

**PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y REINSERCIÓN DE
ADOLESCENTES EN RIESGO Y AFECTADOS POR LA
VIOLENCIA Y EL FENÓMENO DE LAS MARAS
EN EL SALVADOR**

**PROPUESTA DE PROYECTO
PARA EL GOBIERNO DE ESPAÑA**

UNICEF, El Salvador Febrero del 2008

INDICE DE CONTENIDO

A). ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	3
B) OBJETIVO GENERAL	6
C) OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y ACTIVIDADES	6
D) INDICADORES, MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y FACTORES DE RIESGO O SUPUESTOS	8
E) RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES PREVISTOS PARA DESARROLLAR EL PROYECTO.....	11
F) PRESUPUESTO	11
G) PLAZO DE EJECUCIÓN	11
H) NUMERO DE BENEFICIARIOS.....	11
I) SOCIOS ESTRATÉGICOS	12
J) COMPROMISOS, ACUERDOS, CONVENIOS ENTRE AECI Y UNICEF	12
K) ELEMENTOS DE VISIBILIDAD Y PUBLICITARIOS DE AECI	13
L). CALENDARIZACIÓN DE ACTIVIDADES	13

A) ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

La violencia social y delincriminal se ha convertido en la segunda preocupación de los salvadoreños después del alto costo de la vida. Las manifestaciones de la violencia social son diversas y van desde la violencia dentro del hogar y los accidentes de tránsito hasta las altas tasas de homicidio (55 por cada 100 mil habitantes en el año 2006), que ha llevado al país a ocupar el cuarto lugar en América Latina según la OPS. Desde el año 2002 los homicidios han venido en aumento. La Policía Nacional Civil ha detectado un aumento de un 2% en la tasa de homicidios durante los cinco primeros meses del año 2007. La tasa de homicidios actual es el doble que la reportada en el año 2002. La violencia en general afecta principalmente a los más jóvenes. En el caso particular de los menores de 18 años, entre el año 2006 y 2007 fueron asesinados 475 personas menores de 18 años ¹.

En el marco de una visión amplia de la violencia social y delincriminal, existen manifestaciones que impactan de forma particular a la población, tanto por sus características como por su repercusión en los medios de comunicación y en el debate político. Este ha sido el caso de las pandillas, uno de los más visibles y discutidos en los últimos diez años, frecuentemente con un enfoque careciente de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Las políticas y programas públicos existentes se sustentan en la teoría que un 60% del total de los delitos son cometidos por miembros de pandillas. Otras fuentes de investigación manejan la teoría que responsabilizar solamente a las pandillas de la violencia, lejos de contribuir a abordar el problema de forma efectiva, oculta otras formas de violencia igualmente importantes a tener en cuenta, al momento de diseñar propuestas que buscan atender el problema de la violencia de forma integral, incluyendo las misma pandillas.

Los diferentes análisis que se han hecho del fenómeno de las “maras” desde el año 1997, concuerdan que se trata de la parte más visible, ruidosa e impactante de serios vacíos en las instituciones que sostienen la sociedad: la familia, la escuela, la comunidad y la institucionalidad pública, sumado a una histórica deuda social que se manifiesta en fenómenos como la migración, desempleo y subempleo y la permanencia fuera del sistema educativo del 30% de los adolescentes entre 13 y 18 años.² Al fenómeno de las pandillas o “maras” se le ha calificado como la “punta del iceberg” de un profundo problema de exclusión social y debilidad en las instituciones y en las políticas que garantizan la seguridad humana y la participación en los beneficios del desarrollo de buena parte de la población.

Tanto los estudios de IUDOP, FLACSO, UNICEF, PNUD y OPS han identificado como los principales factores que explican el fenómeno de las “maras” a la marginación y exclusión social, al bajo nivel de escolaridad y al alto nivel de deserción escolar, el desempleo y el subempleo así como las familias disfuncionales, la violencia intrafamiliar, el escaso desarrollo social, la falta de habilidades para resolver los conflictos, así como el fácil acceso a las drogas, alcohol y armas de fuego.³

En el año 2004, en medio del debate público sobre de la Ley Antimaras, UNICEF, PNUD, World Bank y OPS hicieron entrega oficial del documento Prevención y Control del Crimen y la Violencia en El Salvador: Lineamientos Estratégicos. En este último se analizan los principales factores que explican la violencia social en El Salvador y se ofrecen recomendaciones de estrategias a seguir más allá del tema de las “maras”. Las principales causas generadoras de la violencia social identificadas por dicha propuesta fueron: Institucionalidad débil, inequidad, exclusión social, falta de oportunidades educativas y laborales, patrones culturales portadores y reproductores de violencia, proliferación de armas de fuego, municiones, explosivos y armas blancas.

¹ Policía Nacional Civil.

² Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 2005.

³ UNICEF, OPS, PNUD, World Bank. Prevención y Control del Crimen y la Violencia en El Salvador: Lineamientos estratégicos.

La presente propuesta se basa en los lineamientos interagenciales antes mencionados además de otros dos importantes documentos, “Construyendo juntos una Política de Prevención, Atención y Control de la Violencia Juvenil”, producto de un proceso de consulta y concertación nacional que en el año 2004 el Presidente Saca convocara a todas las fuerzas nacionales en un intento de darle una nueva cara a su política de seguridad, y “Juventud en Desarrollo”, propuesta derivada del trabajo de instituciones gubernamentales y no gubernamentales coordinadas por la Corte Suprema de Justicia cuyo contenido fue tomado en cuenta en el proceso de concertación nacional.

Desde el punto de vista de UNICEF y su mandato, interesa centrar los esfuerzos de este proyecto en la profundización de las causas de la violencia social que más afectan a los adolescentes salvadoreños, así como en aquellos factores que los colocan en una situación de riesgo de convertirse en víctimas o en victimarios. Lo anterior incluye el riesgo de pertenecer a las “maras”. Por otro lado, aunque el número de adolescentes involucrados en la violencia es sustancialmente menor que el de adultos, no se puede desestimar que más del 60% de los adolescentes procesados por el sistema penal juvenil son miembros de pandillas. La insistencia de las políticas de seguridad nacionales en abordar el fenómeno de las pandillas y la violencia delincinencial principalmente a través de medidas de “mano dura” y endurecimiento de leyes, han llevado a la errónea creencia que un problema social puede resolverse desde la respuesta policial y penal lo cual entre otras cosas, ha conducido al sistema penal juvenil salvadoreño a afrontar situaciones que desbordan su capacidad y responsabilidad.

En el marco de este proyecto, se pretende enfocar el trabajo en la familia, la escuela y la comunidad que constituyen los principales ámbitos de socialización de la niñez y adolescencia y en los cuales se han detectado serios vacíos que los colocan en situaciones de riesgo que los colocan en situaciones de riesgo de ser víctimas o victimarios. Este enfoque se realiza en el marco de los principios de corresponsabilidad entre el Estado (nacional y local), el interés superior de la niñez y la adolescencia y la prioridad absoluta sustentados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

UNICEF considera fundamental iniciar el combate a la violencia desde una perspectiva de la prevención primaria. Al respecto, se apoyará el proceso de construcción participativa de la propuesta de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en el marco de la Constitución de la República, la CDN y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, que se ha venido trabajando con la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y su Unidad Técnica Ejecutiva. Esta propuesta de ley, contiene el cambio de paradigma basado en la Doctrina de la Protección Integral y la construcción de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, a nivel nacional y local.

Dada las características y la magnitud de la violencia social en El Salvador UNICEF propone además, que las actividades a realizarse a través de este proyecto, tendrían mayores posibilidades de eficacia en la medida en que estén orientadas a prevenir factores que colocan a los adolescentes en situaciones de riesgo, a mejorar la atención de los adolescentes que ya están inmersos en manifestaciones de violencia y a cualificar la respuesta que las instituciones brindan a aquellos que ya violaron la ley. Al mismo tiempo el proyecto deberá buscar fortalecer las capacidades de las instituciones más importantes que trabajan en las áreas mencionadas así como desarrollar estrategias para la incorporación de adolescentes fuera de la escuela y divulgación alimentado por un proceso de investigación, análisis y monitoreo que genere un verdadero debate público. Se dará una particular importancia al análisis de la adolescente como víctima y como victimario. Se sabe que la violencia es percibida y vivida por parte de las niñas de una forma diferente a sus pares del sexo masculino, esto incluye su paso por el sistema penal donde están prácticamente invisibles.

Las principales actividades propuestas en este proyecto, constituyen el seguimiento y el fortalecimiento de acciones que ya UNICEF realiza con sus socios y aliados gubernamentales y no gubernamentales en el marco de su Programa de Cooperación 2007-2011, el mismo que se

articula con los planes del gobierno y las prioridades del UNDAF. De esta manera, el proyecto propuesto busca dar respuestas sostenibles a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes del país. El rol prioritario de UNICEF será de facilitar procesos y brindar asistencia técnica y financiera, asegurando calidad y promoviendo diálogo y participación en las acciones a ser impulsadas en el marco de esta propuesta del proyecto.

B) OBJETIVO GENERAL

Niñas, niños y adolescentes en riesgo social y afectados por la violencia (pertenecientes a maras y en conflicto con la ley) acceden a programas de prevención, atención y reinserción, y sientan bases jurídicas e institucionales para la protección integral a nivel Nacional, enfocados en tres de los municipios catalogados como de los más violentos.

C) OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y ACTIVIDADES

<p>Objetivo General: Niñas, niños y adolescentes en riesgo social y afectados por la violencia (pertenecientes a maras y en conflicto con la ley) acceden a programas de prevención, atención y reinserción y sientan bases jurídicas e institucionales para la protección integral a nivel Nacional, enfocados en tres de los municipios catalogados como de los más violentos.</p>		
<p>Objetivo Específico 1 <u>Fortalecimiento del marco legal e Institucional.</u> Se ha apoyado el proceso participativo de formulación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la divulgación de su contenido y las Instituciones responsables de la aplicación de la Ley Penal Juvenil han sido fortalecidas en su capacidad de respuesta y articulación en torno a la atención de adolescentes en conflicto con la ley</p>	<p>Objetivo Específico 2 <u>Incidencia en la política pública</u></p> <p>Se ha generado información, nuevo conocimiento y debate público sobre temas de prevención, atención reinserción relacionados a violencia que afecta a la niñez y adolescencia para la formulación de políticas públicas</p>	<p>Objetivo Específico 3 <u>Estrategias para mejorar la interacción familiar desde la infancia temprana</u></p> <p>Procesos de sensibilización y capacitación dirigidos a familias de los municipios tipificados como los más violentos, para mejorar la interacción a su interior y prevenir la violencia a mediano y largo plazo</p>
<p>Actividades</p> <p>1. Conclusión del proceso de formulación y Difusión de la propuesta de Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia</p> <ul style="list-style-type: none"> Talleres de validación de borrador del anteproyecto de LEPINA Sistematización de las jornadas de validación Elaboración del documento de LEPINA final con su respectiva exposición de motivos Estudio sobre costos de implementación LEPINA Advocacy y Lobby para iniciativa de ley y posterior aprobación de la LEPINA (Reproducción y difusión de la versión final de la propuesta del Anteproyecto y su correspondiente exposición de motivos) <p>2. Fortalecimiento de Justicia Penal Juvenil</p> <ul style="list-style-type: none"> Especialización de operadores de justicia Especialización de policías comunitarios Fortalecimiento de programas comunitarios alternativos al internamiento Personal de Centros de internamiento capacitados 	<p>Actividades</p> <p>1. Investigaciones y estudios</p> <ul style="list-style-type: none"> Conocer la opinión de los adolescentes en tópicos relacionados con la prevención y atención de la violencia <p>2. Foro permanente</p> <p>Realización de un foro permanente anual sobre Niñez, Adolescencia y Juventud.</p>	

<ul style="list-style-type: none"> Justicia juvenil y medios de comunicación

<p>3. Monitoreo y evaluación.</p> <p>Realización de líneas de base, instrumentos para el seguimiento, encuestas y sondeos.</p>

<p>Objetivo General: Adolescentes afectados por la violencia, pertenecientes a pandillas y en conflicto con la ley, tienen acceso a programas de prevención, atención y reinserción en tres de los municipios catalogados como de los más violentos.</p>	
<p>Objetivo Específico 4 <u>Inclusión educativa para adolescentes fuera de la escuela</u> Articulación de estrategias para la inserción de adolescentes fuera de la escuela, con la participación de las autoridades locales y la comunidad</p>	<p>Objetivo Específico <u>Convivencia y seguridad ciudadana a nivel local</u> Niñas, niños y jóvenes participan en espacios públicos seguros en actividades artísticas, culturales y deportivas, fortaleciendo valores de convivencia no violenta y se sientan bases para la creación de los sistemas locales de protección integral</p>
<p>Actividades</p>	<p>Actividades</p>
<p>1. Generación de conocimiento. Estudio de investigación con MINED sobre “Causas, situación y consecuencias de la exclusión educativa de las/los adolescentes”</p>	<p>1. Recuperación de espacios públicos: Identificación, diseño y recuperación de espacios públicos seguros y sostenibles, adecuados a las necesidades de la comunidad para uso permanente de niñas, niños y adolescentes y grupo familiar, en el Municipio de San Marcos</p>
<p>2. Modelos educativos Flexibles Articulación con MINED para incorporar a la escuela a niñas y niños excluidos del sistema educativo, por medio de modalidades flexibles que estén siendo implementadas en los municipios seleccionados.</p>	<p>2. Desarrollo cultural, artístico y deportivo: Elaboración de planes, programas culturales, artísticos y deportivos adecuados a las necesidades de la comunidad funcionando para niñas, niños y adolescentes</p>

D) INDICADORES, MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y FACTORES DE RIESGO O SUPUESTOS.

Objetivo General:	Objetivos específicos y actividades	Indicadores	Medio de verificación	Factores de riesgo/supuestos
<p>Niñas, niños y adolescentes en riesgo social y afectados por la violencia (pertenecientes a maras y en conflicto con la ley) acceden a programas de prevención, atención y reinserción, y sientan bases jurídicas e institucionales para la protección integral a nivel Nacional,</p>	<p>Objetivo Específico 1 <u>Fortalecimiento del marco legal e institucional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conclusión y difusión de LEPINA • Especialización de operadores de justicia • Especialización de policías comunitarios • Fortalecimiento de programas comunitarios alternativos al internamiento • Personal de centros de internamiento capacitados • Justicia juvenil y medios de comunicación 	<p>Número de personas que cuentan con el documento de LEPINA y lo apoyan</p> <p>Número de operadores inscritos en el programa de especialización</p> <p>Número de operadores graduados en el programa de especialización</p> <p>Número de agentes de la PNC especializados y sistema de referencia mejorado</p> <p>Programas alternativos al internamiento creados o fortalecidos en el marco de los sistemas de protección integral</p> <p>Evaluación de competencia de los funcionarios de los centros de internamiento</p> <p>Número de artículos con enfoque adecuado publicados en medios de comunicación</p>	<p>Documento de propuesta de LEPINA y su exposición de motivos</p> <p>Personas y/o instituciones manifestándose públicamente a favor de LEPINA</p> <p>Informe anual de actividades del ISNA y de los centros de formación</p> <p>Informes especializados de los tribunales de menores y de ejecución de medidas</p>	<p>Cambios en la decisión del Presidente de la República de dar iniciativa de ley para presentar el proyecto de la LEPINA a la Asamblea Legislativa.</p> <p>Que la campaña electoral adelantada no de espacio en la Asamblea Legislativa, para la discusión del Proyecto de LEPINA.</p> <p>Cambios en las políticas de seguridad del gobierno hacia medidas policiales de mano dura</p> <p>Aprobación de reformas a la Ley Penal Juvenil que podría limitar los programas alternativos al internamiento y volver inmanejables los internamientos</p> <p>Que las instituciones sostengan su prioridad con adolescentes y familias</p>

enfocados en tres de los municipios catalogados como de los más violentos.	<p>Objetivo Específico 2 <u>Incidencia en la Política Pública</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones y estudios • Foro Permanente • Monitoreo y evaluación. 	Número de estudios hechos y publicados Número de foros realizados Número y tipo de actividades de divulgación realizadas Número de sondeos y encuestas realizadas	Publicaciones y materiales realizados Informes de avance del proyecto Sistematización anual del foro Recortes de notas periodísticas Listas de participantes en los foros y eventos	Que las instituciones sostengan su prioridad con adolescentes y familias.
<p>Objetivo Específico 3: <u>Estrategias para mejorar la interacción familiar desde la infancia temprana</u></p>	Número de miembros femeninos y masculinos de familias beneficiarias con conocimientos y orientación sobre una adecuada interacción familiar	Listados de participantes en talleres de capacitación Informes técnicos	Año pre-electoral: se dispone del tiempo del personal operativo que implementa la metodología para otras prioridades gubernamentales	
<p>Objetivo Específico 4 <u>Inclusión educativa para adolescentes fuera de la escuela</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación de conocimiento • Modelos educativos flexibles 	Documento de investigación de la situación de las y los adolescentes fuera de la escuela realizado Número de adolescentes identificados y número de adolescentes que se han incorporado al sistema educativo	Documento de estudio Censo de adolescentes fuera del sistema escolar Matrícula escolar	Las instituciones no se hacen eco del contenido en la investigación Los centros escolares no son capaces de asimilar a las y los adolescentes por falta de recursos, ya sean humanos o estructurales	
<p>Objetivo Específico 5 <u>Convivencia y seguridad ciudadana a nivel local</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de espacios públicos • Desarrollo cultural, artístico y deportivo 	Espacios comunitarios, convertidos en espacios seguros y adecuados para la práctica de actividades culturales, artísticas y deportivas para el uso de tiempo libre y sano	El municipio cuenta con un espacio seguro para niñas, niños y adolescentes para la práctica de actividades culturales, artísticas y deportivas.	Que las instituciones y la Alcaldía Municipal sostengan su prioridad en cuanto al trabajo con adolescentes, familias y comunidad	

--

esparcimiento, atendiendo especialmente a niñas, niños y adolescentes

Número de planes y programas ofrecidos por el municipio

Numero de niñas, niños y adolescentes participando en los programas de desarrollo cultural, artístico y deportivo

El municipio ofrece planes y programas culturales, artísticos y deportivos dirigido a la niñez y adolescencia acordes a las necesidades identificadas por la comunidad

--

E) RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES PREVISTOS PARA DESARROLLAR EL PROYECTO

1. Un Coordinador del proyecto
2. Tres Oficiales, expertos sectoriales
3. Dos asistentes
4. Equipos de oficina (computadoras, equipos de comunicación, copiadora, etc.)

F) PRESUPUESTO

1.- Fortalecimiento del Marco Legal e Institucional	\$196,000.00
2.- Incidencia Política	\$30,000.00
3.- Interacción Familiar	\$80,000.00
4.- Adolescentes fuera de la escuela	\$65,000.00
5.- Convivencia y seguridad ciudadana a nivel local	\$208,018.23
Apoyo a proyecto	\$102,179.00
TOTAL	\$681,197.23

G) PLAZO DE EJECUCIÓN

Un año

H) NÚMERO DE BENEFICIARIOS

- 400 Adolescentes privados de libertad
- 3000 familia

- 3,000 adolescentes participando en programas comunitarios
- 250 funcionarios de instituciones relacionadas a la prevención y atención de violencia (policía, operadores del sistema de justicia y funcionarios administrativos)
- La totalidad de las personas menores de 18 años en el país.

I) SOCIOS ESTRATÉGICOS

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Seguridad Pública y Justicia
- ISDEMU
- ISNA
- Tribunales de Menores y de Ejecución de Medidas
- Autoridades municipales
- Organizaciones no gubernamentales especializadas en familia , niñez, adolescencia y Derechos Humanos
- Organizaciones no gubernamentales, asociaciones y fundaciones que trabajan los temas de no violencia, cultura de paz, construcción de alianzas y voluntariado
- Corte Suprema de Justicia (Unidad de la Justicia Juvenil)
- Policía Nacional Civil
- IUDOP (Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas)
- FESPAD (Fundación para la Aplicación y Estudios del Derecho)
- Fiscalía General de la República
- Procuraduría General de la República
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección Integral Social)
- Medios de Comunicación
- Centros de capacitación técnico-vocacional para jóvenes
- CONCULTURA
- J. ALIADOS
- PNUD
- IPEC-OIT
- Empresa Privada

J) COMPROMISOS, ACUERDOS, CONVENIOS ENTRE AECI Y UNICEF

El Gobierno Español, a través de AECI brinda diversos apoyos al país y en conjunto con las agencias del Sistema de Naciones Unidas. De manera específica, UNICEF El Salvador forma parte de una propuesta interagencial sobre Empoderamiento de la Mujer y Equidad de Género que ha sido sometida para aprobación del gobierno español y a ser financiada con fondos específicamente orientados a apoyar el cumplimiento de ODMs (Objetivos de Desarrollo del Milenio).

La presente propuesta se basa en la aprobación preliminar de la nota conceptual enviada por UNICEF, El Salvador y acuerdos de financiamiento establecidos entre UNICEF NY, la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe y UNICEF El Salvador.

K) ELEMENTOS DE VISIBILIDAD Y PUBLICITARIOS DE AECI

De mutuo acuerdo entre AECI local y la oficina de UNICEF en El Salvador, el logo y reconocimientos a AECI estará visible en toda actividad pública, impresión o publicación que se haga dentro del marco del proyecto. El desarrollo de las actividades relacionadas con creación de opinión pública, divulgación, información y abogacía tendrán ya sea presencia de funcionarios de AECI o mención de su contribución.

L). CALENDARIZACIÓN DE ACTIVIDADES

Objetivos y Actividades	Primer año			
	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
Objetivo Específico 1:Fortalecimiento del Marco Legal e Institucional				
1. Conclusión y difusión de Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia		X	X	X
2. Fortalecimiento de la Justicia Penal Juvenil		X	X	X
Objetivo Específico 2: Incidencia Política				
1. Generación de conocimiento		X	X	X
2. Foro Permanente	X	X	X	X
Objetivo Especifico 3: Estrategias para mejorar la interacción familiar desde la infancia temprana				
		X	X	X
Objetivo Específico 4: Inclusión educativa para adolescentes fuera de la escuela				

Objetivos y Actividades	Primer año			
	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
1. Generación de conocimiento		X	X	
2. Modelos educativos flexibles (identificación de adolescentes fuera de la escuela)		X	X	X
Objetivo Específico 5: Convivencia ciudadana a nivel local				
1. Recuperación de espacios públicos		X	X	X
2. Desarrollo cultural, artístico y deportivo		X	X	X