneración o amenaza a los derechos humanos y sobre todo de conocer los casos de adolescentes privados de libertad.
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	<ul style="list-style-type: none"> - Privación de la libertad - Sistema de bienestar social/medidas no privativas de libertad 	Institución responsable de administrar los resguardos y centros de internamiento para adolescentes en conflicto con la ley, y de brindar servicios de protección social inclusive para aquellos niños que al ser inimputables penalmente, lo requieran.
Dirección General de Centros Intermedios (DGCI)	<ul style="list-style-type: none"> - Privación de la libertad 	Responsable de los centros intermedios para el cumplimiento de la medida de internamiento en los casos de personas que hayan cumplido 18 años de edad, que requieran un tratamiento especializado o que su permanencia en el centro implique un perjuicio para los menores de edad.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Penal Juvenil.

3.2.2. El proceso y las medidas

El proceso penal juvenil tiene por objeto establecer la existencia de una infracción penal, determinar la autoría y participación, y ordenar la aplicación de las medidas correspondientes, según el artículo 22 de la Ley Penal Juvenil. El proceso penal juvenil puede iniciar: 1) de oficio, 2) por denuncia interpuesta ante autoridades competentes o 3) por la detención en flagrancia del adolescente en el momento en que suceden los hechos o inmediatamente después. El establecimiento de una sentencia definitiva consta de dos etapas: la etapa preparatoria y la etapa de juicio. La etapa preparatoria consiste en la búsqueda y recolección de los elementos de juicio que servirán para demostrar o no la existencia de una infracción penal y la vinculación del supuesto infractor como hechor o partícipe del mismo o no. La duración de esta etapa es de 90 días, que puede ampliarse hasta un máximo de 120 días. La etapa de juicio es la etapa final del proceso penal juvenil, en la que se presentan ante la autoridad judicial competente las pruebas necesarias para establecer si el joven a quien se atribuye la comisión de una infracción penal es responsable, y se imponen las medidas definitivas

correspondientes en caso de que el imputado sea encontrado culpable. En ciertos casos el procedimiento puede concluir en forma anticipada. Las formas de terminación anticipadas del procedimiento son la conciliación, la remisión, la cesación del proceso o la renuncia de la acción (Art. 36 y siguientes de la Ley Penal Juvenil).

Los delitos y faltas se rigen por el Código Penal común, pero el procedimiento y las sanciones establecidas son de naturaleza especial según la Ley Penal Juvenil. En el marco del sistema penal juvenil existe un conjunto de medidas provisionales y sanciones penales definitivas impuestas a adolescentes infractores, las cuales tienen una finalidad primordialmente educativa (Art. 9 de la LPJ). Las medidas pueden aplicarse de manera simultánea, sucesiva o alternativa (una u otra). Las cinco medidas son: 1) la orientación y el apoyo familiar (el adolescente debe recibir una debida atención en su hogar y su entorno natural), 2) la amonestación (atención verbal realizada por una autoridad judicial y que incluye además advertencias a padres, tutores o responsables del adolescente), 3) la imposición de reglas de conducta (obligaciones o prohibiciones impuestas por la autoridad judicial), 4) la libertad asistida (obligación de participar y cumplir con programas educativos, así como recibir orientación y seguimiento del tribunal; el plazo mínimo de cumplimiento es de seis meses) y 5) el internamiento. A los jóvenes con conducta antisocial se les pueden aplicar además las medidas de protección contenidas en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). Dentro de estas figuran: a) la inclusión de adolescentes en programas; b) la orden de matriculación o de permanencia obligatoria en un centro educativo; c) el tratamiento médico; d) la separación de la actividad laboral; e) el acogimiento de emergencia; f) la amonestación a responsables; g) la declaración del responsable en la que asume su compromiso con el adolescente; y h) el acogimiento familiar o institucional.

Los menores pueden ser privados de su libertad mediante una detención administrativa, una detención provisional o una detención definitiva (internamiento). La detención administrativa puede operar en las primeras horas posteriores a la captura de la persona adolescente y hasta un máximo de 72 horas (Art. 13, inciso 2º de la Constitución de la República). La detención administrativa debe ser en lugares establecidos como resguardo, a la orden de la FGR; en la práctica también se hace uso de espacios separados en los Centros de Internamiento para cumplir con este mandato legal. La decisión de realizar este tipo de detención corresponde a la Fiscalía, que deberá decidir de primera instancia si procede ordenar la detención y abrir la investigación de manera inmediata. La detención provisional es excepcionalmente dictada por la autoridad judicial correspondiente al tiempo que dura el proceso penal. Para tales efectos la FGR o el Tribunal deberán ordenar el traslado a un resguardo administrado por el ISNA. En la práctica se utilizan los Centros de Internamiento. Finalmente, el internamiento (o detención definitiva) es una sanción definitiva excepcional dictada por jueces de menores, luego de la comprobación de la comisión de una infracción legal o de una conducta antisocial. Por regla general, la medida de internamiento puede sustituirse por medidas de libertad asistida, reglas de conducta o servicio a la comunidad por decisión de los jueces de Ejecución de Medidas al Menor, siempre y cuando esto no represente un peligro para las víctimas o testigos, se trate de reincidencia o habitualidad y la medida haya sido decretada por más de una infracción penal (Arts. 8 y 15 de la Ley Penal Juvenil).

La duración del internamiento varía según la edad. Los menores de 12 a 16 años de edad con conducta antisocial comprobada podrán ser condenados a medidas definitivas de hasta cinco años. Para los menores de 16 a 18 años de edad las medidas definitivas a las cuales pueden ser condenados tienen como duración la mitad de la pena establecida para

las personas adultas, hasta un máximo de siete años. En casos excepcionales, los jueces de menores pueden aplicar el internamiento de hasta un máximo de 15 años.³

Los jóvenes condenados a detención definitiva la cumplen en centros de internamiento especiales. Los centros son separados por sexo, edad, internamiento provisional o definitivo, y en lo posible no se mezcla a adultos con jóvenes. En la práctica también se separa a los jóvenes según si pertenecieron o no a una pandilla, lo cual se justifica por los disturbios en centros de internamiento que pandillas rivales provocaron en el pasado. La protección a la vida es el máximo bien jurídico, y el odio a muerte entre pandillas la pone en riesgo. Todos los centros de internamiento albergan poblaciones de 12 años en adelante, inclusive adultos (mayores de 18 años de edad) sometidos a la Ley Penal Juvenil (Cuadro 3.5). En la práctica, los jóvenes internos en los centros de inserción social del ISNA que llegan a la mayoría de edad cumpliendo su sentencia bajo la LPJ permanecen en los centros del ISNA. Sin embargo, si estos necesitan algún tratamiento especializado o perjudican a los demás menores de edad, son trasladados por el ISNA, por orden de la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI), a la Granja de Rehabilitación de Ilobasco, inaugurada en agosto de 2014. La Granja de Rehabilitación de Ilobasco alberga únicamente a personas adultas y es el primer centro que trata de no separar a la población según su pertenencia o no a una pandilla y la rivalidad entre ellas.

Cuadro 3.5. Centros de internamiento

Centro de internamiento	Autoridad que administra	Público meta
Centro de Inserción Social de Tonacatepeque	ISNA	Adolescentes mayores de 12 años de edad en adelante, miembros de la Mara Salvatrucha.
Centro de Inserción Social El Espino	ISNA	Adolescentes mayores de 12 años de edad en adelante, miembros de la Pandilla 18.
Centro de Inserción Social Sendero de Libertad	ISNA	Adolescentes mayores de 12 años no pandilleros o de pandillas que dan pocos problemas por códigos pandilleriles.
Centro de Inserción Social Femenino	ISNA	Mujeres adolescentes y jóvenes de todas las edades.
Granja de Rehabilitación para jóvenes en conflicto con la Ley Penal Juvenil de Ilobasco	DGCI	Jóvenes de la Mara Salvatrucha, la Pandilla 18 y no pandilleros que han cumplido la mayoría de edad y siguen sometidos al sistema penal juvenil, que necesitan de un tratamiento especializado o que perjudican a menores de edad en otros centros de inserción social.

Fuente: ISNA (2015a).

El Salvador cuenta con un mecanismo para atender quejas de jóvenes en centros de internamiento. El mecanismo salvadoreño cae en el nivel 4, lo que quiere decir que, según los estándares de UNODC y UNICEF (2008) que utilizan un sistema de cuatro niveles ascendentes para calificar los sistemas penales, el país tiene un sistema que está muy bien protegido por la ley. La Ley de Vigilancia y Control de la Ejecución de Medidas al Menor sometida a la LPJ establece un procedimiento de quejas ante los jueces de Ejecución de Medidas al Menor. Este procedimiento puede ser activado por los jóvenes en los centros de internamiento, por sus tutores o responsables, por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por el Procurador de Menores o el defensor, por el Fiscal o por personas o asociaciones vinculadas a los intereses de los jóvenes. Este procedimiento se utiliza cuando existe una violación de los derechos fundamentales, o cuando se somete al joven infractor a una actividad o sanción disciplinaria no permitida o prohibida por la ley o por el Reglamento de Centros de Internamiento. Acompaña al sistema de quejas un procedimiento para sancionar a funcionarios que por acción u omisión hayan vulnerado o amenazado los derechos de los

jóvenes. Entre enero de 2014 y diciembre de 2015 no se ha dictado ninguna sentencia interlocutoria sobre quejas orientadas al restablecimiento de derechos conculcados, ni se han aplicado sanciones a funcionarios (Órgano Judicial, 2016).

3.2.3. La justicia juvenil en números

En 2015, un total de 1 219 menores estuvieron delante de un juez para recibir una sentencia. De estos menores, casi nueve de cada 10 fueron condenados: para 252 de los menores de 12 a menos de 16 años se estableció la conducta antisocial, y 804 menores de 16 a menos de 18 años fueron declarados responsables (parte superior del Cuadro 3.6). El bajo número de menores para los cuales no se establece la conducta antisocial o se declaran absueltos indica que solo los casos con fuertes pruebas llegan a la etapa de juicio. Esta afirmación es sostenida por la gran cantidad de terminaciones anticipadas del procedimiento: en 2015, un total de 1 359 jóvenes se beneficiaron de una terminación anticipada, principalmente por remisión (492 jóvenes). El índice de terminaciones anticipadas del procedimiento es de 52.5 por cada 100.⁴ En aras de mantener el espíritu de la medida, solo una cuarta parte de las sanciones definitivas es de internamiento (parte inferior del Cuadro 3.6). En consecuencia, el índice de jóvenes sentenciados a privación de la libertad es de 28.9%.⁵ La mayoría de las medidas definitivas son la libertad asistida y la observancia de reglas de conducta. Las medidas provisionales y sanciones penales definitivas contempladas en la LPJ (más la condena a servicios a la comunidad) pueden aplicarse de manera simultánea, lo que resulta en la existencia de más medidas definitivas que jóvenes responsables o con conducta antisocial.

Cuadro 3.6. Número de jóvenes sentenciados y medidas definitivas impuestas, 2015

	12 a menos de 16 años	16 a menos de 18 años
Número de jóvenes con resoluciones de sentencia definitiva		
Se establece la conducta antisocial	252	No aplicable
No se establece la conducta antisocial	25	
Se declara responsable	No aplicable	804
Se declara absuelto		138
Número de medidas definitivas impuestas a jóvenes responsables o con conducta antisocial		
Libertad asistida	155	370
Observancia de reglas de conducta	144	327
Internamiento	50	302
Orientación y apoyo sociofamiliar	15	55
Servicios a la comunidad	11	37
Amonestaciones	5	16

Fuente: Órgano Judicial, 2016.

En 2015, una totalidad de 1 465 jóvenes fueron privados de su libertad. Entre ellos se incluye a los jóvenes condenados en 2015 y a aquellos que cumplen condenas de años anteriores (Cuadro 3.7). Si se comparan las cifras de 2011 (1 606) y 2015 (1 465), se observa una leve reducción, que es un efecto secundario de la tregua vigente de 2012 a 2015. En términos relativos, son 119.2 menores detenidos por cada 100 000 adolescentes (de 12 a 17 años de edad) en 2015. Mientras que en 2011 la mayoría de las privaciones fueron provisionales (que corresponden al tiempo que dura el proceso penal), en 2015 la mayoría fueron definitivas. Las medidas provisionales fueron casi en su totalidad de internamiento (703 en 2015), y solo en 52 casos la medida provisional fue en medio

abierto, no privativa de la libertad (ISNA/GPI/SIPI, 2016). Pese a la leve reducción, se nota un fuerte uso de la detención provisional, que cuestiona el carácter excepcional de esta. Ello obliga a revisar su uso frente a otras medidas en medio abierto contenidas en el artículo 15 de la Ley Penal Juvenil. Como se esperaba, al revisar la tasa de jóvenes aprehendidos por la PNC (véase el Capítulo 1), la gran mayoría de menores privados de su libertad son varones (1 312 frente a 153 en 2015). En el año 2014, la sentencia más frecuente entre las medidas definitivas de internamiento fue la de cinco años (37.9% de los casos), seguida de la de tres años (19.5%) y la de siete años (11.7%) (Gráfico 3.3). La mayor duración de la privación de la libertad fue de 15 años, con 2.7%.

Como se mencionó antes, los menores y adultos en conflicto con la ley deben ser recluidos por separado según la LPJ. No obstante esto, ya se comentó que los jóvenes en conflicto con la ley que cumplen la mayoría de edad pueden permanecer en los centros de inserción social del ISNA. En los centros del ISNA el diseño arquitectónico, la escasez de edificios y la falta de recursos impiden realizar la separación requerida por la ley de menores y adultos, los cuales coexisten mezclados en los sectores. En 2015, un tercio de las personas privadas de su libertad en centros del ISNA (515 de 1 465) eran adultos sometidos a la legislación penal juvenil (Cuadro 3.7). Por otro lado, la detención en flagrancia suele cumplirse en calabozos policiales que funcionan como resguardos, mismos que por lo general no disponen de muchas celdas para la separación según la edad.

Cuadro 3.7. Número de jóvenes privados de su libertad, 2011 y 2015

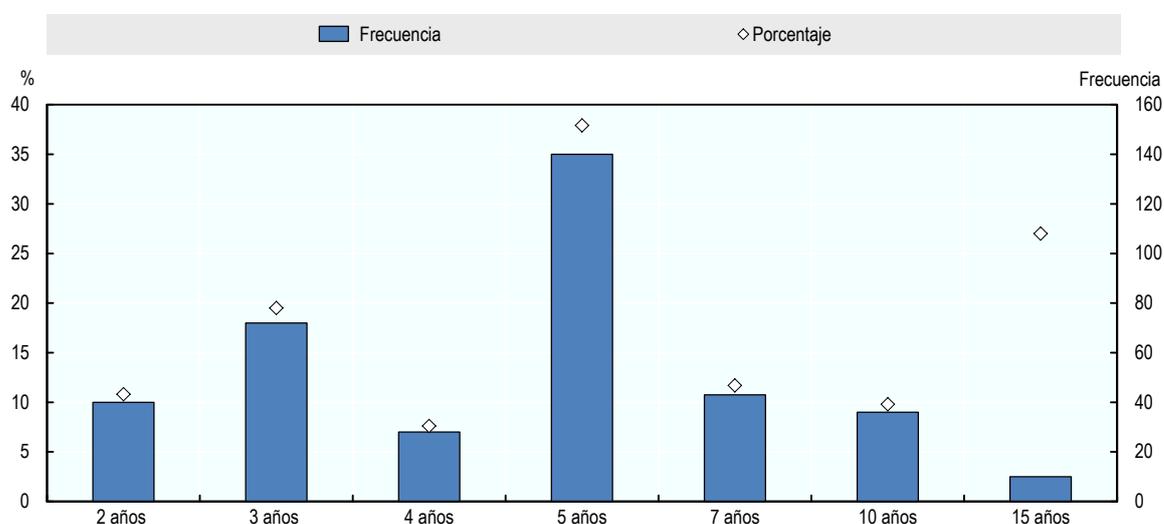
		2011	2015	
Total		1 606	1 465	
Tipo de detención	Provisionales	915	703	
	Definitivas	689	762	
	Resguardo	2	0	
Sexo	Hombre	1 482	1 312	
	Mujer	124	153	
Rango de edades	12 a menos de 16 años	180	209	
	16 a menos de 18 años	707	741	
	mayores de 18 años	722	515	
Área geográfica de procedencia	Urbano	1 227	456	
	Rural	379	1 009	
Tipo de delito	Homicidios		420	
	Extorsión		393	
	Comercio, posesión, tráfico y tenencia de drogas		199	
	Tenencia, portación o conducción ilegal de armas de fuego		108	
	Robos		68	
	Tenencia, portación o conducción de armas de guerra	No disponible	61	
	Asociación ilícita y pertenencia a pandillas		56	
	Secuestro y privación de libertad		50	
	Violación y agresiones sexuales		46	
	otro		44	
	Feminicidio		20	
	Vinculados a pandillas	Mara Salvatrucha	314	423
		Pandilla 18	60	230

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ISNA/GPI/SIPI, 2016.

El número de jóvenes rurales en conflicto con la ley ha aumentado en los últimos años. En el Capítulo 1 ya se mencionó que el número de jóvenes infractores que proceden de áreas rurales fue en aumento, cosa que se observa igualmente en el número de jóvenes privados de su libertad: mientras que en 2011 solo 23.6% de los jóvenes privados de libertad pertenecía al área rural, en 2015 esa cifra ascendió a 68.9% (con base en el Cuadro 3.7). De acuerdo con el personal técnico del ISNA, este cambio obedece a la migración de jóvenes del área urbana al área rural, como una medida de prevención por parte de la familia, que los envía a vivir con parientes cercanos en el campo; sin embargo, estos jóvenes han llegado a “reclutar” a otros del área rural para que se integren a las pandillas, y ello ha derivado en el incremento de los miembros en estos territorios, en donde han cometido los ilícitos (Montoya y Alas, 2016). Además, el personal señala que los jóvenes se trasladan a otros municipios para cometer delitos.

Más de la mitad de los jóvenes privados de su libertad están condenados por homicidio o extorsión. Pocos jóvenes son aprehendidos por la PNC por homicidios o extorsiones; sin embargo, estos son los principales delitos por los cuales los jóvenes están privados de su libertad (Cuadro 3.7). Además, hay un número considerable de jóvenes privados de su libertad por el comercio, posesión, tráfico y tenencia de drogas, o tenencia, portación o conducción ilegal de armas de fuego. Por otro lado, son pocos los jóvenes que están privados de su libertad por agresiones sexuales o feminicidio, a pesar de las elevadas tasas de agresiones contra mujeres (véase el Capítulo 1). Esta falta de condena debe ser vista como una de las consecuencias de una sociedad con alto nivel de violencia y un sistema judicial y penitenciario que no da abasto a los niveles de violencia.

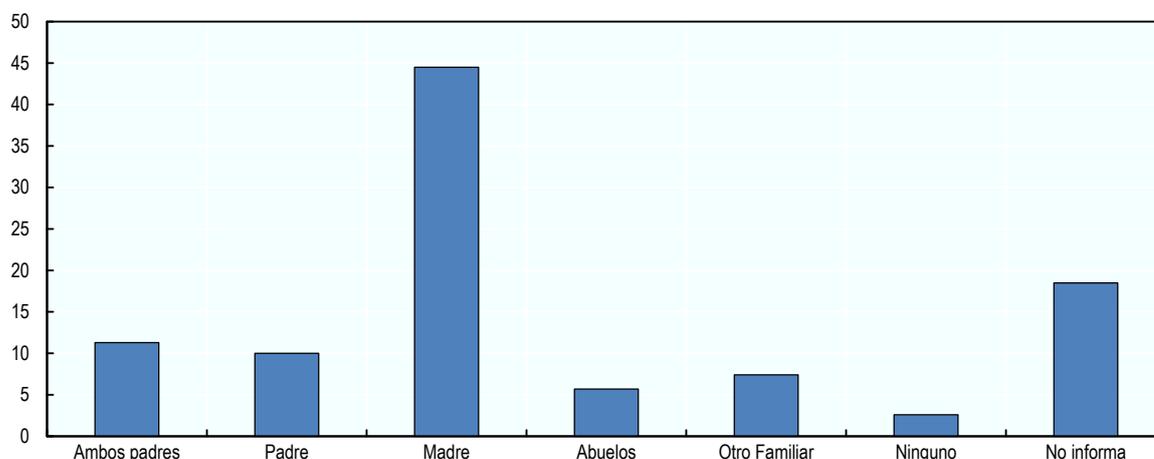
En 2015, casi la mitad de los jóvenes privados de su libertad están vinculados a una pandilla. El incremento de jóvenes privados de su libertad vinculados a una pandilla entre 2011 y 2015 (Cuadro 3.7) no implica forzosamente un aumento en la actividad de las pandillas (hasta agosto de 2015 la tregua estaba en vigencia); este incremento se puede deber a un cambio en la estrategia de la PNC y la justicia juvenil. Por otro lado, no existen razones concluyentes para explicar el mayor número de jóvenes vinculados a la Mara Salvatrucha privados de su libertad en comparación con jóvenes vinculados a la Pandilla 18. Sí es cierto que la Mara Salvatrucha tiene más miembros que la Pandilla 18 – cerca de 20 000 frente a 10 000– y que ha mostrado niveles de violencia y agresividad superiores (Murcia, 2015).

Gráfico 3.3. Duración de medidas definitivas de privación de libertad, 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de información del ISNA, 2015a, 2015b y 2015c.

En casi la mitad de los casos, la responsable conocida de los jóvenes infractores eran las madres (44.5%), seguidas por ambos padres (11.3%) y el padre (10%) (Gráfico 3.4). Esto denota la presencia de hogares monoparentales con predominancia de la madre. No existen datos sobre cuántos de los responsables (u otros) visitan a los jóvenes privados de su libertad y con qué frecuencia, ya que los registros de las visitas no están sistematizados. Estimaciones informales de la Dirección de Inserción Social del ISNA señalan que un tercio de los jóvenes reciben visitas mensuales y que menos de 15% no recibe visitas de familiares. Una posible explicación de lo anterior es la falta de recursos económicos de la familia para trasladarse al centro de inserción social, sobre todo si se tiene en cuenta que no existe una norma legal que obligue a considerar la cercanía al domicilio a la hora de designar el centro de reclusión. Muchos jóvenes ligados a pandillas mantienen vínculos con los compañeros que están fuera de los centros. Estos grupos inclusive se ocupan de mandar alimentos y otros insumos a los recluidos. La pandilla puede volverse una segunda familia para los jóvenes, quienes a menudo la quieren tanto como a la biológica (OEA, 2007). En otros casos se reporta que existe manipulación por parte de los jóvenes a sus familias y se evidencia una especie de chantaje emocional: los jóvenes culpan a la familia por su internamiento, especialmente a las madres, quienes, por un sentimiento de culpa, pueden incluso llegar a cometer ilícitos (ingresar objetos y sustancias prohibidas) para complacer a sus hijos.

Gráfico 3.4. Responsables o tutores de jóvenes infractores, 2015
(Porcentaje)



Fuente: Órgano Judicial, 2016.

3.3. El acompañamiento social de jóvenes en conflicto con la ley

Los jóvenes en conflicto con la ley reciben apoyo psicosocial durante las diferentes fases del procedimiento. Los equipos multidisciplinarios de los juzgados de ejecución de medidas al menor brindan orientación y acompañamiento en las diferentes fases, antes de que se dicte una medida. Por medio de sus intervenciones, les explican y los preparan para los diferentes escenarios, ya sea que se aplique una sanción o no. Cuando se trata de medidas definitivas de internamiento, la fase de adaptación resulta muy compleja debido a que los jóvenes tienen que asimilar el hecho de permanecer privados de su libertad en una edad que se caracteriza justamente por la libertad y la independencia. En las primeras fases del ingreso al sistema, este apoyo psicosocial (de los equipos técnicos del ISNA y los equipos multidisciplinarios de los juzgados) es fundamental para que los jóvenes asimilen y procesen este cambio radical en sus vidas, gracias a una atención oportuna y profesional. El apoyo psicosocial implica un proceso de fortalecimiento en los niveles personal y familiar con la finalidad de restablecer la integridad y el bienestar del adolescente y de su red familiar. Mediante evaluaciones individuales y grupales que permitan la elaboración de planes de tratamiento con la inclusión de la familia, el ISNA espera garantizar el derecho al desarrollo de facultades psicosociales y a la salud mental del adolescente.

La pertenencia o no a una pandilla determina el éxito de los programas de reinserción social. La pertenencia a pandillas tiene tal poder en el sistema penal juvenil que ha obligado a estructurar y distribuir a la población juvenil en los centros, tomando en cuenta esta condición. De acuerdo con personal técnico del ISNA, los adolescentes internos se clasifican en dos categorías: quienes están integrados de manera activa a las pandillas (es decir, que ya pasaron el rito de iniciación y se ubican en un rango alto) y quienes tienen un papel secundario (tienen amigos que pertenecen a la pandilla, colaboran y realizan tareas de vigilancia). El primer grupo es el que marca las reglas para los demás miembros de las pandillas (en los centros de internamiento) y ejerce el control, organiza las reuniones y tiene voz y voto en los asuntos relacionados con la pandilla. Los líderes se concentran en sus papeles y priorizan estas funciones en lugar de participar en los

programas de reinserción social. Los equipos técnicos del ISNA conocen estas dinámicas y sus intervenciones se realizan paralelamente a estos procesos, sin interferir en tales dinámicas, que por consecuencia vuelve las intervenciones inefectivas y no conducen al objetivo de la reinserción social.

Programas de reinserción social del ISNA

Los programas de reinserción social del ISNA se organizan bajo el Programa Marco. En el Programa Marco, el ISNA establece las líneas estratégicas para la ejecución y organización de los programas de atención integral para adolescentes en los centros de internamiento administrados por esa institución. El ISNA debe garantizar el cumplimiento de derechos y deberes de los adolescentes de acuerdo con la Ley Penal Juvenil, generando las condiciones para el cumplimiento de los objetivos de pleno desarrollo en su medio natural y de su inserción socio-familiar. Sus objetivos específicos se orientan a garantizar los derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación de conformidad con la LEPINA; garantizar a los adolescentes privados de su libertad y en los resguardos: alimentación, salud y asistencia jurídica; y acceso a la educación formal y no formal. Asimismo, se garantiza atención psicosocial, asistencia jurídica, desarrollo de competencias para la vida y acompañamiento familiar a los adolescentes que cumplen una medida en medio abierto, además del desarrollo del principio de corresponsabilidad mediante mecanismos de coordinación con los miembros de la Red de Atención Compartida.

La Subdirección de Inserción Social del ISNA es la encargada de llevar a cabo los programas de atención integral. Los programas de atención integral se desarrollan a través de nueve componentes: 1) atención para el acceso a la educación formal, 2) atención para el acceso a la educación no formal, 3) atención psicosocial, 4) atención familiar, 5) atención para el desarrollo de competencias para la vida, 6) atención en alimentación y nutrición, 7) atención en salud, 8) atención en asistencia jurídica y 9) atención en seguridad. Los primeros cinco componentes corresponden a la reinserción social, mientras que los cuatro últimos son parte de los servicios básicos que el sistema está obligado a prestar. El programa psicosocial pretende fortalecer los vínculos y las relaciones familiares; sin embargo, los entrevistados señalan la poca disposición de las familias y su mínimo nivel de implicación en los procesos de intervención psicosocial. Debido a ello, la efectividad de los programas puede verse minimizada.

La oferta de programas y servicios no es homogénea en los diferentes centros del ISNA. Aunque se hacen esfuerzos importantes para mejorar y homogenizar los programas y servicios, en algunos centros esta oferta es limitada y débil. Las razones de ello son varias: carencia de recursos, problemas en la gestión de los centros de internamiento, respuesta mínima de algunos sectores sociales para apoyar el proceso de reinserción, y una fuerte influencia de las dinámicas determinadas por las pandillas. Los centros de internamiento que reciben apoyo de instancias externas (por ejemplo iglesias, ONG, universidades) tienen programas de reinserción social que funcionan mejor. Los resultados más notables se pueden observar en el Centro de Inserción Social Femenino. En él destaca un programa de educación musical que ayuda a las jóvenes a elevar su autoestima y a manejar el estrés. El personal del centro afirma que este aprendizaje las motiva y les ha despertado un gran interés en profundizar en esta rama del arte. Por otro lado, los talleres que se ofrecen a los jóvenes en los centros reproducen la división sexual del trabajo: a las mujeres se les ofrecen talleres de cosmetología, corte y confección, alta costura, cocina y repostería, y a los varones talleres de carpintería, sastrería, panadería y computación, entre otros.

La coordinación entre el ISNA y ministerios competentes desempeña un importante papel en mejorar los programas. Desde 2015 el Ministerio de Educación (MINED) financia la planta de docentes para el componente educativo de los programas de atención integral. Pese a estos importantes avances, es aún difícil llenar la planta de docentes para los programas de reinserción de jóvenes en conflicto con la ley; según los entrevistados se ha llegado al grado de “regatear” las plazas y desde el MINED estas se asocian con castigos para el personal docente. A nivel comunitario, los servicios de atención a la salud son administrados por el ISNA junto con el Ministerio de Salud (MINSAL). Algunos centros de internamiento cuentan con personal médico y enfermería de planta, mientras que en otros la atención se ofrece por días.

Programas de reinserción social en medida de medio abierto

Jóvenes con medidas de medio abierto son atendidos por varios actores. Los programas de reinserción social para jóvenes con medidas de medio abierto son administrados por: el ISNA, la autoridad judicial de ejecución de medidas al menor, instituciones públicas y privadas, y las familias. Las principales ONG que apoyan a estos jóvenes son la Asociación Restaurativa para la Juventud de El Salvador (ARJUVES), adscrita a la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP), así como la Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO) y la Plataforma Seguridad Juvenil Centroamericana/La Casa Tomada.

Los programas de reinserción para jóvenes con medidas de medio abierto priorizan la continuación de los procesos de educación formal y la capacitación para el empleo o emprendimiento. Los esfuerzos se centran en mantener a los jóvenes en el sistema educativo y contar con la supervisión y el apoyo parentales. Asimismo, se busca organizar sus actividades para hacer un uso constructivo del tiempo libre y establecer vínculos con la comunidad. Desde el ISNA y los juzgados se busca garantizar una inserción positiva a la comunidad, y los esfuerzos se enfocan en la prevención de situaciones de riesgo. Estos procesos resultan más efectivos si los jóvenes no tienen ningún vínculo con las pandillas y cuentan con un sólido apoyo familiar. Todas las acciones se realizan sin separar a los adolescentes de su núcleo familiar y social. Con esto se reconoce el papel fundamental que tiene la familia en el proceso de inserción, y se le incluye en diversas acciones que forman parte de esta medida no privativa de la libertad. Un caso particular son los jóvenes a quienes se les canjea la medida de internamiento por medidas en libertad. Una vez libres, estos jóvenes no suelen ser atendidos por el ISNA, y el MJSP carece de programas para jóvenes infractores.

Recuadro 3.2. Programas comunitarios de reinserción social

La reinserción social de personas en conflicto con la ley es un componente clave de las estrategias para la reducción de la criminalidad. Los programas e iniciativas de reinserción social se definen por su objetivo de prevenir que personas con un perfil de riesgo cometan acciones ilícitas, o evitar la reincidencia de personas que ya han estado en conflicto con la ley (UNODC, 2013). En general existen dos tipos de programas de reinserción social: (i) programas ofrecidos dentro del marco institucional, durante el periodo de encarcelamiento para disminuir y afrontar factores de riesgo y para impartir habilidades necesarias para la reinserción productiva en la sociedad luego de la sentencia; y (ii) programas comunitarios que apoyan la reinserción de personas en conflicto con la ley luego de haber cumplido su sentencia. Los programas comunitarios varían fuertemente entre países y contextos. Un elemento clave de los programas comunitarios exitosos es que aumentan la sensibilización pública sobre las dificultades que enfrentan las personas en conflicto con la ley y sus comunidades; además, estos programas trabajan estrechamente con las comunidades para facilitar la transición de una vida en prisión a una vida en libertad según las normas y leyes.

Estados Unidos de América (USA) ofrece ejemplos ilustrativos de programas comunitarios enfocados en la reinserción social. Los programas comunitarios juegan un papel importante en USA, ya que tienen una de las tasas de encarcelamiento más altas en el mundo (667 presos por cada 100 000 habitantes en 2015 [World Prison Brief]) y una alta tasa de reincidencia: se estima que aproximadamente 68% de las personas que han cumplido su sentencia fueron arrestados por cometer nuevos crímenes dentro de los tres años posteriores (Durose et al., 2014). A la luz de estas cifras, diferentes estados tratan de integrar programas de reinserción y de reformar su sistema penal. Un ejemplo notable de programas comunitarios de reinserción social es el “Prison Entrepreneurship Program” (Programa de Emprendimiento de Prisioneros [PEP]) en el estado de Texas. Este programa, desarrollado por una ONG, ha trabajado con 1 700 presos desde 2003 (English, 2016).

El PEP trabaja con prisioneros determinados que cumplen ciertos requisitos, identificados mediante un riguroso proceso de selección. Los participantes reciben una capacitación para iniciar su propio negocio mediante un programa de micro-MBA que es reconocido por una universidad local. Ellos participan en un concurso de planes de negocios, en el cual tienen que presentar un plan frente a sus compañeros y los emprendedores. Estos emprendedores, además, ofrecen a las personas seleccionadas asesoramiento en temas de negocios y emprendimiento. Un elemento clave del PEP, es que el personal mantiene contacto con los miembros de la familia de los participantes para asegurarse de que tienen un grupo de apoyo social y familiar al cumplir su sentencia. Asimismo, trabajan con organizaciones comunitarias (como iglesias) para crear confianza entre los participantes y miembros de la comunidad, y mantienen una estrecha colaboración con el Departamento de Justicia Criminal de Texas.

Además, el PEP asiste a los participantes en los primeros pasos luego de cumplir la sentencia: por ejemplo, preparan los documentos pertinentes y colaboran en la búsqueda de vivienda y en la preparación para entrevistas de trabajo. También

existe la opción de vivir en casas de transición administradas por el PEP. De igual manera, se ofrece a los graduados del programa seminarios semanales de formación empresarial que se centran en habilidades para la vida, negocios, emprendimiento y finanzas personales. El programa ha tenido resultados favorables: todos los participantes han encontrado un empleo dentro de los primeros 90 días luego de cumplir su sentencia, y la tasa de reincidencia es de solo 7%, que es un tercio de la tasa de todo el estado de Texas (English, 2016).

Fuente: Durose, M.R. et al. (2014), UNODC (2013).

Programas de reinserción social de la DGCI

La DGCI ofrece diversos programas en sus centros de internamiento (Cuadro 3.8). Estos programas tienen como objetivo proporcionar las condiciones para que los jóvenes adquieran conocimientos y experiencia, de manera que cuando finalice su medida de internamiento puedan ganarse la vida de manera lícita y se facilite su reinserción social. En la Granja de Rehabilitación de Ilobasco funciona un centro educativo con siete docentes. Las clases de educación formal se desarrollan por la mañana y los talleres vocacionales por la tarde. Con el apoyo psicosocial se pretende desarrollar pensamientos y conductas que permitan una interacción efectiva de los jóvenes infractores con su entorno. Esta área cuenta únicamente con el trabajo que realizan los estudiantes de la Universidad Modular Abierta (UMA).

Cuadro 3.8. Programas de reinserción social de la DGCI

Área de programa	Detalles del programa
Educación	Programa educativo, ubicado entre el primer grado de secundaria y el bachillerato. Coordinado entre la DGCI, el MINED y los jueces de ejecución de medida.
Orientación laboral	Se cuenta con talleres de panadería (2 instructores), sastrería (2 instructores) y artesanías (2 instructores). Con estos oficios se busca que los jóvenes tengan posibilidades de trabajar en pequeños negocios o por cuenta propia.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> – Consultas generales y emergencias. Coordinado con el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) para las consultas generales y odontológicas y también con la Unidad de Salud de Ilobasco y con la ONG FUNDEM Salud y Visión para las consultas oftalmológicas. – MINSAL brinda atención para la prevención y atención de VIH.
Atención psicosocial	La UMA desarrolla un programa de apoyo psicosocial dirigido a los internos en los centros intermedios, en el cual se trabajan técnicas de control de conductas agresivas. El programa se desarrolla en sesiones de grupo semanales, y hay atención individual cuando los jóvenes lo requieren. Se cuenta con siete estudiantes de los últimos años de la carrera, que atienden a 100 jóvenes distribuidos en cuatro grupos de 25 cada uno.
Remoción de tatuajes	Servicio proporcionado principalmente a jóvenes retirados de las pandillas. Coordinado con el INJUVE que atiende a los jóvenes enviados por la DGCI. Este proceso dura varias sesiones.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas (véase el Anexo 1).

3.3.2. El personal que acompaña a los jóvenes privados de su libertad

Los equipos de los centros de internamiento brindan servicios permanentes de acompañamiento a los jóvenes en conflicto con la ley. Como se mencionó previamente, durante el procedimiento los jóvenes en conflicto con la ley son acompañados por equipos multidisciplinarios de los juzgados de ejecución de medidas al menor, y durante su internamiento los acompañan equipos técnicos del ISNA y del MJSP. Los equipos técnicos se integran con personal de diferentes profesiones (Cuadro 3.9). El número de

orientadores varía entre los centros de internamiento; la diferencia en el tamaño del equipo no depende del número de internados, y en consecuencia el número de orientadores por internado varía en cada centro. Por ejemplo, en la Granja de Rehabilitación de Ilobasco se designa a un orientador para cada 45 jóvenes; sin embargo, al establecer los turnos en algunos solo se cuenta con un orientador por cada 90 muchachos. Los equipos técnicos del ISNA, del MJSP y de los juzgados de ejecución de medidas al menor trabajan de manera coordinada y articulada, además de que discuten y se informan de manera permanente sobre los avances de los jóvenes para hacer el seguimiento de los casos.

Cuadro 3.9. Personal que conforma los equipos técnicos

Equipos Técnicos	Centros de Internamiento o intermedios (ISNA, MJSP)	Juzgados de Menores	Juzgados de Ejecución de Medidas al Menor
Psicólogos	X	X	X
Trabajadores sociales	X	X	X
Educadores	X	X	X
Sociólogos			X
Médicos	X		
Seguridad	X		

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas con operadores de justicia.

Los centros de internamiento cuentan con pocos especialistas y alta rotación. Los entrevistados afirman que el número de especialistas puede resultar insuficiente para asegurar una atención personalizada, esto ha provocado que se hayan cerrado algunas de las aulas de los programas educativos en el centro intermedio, lo que complica los procesos rehabilitadores. La falta de personal para brindar la mejor atención a los jóvenes en conflicto con la ley se atribuye en parte a los insuficientes recursos financieros. Otro efecto de esta escasez de recursos son los bajos salarios que reciben los especialistas. Según los entrevistados, los salarios de los orientadores contratados por el ISNA o los centros intermedios son inferiores a los que reciben los orientadores contratados por los juzgados de menores y de ejecución de medidas al menor. Los orientadores del ISNA no cuentan con programas permanentes para su profesionalización, mientras que los segundos son apoyados por la Escuela de Capacitación Judicial y por la Unidad de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia. Como consecuencia de ello, los orientadores del ISNA suelen buscar mejores oportunidades de trabajo, y por lo mismo su rotación es mayor que en los tribunales.

Los especialistas de los centros de internamiento están expuestos a mucho estrés. El estrés constante que viven los especialistas de los centros se explica por la amenaza a sus vidas que acompaña su profesión. Según los entrevistados, los jóvenes en conflicto con la ley ligados a las pandillas cuentan con un sistema de comunicación muy efectivo que les permite conocer detalles de la vida de los especialistas, incluida la dirección de su casa, y esta información es utilizada para intimidar y coaccionar. Se han reportado casos en los que los especialistas han sido agredidos, perseguidos y amenazados. En algunos casos puede llegar a haber vínculos difusos entre orientadores y jóvenes, dado que tiende a prevalecer el poder que se ejerce por medio de la violencia y la intimidación. Debido al estrés permanente, algunos especialistas desarrollan enfermedades que se reflejan en el alto número de ausencias del trabajo debido a problemas médicos. Otros se ven forzados a cambiar su vida, no pueden frecuentar algunos lugares ni salir abiertamente en su comunidad, además de que sufren de paranoia, porque andan pendientes de que alguien

los persiga o los conozca y esta situación repercute en el grupo familiar. Los entrevistados estiman que nueve de cada 10 dejarían de trabajar en los centros si tuvieran la oportunidad de ser trasladados con el mismo salario o incluso menos.

No obstante las dificultades que enfrentan los especialistas, estos reconocen la importancia de su trabajo. Los especialistas que trabajan con los jóvenes son los principales referentes con los que los infractores cuentan en este proceso, dado que con ellos comparten el día a día de su medida. Los jóvenes reconocen el apoyo que los equipos les brindan, y las mujeres incluso destacan que los especialistas muestran un interés genuino en su bienestar. Los orientadores que desempeñan la función de educadores (sin que se trate de una educación académica formal), son quienes conocen y permanecen de manera constante al lado de los jóvenes en internamiento y se constituyen en el soporte emocional o son las figuras significativas con las que cuentan los internos.

3.4. El sistema de justicia juvenil desde la perspectiva de expertos y jóvenes

Esta sección se basa en entrevistas con: representantes de juzgados, el ISNA, centros de internamiento, la Corte Suprema y jóvenes privados de su libertad (véase el Anexo 1). Por razones de seguridad, solo se pudo entrevistar a jóvenes del Centro de Inserción Social Femenino y de la Granja de Rehabilitación de Ilobasco, lugares que están catalogados como centros con jóvenes desvinculados de las estructuras de pandillas o que no tienen una relación directa con ellas. Por consiguiente, es difícil generalizar sobre lo mencionado a continuación.

El ISNA y otras instancias vinculadas al sistema de justicia juvenil carecen de un sistema de supervisión. El Programa Marco para la atención integral de los adolescentes sujetos a responsabilidad penal juvenil prevé la creación de un sistema de evaluación (ISNA, 2013). Sin embargo, a cuatro años de la elaboración del Programa Marco, este sistema de evaluación no se ha diseñado ni mucho menos ejecutado. Por tanto, es imposible obtener información sistematizada y resulta difícil evaluar el impacto del sistema.

Expertos y jóvenes denuncian casos de acoso policial. Se informa que agentes policiales sacan a jóvenes de sus casas (sin orden judicial) para golpearlos o amenazarlos, o que se realizan detenciones arbitrarias basadas en la apariencia, situaciones que implican una violación a los derechos humanos de estos menores de edad.

Se han detectado inconsistencias al dictar sentencia. Los expertos consultados señalan que frente al mismo delito, distintos jueces aplican sanciones muy diversas; por ejemplo, por extorsión agravada una autoridad judicial impuso pena de tres años, mientras que otra dictó sentencia de 10 años.

Muchos de los jóvenes privados de su libertad aprecian las oportunidades educativas brindadas. Los jóvenes resaltan las oportunidades educativas (incluso para realizar estudios superiores). En las declaraciones de algunos de ellos, especialmente las mujeres, se nota un cambio en su forma de pensar ya que afirman que antes tuvieron la oportunidad de asistir a la escuela pero no la aprovecharon por diferentes razones, entre ellas la rebeldía. La continuación del proceso educativo una vez que dejan el centro de internamiento es una preocupación para muchos jóvenes, ya que tal como lo indican ellos y el equipo técnico, suelen presentarse dificultades para continuar los procesos iniciados en los centros, por lo que los procesos de atención se pueden ver truncados. Las oportunidades vocacionales y educativas tienen igualmente impactos secundarios: los talleres vocacionales les ayudan a liberar el estrés (al igual que las actividades

deportivas). Asimismo, los jóvenes expresan que los programas, además de ayudarlos en su desarrollo personal, han contribuido a fortalecer los vínculos con su familia, ya que esta muestra más interés en visitarlos y valora el esfuerzo que el joven realiza. De esta manera, los jóvenes muestran una autovaloración, reconocen que han desarrollado capacidades y competencias, muestran una actitud favorable al cambio y tienen ganas de demostrar a su familia y a la sociedad que han cambiado. Falta reforzar los programas de atención familiar para que el Programa Marco realmente brinde una atención integral.

Los jóvenes privados de su libertad reconocen los beneficios judiciales de participar en los programas ofrecidos en los centros. La exitosa participación y el progreso personal pueden traducirse en concesiones importantes, como salidas del centro para visitar a la familia (al principio con supervisión y después sin ella). La buena conducta y la participación en los programas también ayudan a los jóvenes mayores de 18 años a no ser trasladados a los centros intermedios. Además, los informes positivos en sus expedientes pueden ayudar a cambiar la medida (por ejemplo, reducción del tiempo de reclusión). Los jueces revisan los expedientes cada tres meses y los jóvenes asisten a una audiencia cada seis, espacio donde se evalúa su caso. No obstante, hay jóvenes que, aun cuando se les explican estos beneficios, deciden no recibirlos; algunos participan en los programas solo con la finalidad de cumplir con el requisito, sin un interés real por aprovechar la oportunidad, mientras que otros los aprovechan al máximo.

La pobre infraestructura dificulta brindar una atención adecuada en los centros de resguardo. En algunos casos, por ejemplo, no existe separación de personas menores de edad y personas adultas, y se han reportado casos de violencia hacia los menores. La subdirección de Inserción Social del ISNA reconoce esta situación. Una razón, además de los bajos salarios, es la insuficiencia de los recursos asignados. Según los jóvenes y los equipos técnicos, la falta de recursos afecta igualmente la ejecución de programas educativos y vocacionales (herramientas y equipos sin mantenimiento, falta de materias primas, entre otros).

En el entorno de los centros de internamiento y centros penales se registra una mayor actividad de pandillas. Hay informes de que las pandillas ocupan casas y establecimientos cercanos a los centros de internamiento, desde los que realizan actividades ilícitas y refuerzan el control que tienen de los centros penales y sus alrededores. Esta situación puede dar al traste con la reinserción social: por seguridad, en algunos centros de internamiento o medio abierto el joven no participa en las actividades de los equipos multidisciplinarios si no lo autoriza el jefe de la pandilla en el centro, y si lo hace es en compañía de alguien de confianza de la pandilla. La influencia de las pandillas no solo afecta a los jóvenes privados de su libertad, sino también a jóvenes con medidas en medio abierto, quienes, por ejemplo, no pueden trasladarse (para atender programas educativos o de capacitación para el empleo) a espacios controlados por una pandilla rival de la que controle el territorio en el cual vive el joven. La influencia de las acciones de las pandillas en los centros desafía seriamente la misión del sistema de justicia juvenil de cumplir con la función de reinsertar y educar a los jóvenes en internamiento. La presencia de estos grupos delictivos en los alrededores de los centros penales afecta igualmente a la población de esas zonas al incrementarse el riesgo de ser víctima de un delito.

Los jóvenes en conflicto con la ley enfrentan varios desafíos en el mercado laboral luego de haber cumplido su medida. Varios de los jóvenes privados de su libertad con proyecciones personales positivas de futuro, se preocupan por la estigmatización que puedan tener una vez que finalice su medida (Recuadro 3.3), y la falta de oportunidades

de trabajo que esto conlleva. Los jóvenes que egresan de los centros de internamiento (una vez cumplida su medida) se enfrentan con la dificultad de solo contar con una preparación académica básica. Esta capacitación vocacional no les es suficiente para competir con otros jóvenes, quienes están mejor capacitados; a esto se suma que no cuentan con experiencia laboral. El certificado o diploma de capacitación que les extiende el ISNA, lejos de acreditarlos, los estigmatiza como jóvenes en conflicto con la ley, condición que los pone en desventaja frente a otros candidatos que solicitan un puesto de trabajo. El ISNA dice trabajar para que los diplomas o certificados no sean extendidos por esta institución sino por instructores acreditados por las instancias correspondientes, como podría ser el caso del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP).

Recuadro 3.3. Remoción de tatuajes para la integración social

La reinserción social de jóvenes en conflicto con la ley se ve dificultada por la asociación con las pandillas. Muchos jóvenes demuestran su asociación con estas por medio de tatuajes. Los tatuajes pueden llegar a ser un obstáculo para la reinserción social, ya que las pandillas pueden identificar fácilmente a los “desertores” y tomar represalias; y los potenciales empleadores, además de la sociedad misma, desconfían de los jóvenes con una clara afiliación a pandillas. Para brindar una oportunidad de reinserción socio-laboral y favorecer la superación personal, el INJUVE ofrece el Programa Integral de Remoción de Tatuajes. Este servicio gratuito de remoción de tatuajes y tratamiento psicológico se ofrece a jóvenes en riesgo y en exclusión social que sufren las consecuencias negativas de tener tatuajes.

Debido al número limitado de plazas, el programa selecciona a los beneficiarios basado en un examen toxicológico y psicológico que evalúa los riesgos y dificultades a los cuales se expone el solicitante a causa de sus tatuajes, los problemas asociados (pertenencia a pandillas, historia de consumo de drogas, antecedentes penales, entre otros) y su situación actual con respecto a la familia y el trabajo. Hasta abril de 2017 el INJUVE recibió 3 755 solicitudes y atendió/atiende/va a atender a 1 254 jóvenes (principalmente varones). La mayoría de los participantes en el programa poseen más de cuatro tatuajes, por lo que requieren en promedio ocho meses para finalizar su tratamiento, con sesiones de media hora cada cuatro semanas.

Testimonios de beneficiarios al final del tratamiento confirman la utilidad de la remoción de tatuajes y el tratamiento psicológico. Afirman que la remoción de los tatuajes les ha permitido insertarse en el mercado laboral o mejorar el empleo que ya tenían, que la comunicación y las relaciones interpersonales con las personas fuera de su núcleo familiar mejoró y que la remoción de tatuajes les permite no ser víctimas de agresiones que atentan contra su vida y la de su familia.

Para aumentar la calidad del programa, se debería ampliar el tratamiento psicológico de modo que incluyera tratamientos grupales y familiares, y contar con un presupuesto anual establecido para el mantenimiento de todos los equipos del Programa Integral de Remoción de Tatuajes.

Fuente: INJUVE (2017).

Por lo general, la reintegración de jóvenes en conflicto con la ley es bienvenida, pero no se da sin dificultades. Las discusiones grupales con jóvenes voluntarios o activos de las ONG revelan los temores de sus pares privados de la libertad. En principio, se enteran de que los desafíos más importantes que los jóvenes en conflicto con la ley enfrentan al ser reintegrados a la sociedad son las escasas oportunidades laborales (y educativas) y la estigmatización y discriminación. Estos jóvenes voluntarios o activos de las ONG opinan que el clima de violencia e inseguridad reduce en buena medida la confianza en el prójimo y la cohesión social; en consecuencia, la sociedad desconfía del compromiso de los jóvenes infractores y es reacia a darles una segunda oportunidad. No obstante, en un sondeo digital no representativo (Recuadro 2.2) la mayoría de los encuestados favoreció la reintegración de los jóvenes en conflicto con la ley. Solo 17.6% expresó estar algo o totalmente en contra la reinserción social de los jóvenes infractores, en tanto que 20.4% mantiene una posición neutral. Para apoyar la reintegración de estos jóvenes, los voluntarios o activos en ONG sugieren crear espacios recreativos y de participación en las comunidades como espacio de encuentro y para usar el tiempo libre en forma positiva. Estos espacios pueden ayudar a la sensibilización de la comunidad y a establecer buenas costumbres.

Notas

1. Tales como: Ley antimaras, Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, Plan nacional de prevención y paz social (2007), Política Nacional de justicia, seguridad y convivencia ciudadana (2010), y Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (2012).
2. Al considerar a las pandillas como grupos terroristas, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia redimensionó a partir de agosto 2015 la gravedad de formar parte en agrupaciones ilícitas.
3. El internamiento máximo de 15 años puede aplicarse en caso de que el joven infractor (16 a 18 años de edad) haya cometido algunos de los siguientes delitos: homicidio simple, homicidio agravado, proposición y conspiración de homicidio agravado, extorsión, secuestro, proposición y conspiración en el delito de extorsión, proposición y conspiración en el delito de secuestro, atentados contra la libertad individual agravados con el delito de secuestro, violación en menor o incapaz, agresiones sexuales en menor o incapaz, violación y agresión sexual agravada, robo agravado, y proposición y conspiración en el delito de robo agravado.
4. El índice de terminaciones anticipadas del procedimiento se calcula dividiendo el número de jóvenes con salidas anticipadas en 12 meses (1 359 jóvenes) entre el número de jóvenes con sentencia definitiva (1 219 jóvenes).
5. El índice de jóvenes sentenciados a la privación de la libertad se calcula dividiendo el número de jóvenes sentenciados a la privación de la libertad en 12 meses (352 casos) entre el número de jóvenes sentenciados en los últimos 12 meses (1 219 casos).

Bibliografía

- Acevedo, C. (2008), “Los costos económicos de la violencia en El Salvador”, *América Latina Hoy*, vol. 50, diciembre, Universidad de Salamanca, Salamanca, España, pp. 71-88.
- CEPAL (2015), *Hacia la inclusión social juvenil: una caja de herramientas para análisis y políticas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- COS PNC (2017), Elaboración Sistema de información para la juventud INJUVE 2017.
- Cruz, J.M. (2004), *Maras y pandillas en Centroamérica: pandillas y capital social*, vol. IV, UCA Editores, San Salvador.
- Durose, M.R. et al. (2014), “Recidivism of Prisoners Released in 30 States in 2005: Patterns from 2005 to 2010”, *Bureau of Justice Statistics*, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, abril, <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/rprts05p0510.pdf>.
- English, E. (2016), *The Prison Entrepreneurship Program: An Innovative Approach to Reentry*, American Enterprise Institute, Washington D.C., <http://www.aei.org/wp-content/uploads/2016/12/Prison-Entrepreneurship-Program.pdf>.
- Escotto Quesada, T. (2015a), *Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia. Realidades y retos para su inclusión social*, Documento de Proyecto, núm. 666, CEPAL, Santiago de Chile.
- Escotto Quesada, T. (2015b), *Políticas y prácticas de prevención de la violencia que afecta a la juventud en Centroamérica: análisis comparativo*, Documento de Proyecto, núm. 684, CEPAL, Santiago de Chile.
- FUNDAUNGO (2016), *Los jóvenes nini en El Salvador*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, El Salvador.
- FUNDAUNGO (2015), “Evolución de los homicidios en El Salvador 2009 – 2015”, *Aportes al debate de la seguridad ciudadana*, núm. 2, agosto, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, San Salvador, El Salvador.
- FUNDAUNGO (2013), *Atlas de la Violencia en El Salvador (2009-2012)*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, San Salvador, El Salvador.
- FUNDAUNGO (2007), *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, San Salvador, El Salvador.
- INJUVE (2017), *Programa Integral de Remoción de Tatuajes*, Instituto Nacional de la Juventud, El Salvador.
- ISNA/GPI/SIPI (2016), Gerencia de Planificación e Investigación, Sistema de Información para la Infancia, San Salvador, El Salvador.

- ISNA (2015a), *Informe Estadístico de Población Atendida en Programas de Inserción Social, Julio a Septiembre de 2015*, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, San Salvador, El Salvador.
- ISNA (2015b), *Informe Estadístico de Población Atendida en Programas de Inserción Social, Abril a Junio de 2015*, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, San Salvador, El Salvador.
- ISNA (2015c), *Informe Estadístico de Población Atendida en Programas de Inserción Social, Enero a Marzo de 2015*, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, San Salvador, El Salvador.
- ISNA (2013), *Programa Marco para la Atención Integral de Adolescentes Sujetos a responsabilidad penal juvenil*, F-ODM, UNICEF, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, San Salvador, El Salvador, https://issuu.com/unicefsv/docs/programa_marco_isna.
- INTERPEACE-POLJUVE (2011), *Construyendo un futuro de paz. Propuesta de política pública integral para prevenir la violencia que afecta a la adolescencia y juventud*, Interpeace América Latina y Políticas públicas para prevenir la violencia juvenil, San Salvador, El Salvador.
- La Parra, D. y J.M. Tortosa (2003), “Violencia estructural: una ilustración del concepto”, *Documentación Social*, núm. 131, Cáritas Española, pp. 57-72.
- La Prensa Gráfica* (2016a), “El peligro de tener 17”, 8 de febrero, <http://www.laprensagrafica.com/2016/02/08/el-peligro-de-tener-17> (consultado el 23 de febrero de 2016).
- La Prensa Gráfica* (2016b), “Sector transportistas paga hasta 25 millones cada año en extorsión”, 8 de marzo, <http://www.laprensagrafica.com/2016/03/08/transportistas-sector-paga-hasta-26-mill-cada-ao-en-extorsion> (consultado el 28 de abril de 2016).
- La Prensa Gráfica* (2016c), “358 policías renunciaron a la PNC el año pasado”, 28 de enero, <http://www.laprensagrafica.com/2016/01/28/358-policias-renunciaron-a-la-pnc-el-ao-pasado> (consultado el 28 de febrero de 2016).
- La Prensa Gráfica* (2015), “Cuatro personas son reportadas desaparecidas a diario en el país”, 4 de septiembre, <http://www.laprensagrafica.com/2015/09/04/cuatro-personas-son-reportadas-desaparecidas-a-diario-en-el-pais> (consultado el 16 de mayo de 2016).
- La Prensa Gráfica* (2014a), “13 menores de edad detenidos al día por cometer algún delito”, 26 de diciembre, <http://www.laprensagrafica.com/2014/12/26/13-menores-de-edad-detenido-al-dia-por-cometer-algun-delito> (consultado el 17 de mayo de 2016).
- La Prensa Gráfica* (2014b), “Alta deserción de estudiantes en los últimos años-MINED”, 1 de diciembre, <http://www.laprensagrafica.com/2014/12/01/alta-desercion-de-estudiantes-en-los-ultimos-aos-mined> (consultado el 17 de mayo de 2016).
- MINEC/DIGESTYC (2015), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2014*, Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos, Ciudad Delgado, El Salvador.

- MINEC/DIGESTYC (2014), *Estimaciones y Proyecciones de Población Nacional 2005–2050. Departamental 2005-2025*, Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos, Ciudad Delgado, El Salvador.
- Montoya, M. y W. Alas (2016), "Violencia en El Salvador – Reinserción social de jóvenes en conflicto con la ley", *Documento de referencia para el proyecto UE-OCDE Inclusión y Bienestar Juvenil*, El Salvador.
- Murcia, W. (2015), "Pandillas en El Salvador. Propuestas y desafíos para la inclusión social juvenil en contextos de violencia urbana", *Documento de Proyecto*, núm. 672, CEPAL, Santiago de Chile.
- OACDH (2004), *Normas Básicas sobre Derechos Humanos y Aplicación de la Ley*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza.
- OEA (2007), "Anexo IV. Informe El Salvador", *Definición y categorización de pandillas*. Departamento de Seguridad Pública, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.
- Órgano Judicial (2016), *Movimientos ocurridos en las instancias de juzgados penales de menores, enero a diciembre de 2015*, Corte Suprema de Justicia, El Salvador.
- OXFAM (2014), *Iguals, acabemos con la desigualdad extrema, es hora de cambiar las reglas*, Oxfam Internacional, Reino Unido.
- Peñate Guerra, M.I. et. al. (2016), *Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador 2014*, Departamento de Investigación Económica y Financiera, Banco Central de Reserva de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- PNUD (2015), *Entre esperanzas y miedo. La juventud y la violencia en El Salvador*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, El Salvador.
- RIA (2015), *Situación de los derechos humanos de la niñez y el impacto de la violencia en el cumplimiento de sus derechos en El Salvador*, Red para la Infancia y la Adolescencia, San Salvador, El Salvador.
- Secretaría de Gobernabilidad (2015), "La ejecución del Plan El Salvador Seguro avanza en municipios priorizados por el Consejo de Seguridad", Presidencia de la República, El Salvador, <http://www.presidencia.gob.sv/la-ejecucion-del-plan-el-salvador-seguro-avanza-en-municipios-priorizados-por-el-consejo-de-seguridad/> (consultado el 3 de marzo de 2016).
- UCA (2015), "Los pobres, los más afectados por la violencia", *Noticias UCA*, Dirección de Comunicaciones, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), 26 de enero, <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-3441> (consultado el 5 de mayo de 2016).
- UNICEF (2014), *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, United Nations Children's Fund, Nueva York, http://files.unicef.org/publications/files/Hidden_in_plain_sight_statistical_analysis_EN_3_Sept_2014.pdf (consultado el 23 de febrero de 2016).
- UNODC (2017), "Homicide counts and rates (2000-2015)", *Statistics, Research and Analysis Branch*, United Nations Office on Drugs and Crime, Viena, Austria.

UNODC (2013), *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*, Serie de Guías de Justicia Penal, Nueva York, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf.

UNODC/UNICEF (2008), *Manual para la medición de indicadores de justicia juvenil*, Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/JJ_indicators_Spanish_webversion.pdf.

World Bank (2016), *World Development Indicators 2016*, World Bank, Washington, D.C., Doi: 10.1596/978-1-4648-0683-4.

World Prison Brief (2015), *World Prison Brief data*, <http://www.prisonstudies.org/country/united-states-america> (consultado el 10 de julio de 2017).

Anexo 3.1. Entrevistas realizadas para el estudio

A fin de analizar las respuestas del Estado frente a los jóvenes en conflicto con la ley, así como las diferentes acciones que se realizan para combatir la violencia, promover la reintegración social y analizar la capacidad para ofrecer segundas oportunidades, se llevaron a cabo ocho entrevistas con especialistas y dos entrevistas grupales con jóvenes de algunos centros de internamiento.

Una vez concedida la entrevista, inicialmente se explicaron los objetivos y posteriormente se obtuvo la aprobación de las personas participantes por medio de un documento de consentimiento que complementaron y firmaron. Asimismo, se solicitó permiso para grabar durante el proceso, con el fin de garantizar la fidelidad de sus aportes y opiniones. A continuación se presenta un cuadro consolidado del proceso.

Núm.	Fecha	Cargo	Institución
1	10/03/2016	Psicóloga Integrante Equipo Técnico	Juzgado Tercero de Menores de San Salvador
2	16/03/2016	Subdirector de Programa de Inserción Social	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia - ISNA
3	01/04/2016	Jefe de Departamento Centro de Internamiento	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia - ISNA
4	04/04/2016	Coordinadora de Programas	Dirección General de Centros Intermedios. MJSP
5	04/04/2016	Coordinador de Área de Programas	Dirección General de Centros Intermedios. MJSP
6	13/04/2016	Jueza de Ejecución de Medidas	Juzgado de Ejecución de Medidas al Menor. Santa Ana
7	13/04/2016	Integrante del equipo técnico	Juzgado de Ejecución de Medidas al Menor. Santa Ana
8	14/04/2016	Coordinador Unidad de Justicia Juvenil	Corte Suprema de Justicia
9	15/04/2016	Entrevista Grupal Jóvenes internos - hombres	Centro de internamiento Sendero de la Libertad
10	15/04/2016	Entrevista Grupal Jóvenes internas – mujeres	Centro de internamiento Sendero de la Libertad

Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador

Desde el fin de la guerra civil en 1992, El Salvador logró reducir la pobreza extrema y la desigualdad. Para garantizar la sostenibilidad de estos avances y aprovechar el bono demográfico del cual El Salvador se beneficia actualmente, es indispensable incluir a la juventud en el desarrollo nacional. La inclusión y el bienestar de los jóvenes no es solo una cuestión de derechos de estos, sino también de beneficio para el Estado y la sociedad: al invertir en educación y crear oportunidades laborales, los jóvenes contribuyen al futuro en términos de mayores ingresos y productividad. Este informe, preparado en el marco del proyecto *Inclusión Juvenil* y cofinanciado por la Unión Europea y operado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, expone la situación de la inclusión social y bienestar de los jóvenes salvadoreños, utilizando los últimos datos disponibles y un enfoque multidimensional. Este enfoque abarca diversos elementos en las dimensiones de empleo, educación, salud y participación ciudadana. El informe se centra especialmente en los temas que son de particular importancia en el contexto de El Salvador, a saber, la justicia juvenil y los jóvenes en conflicto con la ley. Con base en los resultados del análisis, el informe propone diversas recomendaciones para la formulación de políticas públicas a favor de la juventud y para la acción del gobierno.



Este proyecto
está co-financiado por
la Unión Europea