



## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Ingeniero Mario Roberto Nieto Lovo  
RECTOR

Máster Ana María Glower de Alvarado  
VICERRECTORA ACADÉMICA

Maestro Oscar Noel Navarrete  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Licenciado Francisco Cruz Letona  
FISCAL GENERAL

Doctora Ana Leticia Zavaleta de Amaya  
SECRETARIA GENERAL

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES**

Licenciado José Raymundo Calderón Morán  
DECANO

Maestra Norma Cecilia Blandón de Castro  
VICEDECANA

Maestro Alfonso Mejía Rosales  
SECRETARIO

## **AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES**

“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”

Máster René Antonio Martínez Pineda  
DIRECTOR

Maestra María del Carmen Escobar Cornejo  
DOCENTE ASESORA Y COORDINADORA GENERAL DE PROCESOS DE  
GRADUACIÓN

## **TRIBUNAL CALIFICADOR**

1° DOCTOR LUIS RODRÍGUEZ CASTILLO

2° MAESTRA PATRICIA CASTRO FUENTES

3° MAESTRO CARLOS LARA MARTÍNEZ

## ÍNDICE GENERAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	vi
PRESENTACIÓN.....	vii
INTRODUCCIÓN.....	ix
INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN.....	xi
PRIMERA PARTE	
INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN	
NUEVOS AGENTES, VIEJAS NECESIDADES Y EL LENGUAJE DE	
LOS DERECHOS: CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA LEPINA	
EN SAN RAMÓN (MEJICANOS-2013).....	19
CAPÍTULOS	
1. LA LEPINA: DE LOS PROBLEMAS SOCIALES AL PROBLEMA	
DE INVESTIGACIÓN.....	20
INTRODUCCIÓN.....	21
1.1 DE LOS PROBLEMAS SOCIALES HACIA LA INQUIETUD	
ANTROPOLÓGICA.....	22
1.2 LA ANTROPOLOGÍA SALVADOREÑA	
CONTEMPORÁNEA Y LA INTEGRACIÓN DE LAS	
TEORÍAS SOCIALES PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO	
DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	30
1.3 CONCLUSIONES.....	57
2. ANTECEDENTES DE LA LEPINA Y DISEÑO DE UNA	
POLÍTICA PÚBLICA: CAMPOS DE PODER Y UNIVERSO	
HETEROGÉNEO.....	61
INTRODUCCIÓN.....	62
2.1 ACCIONES DEL ESTADO SALVADOREÑO A FAVOR DE	
LA INFANCIA DESDE SU FOMACIÓN COMO ESTADO	
SOBERANO: Cambios epocales.....	64
2.2 CREACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA QUE LLEVA A LA	
PROMULGACIÓN DE LA LEPINA: Debates públicos y	
posicionamientos políticos (Febrero de 2009).....	82
2.3 PROMULGACIÓN DE LA LEPINA EN 2009: Debates	
públicos y debates legislativos, posicionamientos políticos	
(Marzo de 2009–Diciembre de 2009).....	86
2.4 AGENDA LEGISLATIVA: Contexto y debates para prórroga	

de puesta en vigencia de la LEPINA y su nuevo debate en 2010 (Abril de 2010).....	89
2.5 ACCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN–DIFUSIÓN DE LA LEPINA.....	99
2.6 CONCLUSIONES.....	110
3. LA AVENTURA ETNOGRÁFICA EN EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	114
INTRODUCCIÓN.....	115
3.1 EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LAS ALTURAS DOMINANTES: La Comisión de Política Ampliada y su encuentro con las organizaciones de la sociedad civil.....	116
3.2 LAS CONSULTAS: Pormenores del proceso técnico de planeación.....	120
3.3 LAS CONSULTAS LOCALES: El trabajo en las trincheras...	130
3.4 LAS CONSULTAS REGIONALES: Del diseño técnico al performance político.....	136
3.5 CONCLUSIONES.....	169
4. ASOCIACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: ENTRE LA LEGITIMIDAD, LOS SABERES LOCALES Y LAS ARENAS DE LA POLÍTICA DE LA INFANCIA.....	181
INTRODUCCIÓN.....	182
4.1 EMERGENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (Orígenes, objetivos y principales acciones en San Ramón).....	185
4.2 LA POLÍTICA PÚBLICA EN SAN RAMÓN.....	202
4.3 LA SOCIEDAD DEL MAÑANA: El derecho a una educación de calidad.....	206
4.4 LA COMUNIDAD ECLESIAL DE BASE: La educación como acceso a la dignidad humana.....	210
4.5 CONCLUSIONES.....	220
5. CONCLUSIONES GENERALES.....	226
ANEXOS.....	245
1. DIAGRAMA “LA POLÍTICA PÚBLICA COMO ARENA POLÍTICA”.....	246
2. MATRIZ ANALÍTICA PARA LA INVESTIGACIÓN.....	247
3. CAMBIOS EPOCALES EN LOS DISCURSOS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA.....	248

4. CRONOLOGÍA DE CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES...	249
5. NORMATIVAS NACIONALES BAJO LA CONCEPCIÓN DE LA NIÑEZ SEGÚN LA LEPINA”.....	250
6. “COMUNICADO ANTE LA PRÓRROGA EN LA APLICACIÓN DE LA LEPINA.....	253
7. NOTICIA “LA LEPINA AVALARÍA CORRECCIÓN FÍSICA”.....	256
8. MAPA TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS PARA LAS CONSULTAS LOCALES.....	258
9. PERFILES DE INFORMANTES CLAVE.....	259
10. SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	263
 BIBLIOGRAFÍA.....	 264
  SEGUNDA PARTE.....	  270
DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN PROCESO DE GRADO	
1. PLAN DE INVESTIGACIÓN EN EL PROCESO DE GRADO, 2014.....	271
2. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN NUEVOS AGENTES, VIEJAS NECESIDADES Y EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS: CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA LEPINA EN SAN RAMÓN (Mejicanos- 2013).....	294

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por permitirme dar término a mi carrera universitaria, a María Auxiliadora, por llevarme de la mano en este largo caminar. A la Guadalupana, siempre presente.

A mis padres, Marta Edith y Manuel de Jesús, quienes me han dado más de lo que otros creyeron posible. A Laura y Rebeca, Isaac e Ignacio, a quienes les debo mi alegría. A Marco Antonio, por su apoyo en toda circunstancia. A Rodrigo y a Mayra, por su acompañamiento en todo momento de la investigación.

Al Dr. Luis Rodríguez Castillo, quien ha desarrollado la perspectiva teórico metodológica utilizada en este trabajo, por la paciencia, la criticidad y agudeza que puso en las asesorías y por brindar su tiempo e incansables energías al desarrollo de la antropología salvadoreña. A mi profesor Carlos Lara, principal bastión de la licenciatura.

A la Universidad, por brindarme la formación académica y por apoyar el proyecto de la Antropología en El Salvador. A los informantes clave de este trabajo y demás agentes involucrados, por su apertura y apoyo.

Al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ya que en el marco del **proyecto DGAPA-PAPIIT IN301812**, *Acción pública y políticas públicas para el desarrollo en México. Dos estudios de caso: Michoacán de Ocampo y Chiapas*, se logró financiar las visitas a El Salvador de mi asesor, Luis Rodríguez.

Marta Eugenia Zavaleta Lemus

## PRESENTACIÓN

La Escuela de CIENCIAS SOCIALES “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, tiene como VISIÓN formar integralmente profesionales en diferentes áreas y disciplinas, comprometidos con el desarrollo económico y social de El Salvador desde una perspectiva humanística y científica. En su MISIÓN es importante la formación de recurso humano orientado en la investigación que aborde con pertinencia histórica y teórica las problemáticas sobre la realidad salvadoreña. En este caso, como estudiante egresada, he indagado sobre la temática POLÍTICAS PÚBLICAS, cumpliendo con uno de los requisitos de la Normativa Universitaria para optar al grado de Licenciada en Antropología Sociocultural.

Mi estudio está relacionado con una discusión teórica que abone al desarrollo de la *antropología de la acción pública*; marco teórico que revela los factores culturales para la formulación de la agenda, el diseño e implementación de una política pública. La cual me permitió conocer y profundizar desde una perspectiva antropológica a multiescala: en los niveles de la burocracia nacional, las ONGs y las asociaciones de la sociedad civil, y población beneficiaria.

Para ello se requirió de trabajo etnográfico, la confrontación de los marcos teóricos con la realidad empírica, como también la consulta de documentos oficiales programáticos de políticas de la infancia como también la consulta de fuentes hemerográficas que siguieran los debates legislativos para la aprobación y puesta en vigencia de la LEPINA.

Siendo este el primer estudio salvadoreño en que se aborda esta perspectiva teórico-metodológica, como estudiante egresada y siguiendo la normativa universitaria para optar al grado de Licenciada en Antropología Sociocultural, he analizado la problemática y presentado el Informe Final de Investigación

titulado: NUEVOS AGENTES, VIEJAS NECESIDADES Y EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS: CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA LEPINA EN SAN RAMÓN (Mejicanos-2013). El cual da cumplimiento al “Reglamento de la Gestión Académica Administrativa de la Universidad de El Salvador”, en sus tres etapas básicas.

La primera etapa, la Planificación, se elaboró el Plan de Trabajo para la investigación en Proceso de Grado 2014; Perfil de Investigación para determinar las temáticas a tratar y el Proyecto de Investigación; dentro del cual, en una primera fase, se delimita el tema a investigar, las teorías antropológicas y la metodología. En una segunda fase, se realizó el trabajo etnográfico, y en una tercera fase, se escribió el Informe Final.

Los tres documentos antes mencionados se incluyen en la segunda parte de este informe, entre los que destaca el perfil de investigación, el cual da la orientación de cómo abordar el proceso, considerando los objetivos con base a la definición del problema y sus herramientas analíticas, para la recolección de la información etnográfica, referente a los objetivos de estudio. Todo esto de acuerdo a principios teórico-metodológicos como la antropología de la acción pública y siguiendo los planteamientos teóricos de la escuela de antropología política procesual, usados para facilitar el procedimiento y análisis de la información recolectada y plantear de forma reflexiva y sistemática las ideas.

La segunda etapa, la Ejecución y Planificación consistió principalmente del trabajo etnográfico, desarrollando el uso de herramientas de investigación cualitativas para la recopilación y análisis de la información empírica, especialmente aquella dirigida hacia informantes claves.

Y con lo anterior se finaliza el proceso ante el “Tribunal Calificador” exponiendo y defendiendo los resultados, como una tercera etapa.

## INTRODUCCIÓN

Este Informe Final de Investigación elaborado por una estudiante egresada de la Escuela de CIENCIAS SOCIALES “Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”, en la Facultad de Ciencias y Humanidades; da por terminadas las etapas del proceso de graduación que se rige por el mandato que establece condiciones administrativas y actividades de dicho proceso, como resultado de la investigación con base al “Reglamento de la Gestión Académica-Administrativa de la Universidad de El Salvador”, para optar al grado de Licenciada en Antropología Sociocultural.

El Informe Final de Investigación se titula NUEVOS AGENTES, VIEJAS NECESIDADES Y EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS: CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA LEPINA EN SAN RAMÓN (Mejicanos-2013) y es el desarrollo de una perspectiva teórico-metodológica como de sistematización de resultados empíricos que han sido analizados en el trayecto de la investigación. Hace referencia al problema de por qué las políticas públicas, en la práctica distan mucho de los objetivos y logros planteados en el papel.

El objetivo propuesto es contribuir al desarrollo de la antropología salvadoreña, por medio de la discusión teórica sobre la antropología de la acción pública, la cual abre un nuevo derrotero para estudios antropológicos enfocados en las políticas públicas.

La importancia de este documento consiste en el estudio de los valores culturales que influyen en el desarrollo de las etapas de realización de una política pública, la cual se desarrolla en tiempos oficiales establecidos.

El contenido de este documento comprende cinco capítulos. El primero se titula “La LEPINA: de los problemas sociales al problema de investigación” y en él se explica la ruta teórico-epistemológica por la cual la investigadora delimitó el

problema de investigación. El segundo capítulo se titula “Antecedentes de la LEPINA y diseño de una política pública: campos de poder y universo heterogéneo”, donde se detalla el cambio de discurso epocal entre la situación irregular y la protección integral de la infancia. El tercer capítulo se llama “La aventura etnográfica en el diseño de una política pública”, comprende el primer capítulo con evidencia etnográfica donde se demuestra la tesis de investigación, la cual se sitúa en una etnografía a multiescala donde se trabajó con la burocracia y las asociaciones de la sociedad civil que estuvieron diseñando la política de la LEPINA y todos los pormenores donde se solucionaron problemas prácticos. En el capítulo cuarto, “Asociaciones de la sociedad civil: entre la legitimidad, los saberes locales y las arenas de la política de la infancia”, se analiza la realidad sociocultural de la implementación de la LEPINA en una localidad: San Ramón, municipio de Mejicanos. El capítulo quinto se dedica a las conclusiones generales del estudio, donde se analizan nuevamente las arenas de la política social a la luz de los teóricos del Estado y la antropología de la acción pública.

La metodología utilizada fue la *antropología de la acción pública*, la cual requiere de la búsqueda de las interpretaciones de una política pública, en sus diferentes etapas, de parte de una diversidad de agentes que pertenecen a diversas escalas de intervención. En este sentido, se retoman las interpretaciones como discursos, mismos que orientan a la acción social cotidiana y revelan los factores que los agentes sociales emiten como un ejercicio de reinterpretación de las políticas.

## INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

A inicios de la década de los noventa, El Salvador se encaminó hacia la conquista de la democracia representativa después de un periodo de conflicto armado que duró cerca de quince años. Algunas de estas conquistas fueron la reforma a la Constitución Política de la República, la creación de nuevas leyes y el fortalecimiento de la institucionalidad. Como parte de este proceso, a veinte años del fin de la guerra, y sustentado en el marco del cumplimiento de convenios internacionales suscritos por el gobierno nacional, se aprobó la Ley Especial de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) en el año 2009.

No obstante, por iniciativa del Ejecutivo y bajo el argumento de no tener el suficiente financiamiento e infraestructura organizativa para formar el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, se pospuso la entrada en vigor de dicha ley. No fue sino a finales del 2011; tras una secuencia de decretos legislativos, aprobaciones y promulgaciones, debates públicos, demandas del movimiento por los derechos de la niñez y tomas de decisiones públicas, que se comenzó el proceso de diseño de la política pública de protección a la infancia, la cual sería el respaldo jurídico para la LEPINA.

De acuerdo de los principios democráticos (pretendidos e impuestos) que están contenidos en los marcos de la política de la infancia, se pretende trabajar de la mano con las organizaciones de la sociedad civil que implementan programas de bienestar social para cambiar las condiciones de vida de la niñez en el país. Sin embargo, la sociedad salvadoreña presenta un panorama heterogéneo: una sociedad cada vez más informada, más crítica y con niveles varios de organización y participación política. Estos últimos dos elementos se reflejan en la cantidad de organizaciones de la sociedad civil donde los agentes sociales se

insertan en diferentes estructuras y agencias en la competencia por el poder y los recursos significativos, por lo que los conocimientos, sentimientos, valores, veleidades y expectativas sobre el desarrollo y los derechos humanos se han extendido de forma diferencial en todo el territorio salvadoreño. A la luz de estos conocimientos como la democracia, la participación ciudadana, la organización política y los programas de bienestar social emergen distintos agentes colectivos e individuales que se encuentran en constante tensión, logrando espacios de participación a diferentes escalas, en que puedan incidir cada vez más en las decisiones de gobierno.

Por tanto, gobernar por políticas públicas, aunque puede ser algo novedoso en relación con los tipos de gobernabilidad, no debe concebirse como algo ya dado. Si no más bien, como producto de varios procesos sociohistóricos que se dan en escalas locales, municipales, departamentales, regionales, nacionales e internacionales. Este es el contexto en que emerge mi problema de investigación y el que marca las características de la información obtenida durante el trabajo etnográfico.

## 1.

### **Planteamiento del problema**

Los estudiosos de las ciencias políticas han planteado un modelo continuo y transparente que caracteriza al proceso de creación de la política pública; y si este modelo dice que ante la existencia de un problema social, se construye una agenda pública, la cual lleva al diseño de la política, y este está encaminado únicamente, por medio de distintas etapas, a la implementación de planes y proyectos de alcance nacional, regional, local (en el caso de la LEPINA, serían de alcance nacional); esto, por consecuencia, va a llevar irremediablemente a la resolución del problema social que vimos al inicio, que

dio origen a todo el ciclo de la política (Comunicación personal, Luis Rodríguez Castillo, octubre de 2013). En palabras de Aguilar Villanueva (1993: 16):

“Todos los estudios del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegida.”

Este modelo debe cumplirse, para los científicos políticos, a cabalidad, bajo la idea de que es el Estado el ente a quien le corresponde dar solución a los problemas de la sociedad y que por ende, no existen otros agentes que intervengan en toda esta ruta o “círculo virtuoso” por la que pasa una política o programa social estatal (véase también Rodríguez, Inédito: 4; Comunicación personal, Luis Rodríguez Castillo, octubre de 2013). Por ello, cuando los programas no dan los resultados esperados, se tiende a pensar que el problema de la implementación estuvo en una deficiente planeación.

Mi problema de investigación está, entonces, sobre la senda de explicar que, si el modelo de políticas nos lleva por un camino transparente que discurre desde la identificación de un problema social a la implementación de programas para solucionarlo, ¿por qué en estas etapas diferentes agentes que están guiados por el mismo macro discurso moderno, la modernidad y el desarrollo, por ejemplo (que engloba a los derechos humanos, la protección a la infancia, la justicia social, la igualdad de género) están produciendo y reinventando nuevas significaciones de los mismos contenidos en formas diferenciales? Es decir, el camino planteado no se está cumpliendo como el modelo lo está estableciendo. ¿Por qué no llega a concretarse este camino en la realidad empírica, a nivel terreno? Siguiendo esta misma línea lógica de análisis, cabe preguntarse también por qué en las primeras dos etapas (la formulación de la agenda

pública y el diseño de la política pública), la etapa de implementación de la política no llega a dar resolución al problema social que le dio origen.

Es por ello que mi objetivo general de investigación surge para explicar el conjunto de normas, concepciones, conocimientos e información, valores y valoraciones, sentimientos y emociones, ilusiones y utopías que dan sentido a las interpretaciones de la LEPINA que hacen los diversos actores a niveles internacionales, nacionales, regionales y locales, desde sus posiciones y como parte de una o varias estructuras organizativas que van más allá de los agentes mismos. Pero también atendiendo a los agentes individuales en sí mismos, tratados a partir de sus propias subjetividades. Así también es importante estudiar las alianzas, fricciones o contradicciones entre las organizaciones que participan del proceso de diseño de la política de la infancia, que pueda dar cuenta de sus concepciones, sentimientos e interpretaciones de la localidad frente a los discursos hegemónicos de la modernidad y en especial, el de protección integral de la infancia.

## 2.

### **Contexto sociodemográfico**

La presente investigación se basa en el proceso de diseño de la política pública de la infancia, para lo cual se parte de las inquietudes en que los procesos políticos de esta política se van desarrollando, a nivel nacional, como también, cómo se desarrollan los discursos de protección de la infancia en un espacio localizado –que no es el único- a partir de la implementación de programas de las asociaciones de la sociedad civil allí instaladas.

De ahí que centre mi estudio tanto en los debates públicos, debates legislativos, el proceso de construcción de la infraestructura organizativa a cargo del diseño e implementación de la LEPINA, como también el proceso político de diseño de consultas ciudadanas (enfocado hacia la sensibilización, información como recolección de material de primera mano para la elaboración de diagnóstico situacional de la infancia, de parte del organismo oficial de administración de la política), como también en la necesidad de recoger los discursos que del desarrollo que a nivel localizado se manejan y se reinterpretan a partir de la promoción de discursos sobre los derechos de la infancia y la proyección de programas encaminados hacia los mismos objetivos. Las condiciones de posibilidad de la LEPINA obedecen a las interpretaciones que los agentes diseñadores, implementadores o beneficiarios desarrollan sobre sus mismos discursos, lo cual se configura a partir de las condiciones materiales de existencia de los agentes y de sus experiencias y relación con las organizaciones que promueven dichos programas.

### *San Ramón hoy*

San Ramón es una localidad ubicada en el municipio de Mejicanos, departamento de San Salvador. Se caracteriza por ser un municipio densamente poblado, con altos índices de marginalidad, exclusión y pobreza. El comercio informal y los pequeños negocios instalados en las casas (tiendas, salas de belleza, ventas de ropa, zapaterías, carpinterías, tapicerías, cantinas, chalets, pequeñas fábricas de confección de ropa, tortillerías, pupuserías, etc.) dominan las ocupaciones de San Ramón Centro. Mientras que en las faldas del volcán se practica una agricultura de subsistencia acompañada de la crianza de animales de corral. No se descartan la venta de narcóticos en estas zonas del volcán y la permanencia de grupos pandilleriles, especialmente en los Condominios Atlanta.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, en El Salvador se desencadena una explosión de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de los derechos humanos (derechos de las mujeres, de la niñez, movimientos ecologistas...) como producto de la necesidad por democratizar al país al momento de la posguerra. Los lugareños de San Ramón han asimilado y reinterpretado estos diferentes discursos según sus condiciones materiales de vida y sus relaciones con implementadores de programas locales.

La importancia de hacer un recuento sociohistórico con los principales hechos que han caracterizado a la localidad es mostrar en primer lugar, cómo no existe documentación especializada que relate estos acontecimientos, a pesar de que lo acá recolectado han sido testimonios recogidos a partir de la historia oral de lugareños de San Ramón. Esta memoria viva se encuentra especialmente en líderes comunales de las ADESCOs o en líderes de la Comunidad Eclesial de Base local, donde los proyectos organizativos y de historización del territorio propio es una prioridad. (Diarios de campo, San Ramón, noviembre-diciembre 2012)

### 3.

#### **Estructura del trabajo**

En el capítulo 1 titulado “La LEPINA: de los problemas sociales al problema de investigación” de este documento final se detallan las principales inquietudes, preguntas, que van a guiar toda la investigación. Se pretende guiar al lector hacia una construcción del objeto de estudio por medio de las diferentes experiencias que con las incursiones tempranas en el terreno permiten que se vayan delineando los objetivos, hipótesis, y especialmente el problema de investigación. Cómo la investigadora, a partir de una problemática social se embarca hacia la comprensión de la realidad por medio de una bandera teórica

que marca derroteros que alumbran a más preguntas y a la definición concreta de un problema de investigación propiamente dicho, a partir de la reflexión de la experiencia vivida en las primeras etnografías y de su confrontación con los marcos teóricos de referencia.

En el capítulo 2 titulado “Antecedentes de la LEPINA y diseño de una política pública. Campos de poder y universo heterogéneo” se procederá a una lectura programática de los documentos oficiales, enmarcando todo ello en los marcos teóricos expuestos acá y siguiendo la matriz analítica anterior, es decir, ubicando a los diferentes agentes inmersos en el proceso con sus distintos marcos culturales e interpretaciones sobre la política de ley, durante las etapas de formulación de la agenda pública sobre la política de la infancia.

En el capítulo 3, titulado “La aventura etnográfica en el diseño de una política pública” se pretende cumplir con los mismos lineamientos de la matriz analítica antes presentada, por medio de la escritura etnográfica y analítica del proceso de diseño de la política de la LEPINA presenciado por la etnógrafa.

En el capítulo 4, titulado “Asociaciones de la Sociedad Civil: Entre la legitimidad, los saberes locales y las arenas de la política social” pretende retomar la misma matriz analítica, esta vez teniendo presente los imaginarios locales y las relaciones que los lugareños establecen con los programas de bienestar social que llegan a sus territorios, la consiguiente formación de discursos híbridos debido a los financiamientos internacionales la multiplicidad de organizaciones que han sido retomados como actores policéntricos a lo largo de la investigación.

Finalmente, en el capítulo 5, se presentarán las conclusiones generales del estudio.



## **PRIMERA PARTE**

### **INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN**

NUEVOS AGENTES, VIEJAS NECESIDADES Y EL LENGUAJE DE LOS  
DERECHOS: CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA LEPINA EN SAN  
RAMÓN (Mejicanos-2013)

## **CAPÍTULO N° 1**

### **LA LEPINA: DE LOS PROBLEMAS SOCIALES AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

En este capítulo se detallan las principales inquietudes, preguntas, que van a guiar toda la investigación. Se pretende guiar al lector hacia una construcción del objeto de estudio por medio de las diferentes experiencias que con las incursiones tempranas en el terreno permiten que se vayan delineando los objetivos, hipótesis, y especialmente el problema de investigación. Cómo la investigadora, a partir de una problemática social se embarca hacia la comprensión de la realidad por medio de una bandera teórica que marca derroteros que alumbran a más preguntas y a la definición concreta de un problema de investigación propiamente dicho, a partir de la reflexión de la experiencia vivida en las primeras etnografías y de su confrontación con los marcos teóricos de referencia.

## **CAPÍTULO N° 1**

### **LA LEPINA: DE LOS PROBLEMAS SOCIALES AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

#### **Introducción**

En el presente capítulo, mi objetivo es presentar el contexto y la realidad empírica que motiva mi investigación, por la cual surge la necesidad del abordaje antropológico de las políticas públicas; el cual se ocupa de abordar los factores culturales, llenos de diversas significaciones para los diferentes sectores sociales, como eje explicativo del semillero de múltiples conflictos, negociaciones y procesos que condicionan los resultados de las políticas públicas.

En el primero apartado, relataré el proceso de formulación de mi problema de investigación. En el segundo apartado retomo la disertación sobre las posturas teóricas que sirven de marco a este estudio, como el marco teórico-metodológico empleado a raíz de las necesidades propias de la investigación. Y finalmente, las conclusiones generales del capítulo.

## 1.1 DE LOS PROBLEMAS SOCIALES HACIA LA INQUIETUD ANTROPOLÓGICA

A inicios del año 2012 comenzó mi interés por la problemática de la niñez salvadoreña, pero fue hasta mediados de ese año que me enteré sobre un proceso que valía la pena documentar y estudiar en toda su profundidad: se estaba librando el diseño de la primera política pública de protección a la infancia en la historia política salvadoreña. Por lo que un cúmulo de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil utilizaron los mecanismos de coordinación necesarios y existentes para su proceso de formulación y diseño.

Para entonces había hecho un ejercicio de reflexión al recolectar diferentes noticias sobre la situación de la niñez en El Salvador, pues quería algo que me alumbrara el panorama. Al mismo tiempo, comencé a visitar la localidad de San Ramón, ubicada en el departamento de San Salvador y municipio de Mejicanos, como una etapa exploratoria del trabajo de campo de la investigación que ahora presento. Con estas visitas pude establecer alianzas con la ONG *La Sociedad del Mañana* (LSM), la cual proyecta programas de bienestar a la niñez local y pude comprobar de primera mano todo aquello que salía en las noticias y artículos periodísticos que había leído con tanta sensibilidad; encontré correspondencias entre las visiones de los periodistas y de las organizaciones sociales: la niñez era un sector vulnerable y “desprotegido” ante la realidad salvadoreña. Parecía que todo un panorama de altos niveles de pobreza, violencia y marginalidad social se cernía sobre la niñez e impedían el desarrollo integral de la infancia, desarrollo que esta vez era legitimado por medio de la política de la infancia e impulsado por el Estado central; sin embargo, a nivel local ya estaban establecidos muchos programas de protección a la niñez que funcionaban por medio de las ONGs, fundaciones privadas, organizaciones político-religiosas, iglesias, etc.

Fue por ello que me interesó aún más el proceso de la política pública, especialmente porque la ONG LSM con que había establecido una fuerte alianza, también estaba involucrada, participando activamente, en el proceso de diseño de la política junto a otras organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

Por medio de mis etapas de trabajo de campo tanto en el proceso de diseño de la política como en la implementación (para lo cual sostuve una fase de etnografía intensiva con la población beneficiaria de programas sociales en San Ramón, Mejicanos) pude constatar que estos “nuevos agentes” que diseñaban e implementaban programas a escala local también participaban en otros espacios de incidencia con *ciertos objetivos*<sup>1</sup>, el más común era transformar las condiciones materiales de vida de las familias que constituían sus “comunidades de beneficiarios”.

Por la misma naturaleza de su accionar, estos organismos necesitaban establecer vínculos o alianzas sólidas con otros organismos (estatales, privados, de la sociedad civil) de la localidad para llevar a cabo sus programas y proyectos. Esto me hizo pensar en la probabilidad de investigar cómo se interpretaban los imaginarios del desarrollo social y los derechos humanos, especialmente porque de estos imaginarios, conceptos y sensibilidades se derivan los conceptos y discursos de la LEPINA, “la protección integral a la niñez y adolescencia”; como régimen moral a implementar en toda la sociedad nacional; es decir, los marcos de interpretación de la política (*policy frame*). (Rodríguez Castillo, 2008: 2)

Así comenzó a interesarme aún más cómo se fraguaba la agenda nacional y desde qué organizaciones; cómo además se diseñaba la política en las altas

---

<sup>1</sup> “Weber suponía que los Estados son asociaciones *orientadas a ciertos objetivos*, pero, como pueden contener objetivos encontrados, prefirió definirlos en términos de sus *medios* (el uso de la fuerza)” (Migdal, 2011: 31) [Las cursivas son del autor]

esferas del Estado, teniendo a tantos agentes diversos en su proceso; cómo era entendida esta ley según diferentes sectores sociales: diseñadores, implementadores y beneficiarios. En el camino de la investigación fui encontrando nuevas preguntas y reflexiones. Debo confesar que para marcar mis derroteros me alineé al campo de la antropología política, desde el cual pude generar preguntas de interés para la investigación y pude pasar de una preocupación por un problema social, a formular un problema de investigación.

#### *Fuentes empíricas para el estudio de una realidad compleja*

Mi trabajo de campo se dio en tres etapas. La primera, de octubre a diciembre de 2012, consistió en visitar la ONG *La Sociedad del Mañana* (LSM), que se enfoca en programas educativos y de bienestar social (salud mental, educación, nutrición) a los niños y las niñas de San Ramón, cuyas familias comprenden su población beneficiaria. Asimismo, visité dos de las tres escuelas de la localidad para hacer entrevistas a profundidad a las maestras sobre sus concepciones, opiniones y experiencias en relación a la LEPINA. También hice visitas domiciliarias a líderes de organizaciones civiles conformadas después del conflicto armado para conocer sus opiniones y valoraciones sobre los proyectos de desarrollo y bienestar social, como el acceso que tienen a la toma de decisiones políticas a nivel local y su incidencia en espacios nacionales por medio de su afiliación a partidos políticos. Así pude dibujar una amalgama de agentes de interés que están enlazados por programas de desarrollo social y que se mueven en diferentes espacios desde el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

La segunda etapa de mi trabajo de campo se dio en los meses de julio, noviembre y diciembre de 2012, en el cual orienté mis intereses hacia cómo, desde qué instancias y quiénes estaban llevando a cabo el diseño de la política

de la LEPINA. La ONG La Sociedad del Mañana estaba nuevamente siendo parte de este proceso a nivel nacional, proyecto que impulsaba el gobierno en turno (2009-2014), por lo que aproveché estos vínculos para involucrarme en este nuevo espacio de interés en que se había convocado a todas las organizaciones de la sociedad civil, de capital privado y estatal, a que se sumaran a la organización y logística de un proceso de consulta ciudadana a realizarse en 55 municipios del país.

Mi posición en este terreno era como parte del voluntariado de la ONG LSM y mi rol era ser *facilitadora*, o más bien estar a cargo de la dirección de grupos focales en dichas consultas ciudadanas. Por medio de este acercamiento logré registrar de primera mano las formas de hacer política gubernamental en dichos eventos oficiales, por medio del registro del *performance* político, de los discursos y prácticas que tanto funcionarios de gobierno o implementadores de programas para niñez (y como población diseñadora de la política social) revelaban en todo el proceso; como también los marcos de interpretación (opiniones, reacciones e imaginarios) de la población consultada revelaban los ciudadanos y ciudadanas que habían asistido a la consulta.

La tercera y última etapa de trabajo de campo se dio en los meses de marzo a junio, y en el mes de septiembre de 2013, en que volví a San Ramón, Mejicanos, para documentar a profundidad sobre los programas sociales que se llevaban a cabo en dos de las organizaciones con más fuerte incidencia e impacto en la localidad. Como dije anteriormente, este era un territorio idóneo para el desarrollo de programas sociales por sus rasgos de exclusión material y simbólica; a eso se le debe agregar que por las secuelas del pasado conflicto armado, surgieron una serie de organizaciones civiles que utilizaban los discursos del desarrollo social y los macrodiscursos de la modernidad para emprender programas de desarrollo social.

### *Problematización de la realidad empírica*

Guiada por estos hallazgos etnográficos pude descubrir además, por medio de un recorrido sociohistórico que revelara el nacimiento de una y otra organización social, que la población de beneficiarios de San Ramón está muy familiarizada con los discursos del desarrollo que defienden las multilaterales, esta vez, por medio de las asociaciones de la sociedad civil. Entonces me pregunté: ¿aceptará la población beneficiaria la labor de las ONG y asociaciones de la sociedad civil instaladas en la localidad, le otorgarán legitimidad<sup>2</sup>? ¿Ocurrirá lo mismo con los discursos de la LEPINA? ¿Se aceptarían entonces los valores, conceptos e información, las veleidades y utopías que propone la LEPINA para su población beneficiaria de políticas? ¿Se podría decir que San Ramón es un verdadero semillero como “comunidad beneficiaria”, en términos reales y no típico-ideales, de los derechos que otorga la LEPINA a la niñez de todo el país? ¿Cómo son entendidos los macro discursos de la modernidad en esta localidad, cómo son entendidos los discursos del desarrollo social que proyectan las ONG y asociaciones civiles en esta porción del país, cómo es entendida e interpretada la LEPINA en esta localidad? ¿Cómo funcionan además los mecanismos de coordinación, en la práctica, entre estas asociaciones de la sociedad civil con el Estado para garantizar que los derechos de la niñez se cumplan en esta naciente sociedad democrática?

A la vez, mi camino se iba alumbrando por nuevos elementos para guiar mi investigación. Los discursos y los recursos que permitían la implementación de programas a nivel local, como la implementación de la política de la LEPINA a

---

<sup>2</sup> Entiendo que la legitimidad “deriva de valores que proceden del establecimiento de una conexión positiva entre la entidad o el proceso que tienen legitimidad y tales valores” (Swartz et.al., 1994: 106), es decir, “expectativas en las mentes de quienes aceptan la legitimidad” (1994: 106). O dicho en otras palabras, como Swartz, siguiendo a Parsons define “es un tipo de evaluación que imputa una conducta futura en un tipo esperado y deseado” (Swartz et.al., 1994: 107)

nivel nacional, venían de redes de actores internacionales, sea por medio de organizaciones multilaterales, como de asociaciones religiosas que se convertían en donantes por periodos de tiempo relativamente cortos y a veces, muy estables. En muchos casos, estos recursos internacionales tenían un pasado histórico más amplio y extendido con las poblaciones beneficiarias que una mera relación de dependencia o de subordinación. Más bien se desprendían de todo un proceso sociohistórico marcado por la convulsión sociopolítica, conflictos, veleidades, alianzas, saberes especializados compartidos y marcos de interpretación específicos que se movilizaban en uno y otro espacio de acción.

Estos saltos en el tiempo y su tránsito en diferentes espacios me permitían entender cómo los agentes que se movían en espacios de la sociedad civil retomaban los imaginarios de la política de Estado en determinados momentos, pero retomaban los imaginarios de la sociedad local cuando se oponían las circunstancias para afirmar lo que la LEPINA establecía. Pude observar cómo los discursos de los derechos humanos, el feminismo, los derechos de la niñez (que son discursos modernos provenientes de las normativas internacionales que administran las multilaterales como los discursos legítimos según las épocas) eran muchas veces retomados, combinados, reinterpretado a la luz de los discursos, conocimientos, valores y prácticas de las izquierdas latinoamericanas, proyectos denominados “alternativos” (muchas de ellas desarrolladas en épocas de transformación social en que se cuestionan las políticas de Estado establecidas y se proponen discursos que contrarresten los valores que estos promueven) (Rodríguez, 2011). Es mi objetivo también tener en cuenta los “grados de negociación” que se observan al nivel de la ciudadanía como población de beneficiarios, de operadores y diseñadores de la política.

Empezaba a entender cómo los agentes “reproducen, modifican o construyen nuevas significaciones en relación con las estructuras de poder y, a su vez,

cómo estos procesos derivan en acciones concretas en el ámbito político” (Rodríguez Domínguez, 2014: 95). Pues a pesar de la divergencia de orígenes de estos macrodiscursos que iba observando en el campo, puedo argüir que, como Geertz siguiendo a Wittgenstein señala, son los *sujetos sociales* los que, a partir del uso que les den, los están reinterprelando a la luz de sus experiencias y de sus marcos culturales de referencia (Geertz, 1987; Mintz, 1996). Lo cual, si lo vemos en relación con la política de la infancia y su bagaje de conocimientos en relación a los derechos humanos, venía a complicar aún más la realidad empírica a analizar.

Como mi información empírica lo revelaba, a pesar de que los diseñadores de políticas públicas se esfuercen por llevar los imaginarios específicos de la *protección integral de la infancia* a los idearios y terrenos locales, las poblaciones beneficiarias reciben, (re)significan y reinterpretan estos idearios a partir de sus marcos culturales específicos. Por lo que tenemos una sociedad cuyos valores, conocimientos, sentimientos, ilusiones y utopías se diferencian, y ello refuerza la concepción de la política pública como un espacio o escenario de poder en permanente tensión.

### *El problema de investigación*

Fue así como toda la gama de agentes observados en campo, en un tiempo, espacio y coyuntura política específica, me invitaban a explicar **por qué**, desde de sus posiciones y aunque partan aparentemente del mismo discurso (la protección integral de la infancia), los agentes sociales construyen distintas arenas políticas en las que se van generando distintas interpretaciones de qué es la política pública de protección a la infancia y cómo esta debería implementarse. Este es el problema que dilucidé en la investigación de la que da cuenta este documento.

### *La pregunta de investigación y las hipótesis*

De lo anterior, se desprende mi pregunta de investigación, que condensaría mis inquietudes antropológicas: ¿por qué la construcción de una política pública se convierte en un campo político abierto en los cuales diversos agentes se disputan discursos y recursos significativos?

Con estas fuentes, me formulé como hipótesis principal de estudio –siguiendo el argumento de Rodríguez Castillo (2011)- que hay un conjunto de agentes de distintas organizaciones tanto estatales, multilaterales, como de la sociedad civil, que están compitiendo por poder y legitimidad (en diferentes escalas: nacional, regional, departamental, municipal, local) en el marco del diseño de una política de protección a la infancia.

Durante las incursiones etnográficas, podía notar tres factores: 1. Las concepciones alrededor de los derechos de la niñez se encuentran configuradas y condicionadas a partir de las condiciones de vida materiales de la población beneficiada de la política pública; 2. El diseño de la Política de Ley está permeado por un conjunto de normas y valores jerárquicos, en donde las ONGs quieren adelantar sus temas de trabajo y las organizaciones estatales tienen una participación diferenciada; y que 3. Las organizaciones estatales se involucran de forma diferenciada en el proceso del diseño e implementación de la política pública, debido a su competencia institucional y a los intereses de los titulares. Esto me permitió formular una hipótesis concomitante que podía englobar estas tres observaciones etnográficas a manera de guiar la investigación: todas estas organizaciones que están compitiendo por poderes y legitimidades, están a su vez interviniendo en la acción pública bajo principios de oposición, complementariedad y concomitancia. (Comunicación personal, Luis Rodríguez Castillo, octubre de 2013)

En ese sentido, las “arenas de la política social” (Rodríguez Castillo, 2011 y Rodríguez Domínguez, 2014) surgían con el roce, la interacción social entre esos mismos agentes y de las condiciones materiales de vida de las personas que son o se consideran, en el plano discursivo y en la realidad empírica, las diseñadoras, implementadoras y beneficiarias de la política pública y de los programas sociales de desarrollo local.

## **1.2 LA ANTROPOLOGÍA SALVADOREÑA CONTEMPORÁNEA Y LA INTEGRACIÓN DE LAS TEORÍAS SOCIALES PARA EL ESTUDIO DEL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA**

Guiada por los planteamientos anteriores y por la realidad empírica en la que se presentaba mi objeto de investigación, fue propicio reflexionar sobre el abordaje teórico metodológico idóneo para las necesidades de mi estudio. Si bien me he alineado a la **antropología de la acción pública** como la metodología más certera para mi investigación, he decidido, con la ayuda de mi asesor, discutir aquella vertiente teórica que se ha difundido más en los trabajos de Antropología de la Universidad de El Salvador. Este fue uno de los retos teórico metodológicos que enfrenté para llevar a cabo mi investigación y hacer así un contraste con las necesidades de mi investigación y lo que se ha desarrollado hasta hoy en la antropología salvadoreña. No se puede descartar un planteamiento teórico sin antes discutir por qué no será retomado.

### *Los estudios de comunidad y las estrategias para un abordaje relacional*

La antropología clásica se ha dado al estudio tradicionalmente de comunidades socioculturales como focos de su investigación, de las cuales hay que develar, a partir de diferentes factores, la dinámica sociocultural total del grupo.

Actualmente en la antropología salvadoreña se sigue esta veta de reflexión, según la cual, se busca según Rodríguez y siguiendo a Lara, “proporcionar una visión de la dinámica sociocultural global de esta comunidad, con el objeto de que este estudio sirva de base para impulsar proyectos de desarrollo cultural” (Rodríguez, 2014: 2). La visión de comunidad en la antropología parece un reto para las investigaciones contemporáneas dados los contextos de globalización en que se enmarcan las interacciones sociales actuales, “se anclan en la presuposición de un conjunto de interacciones cara a cara, relaciones primordiales, que son armónicas y la vida simple de grupos arcaicos, primitivos, tradicionales; frente a la complejidad del mundo urbano y la modernidad. (Rodríguez Castillo, 2014: 2)

Para el antropólogo Carlos Lara (2013: 17), para quien la cultura es un todo sistémico conformado por partes interrelacionadas e interdependientes, la totalidad sociocultural de una comunidad de estudio puede estudiarse a partir de “Tres grandes niveles de interpretación: el estudio de la historia local, que permite observar a la comunidad rural en constante transformación; el estudio de la estructura de las relaciones sociales, lo que normalmente se conoce como estructura social, que incluye las relaciones económicas, políticas y de ayuda mutua; y el estudio del sistema de representación simbólica, que nos lleva a desentrañar el sistema de normas y valores que ha sido creado a través de la interacción social.” (Lara, 2013: 17)

Y solamente por medio de una metodología que exija la convivencia prolongada con la comunidad en estudio, permitirá develar la dinámica sociocultural total del grupo. Para dar cuenta de esa realidad empírica, Lara propone el método etnográfico como la estrategia más adecuada que se acerca a sus objetivos, y a esas tres aristas de interpretación que comprenden su estrategia de investigación para un mejor entendimiento de la comunidad de estudio. Este es un enfoque muy difundido en la antropología salvadoreña.

A continuación describiré lo logrado en el estudio de Joya de Cerén y argumentaré por qué se retoma otra veta de análisis en mi estudio, reconociendo las virtudes de este enfoque, los puntos de encuentro con la perspectiva que retomo en mi trabajo, como también las disimilitudes en que ambas investigaciones se (des)encuentran. Asimismo, retomaré una reseña al libro para hacer énfasis en aspectos de interés que se están discutiendo en la palestra académica a nivel internacional<sup>3</sup>.

La historia local se desarrolla en el capítulo 2. En este apartado, “Lara identifica en el amplio lienzo de la historia tanto los puntos de ruptura como los hilos que mantienen una línea de continuidad.” (Rodríguez Castillo, 2014: 4) La historia local permite un reconocimiento de las estructuras de poder a lo largo del tiempo, como de las interpretaciones de los cambios que surgen en los procesos. Si bien yo no hago una o varias historias locales a lo largo de mi trabajo, retomo la veta de las arenas de poder. Por medio del análisis de las arenas de poder se puede obtener una visión de proceso que da cuenta de las estructuras de poder que han intervenido en diferentes momentos específicos de interés de la realidad a explicar. Es esta una mirada relacional e histórica.

Sin embargo, en mi caso el análisis de los campos de poder y de las arenas sociales, se dan debido a que las dimensiones de interés de la investigación se ven condicionadas por el proceso de políticas mismo, el cual:

no es lineal ni mucho menos homogénea(o), dado que su diseño e implementación se encuentran matizados por las prácticas y acciones de líderes e intermediarios políticos, redes sociales, organizaciones no gubernamentales y organismos

---

<sup>3</sup>“Reseña a *Joya de Cerén. La dinámica sociocultural de una comunidad semicampesina de El Salvador*, de Carlos Benjamín Lara Martínez. San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia, Dirección de publicaciones e impresos, Colección Antropología e Historia, volumen 2, segunda edición, 226 pp., 2013, ISBN 978-99923-0-234-7.” A publicarse en el presente año 2014 en la Revista Identidades VIII, Dirección de Publicaciones e Impresos, San Salvador.

multinacionales, así como por formas de dominación y significaciones que los actores sociales construyen en torno a representaciones concretas y localizadas.<sup>4</sup> (Rodríguez Domínguez, 2014: 95).

Es decir, por las necesidades que presenta la investigación abordaré distintos espacios de disputa y definición de metas públicas y de resignificación de valores, normas, discursos, como la producción de sentires y pensares alrededor del proceso político que hace la población diseñadora de políticas e implementadora de programas sociales en la localidad de San Ramón, como de sus poblaciones beneficiarias, bajo la estrategia de visualizarlos como arenas de la política social enmarcados en campos varios. Las arenas pueden entenderse como “ámbitos de condensación”, en “donde se enfrentan e interrelacionan los actores sociales” (2014: 97)<sup>5</sup>.

El “sistema de representaciones simbólicas” da cuenta de los ciclos rituales en los que la sociedad local desarrolla su sistema de creencias, mismo que da sentido al ciclo agrícola de producción económica. Lara Martínez (2013) hace análisis minuciosos sobre las lógicas culturales que se forman a partir del estudio del ciclo ritual de la comunidad de Joya de Cerén, por medio de los planteamientos de la antropología simbólica (la teoría ritual de Victor Turner y algunas orientaciones metodológicas de Lévi Strauss). Por mi parte, las producciones simbólicas que propongo explicar en mi estudio son las interpretaciones ante las concepciones, veleidades, ilusiones y utopías, valores, como unidades de significación, que se confeccionan en torno al proceso de la

---

<sup>4</sup> Los paréntesis son míos, para su adecuación de género con el texto.

<sup>5</sup> Si bien en el estudio de Lara Martínez se siguen a profundidad las jerarquías internas del cantón para dar cuenta de la “estructura de las relaciones sociales”, que se fundan con la interrelación de las organizaciones, y de cómo cada una de sus estructuras se yuxtaponen y se imbrican para formar nuevas estructuras; seguir la pista de las arenas de interés es también una propuesta que abarca un análisis relacional y estructural de las redes políticas que atraviesan el proceso de la política pública, y que incluyen esa visión formal del proceso histórico de interés.

política pública. Por tanto, mi estudio también se sirve de la interpretación simbólica para explicar las significancias en que se forjan las relaciones de poder en escalas múltiples, y refuerza la estrategia de análisis sobre las arenas y campos de poder. Como dice Rodríguez Castillo (2014: 10), son “procedimientos analíticos que seleccionan ópticas distintas”. Bajo la perspectiva relacional se recogen las posiciones de los actores sociales en un abordaje de largo aliento, que configura campos específicos de acuerdo a la historia de las interacciones sociales y las luchas políticas que en ellos se generan<sup>6</sup>.

El último reto teórico-metodológico fue retomar el método etnográfico como la estancia prolongada en la “comunidad” de estudio. La perspectiva de comunidad como totalidad sociocultural para guiar un estudio, considera Rodríguez Castillo (2014: 12), es una herramienta útil para el estudio de las sociedades actuales, enmarcadas en relaciones propias “de un mundo global; de movimiento de poblaciones, mundos sociales multilocales, lealtades desplazadas y circulación global de significados”. En ese sentido, la concepción de la comunidad es “un espacio para el análisis de alto nivel de abstracción que exige la comprensión de la totalidad sociocultural”, mismo que coadyuva al ejercicio de, como señala Rodríguez siguiendo a Auge, la concepción de un “espacio tanto para la construcción de significados culturales como para la comprensión etnográfica” que al igual que el análisis de los campos sociales aporta un “alto nivel de abstracción para llegar a explicaciones más robustas” (2014: 13).

En mi caso particular, hice una etnografía intensiva, pero no de comunidad, y es donde retomo la estrategia de la *antropología de la acción pública*, la cual me

---

<sup>6</sup> La noción de *campo social* refiere a un análisis de interacciones sociales de distintos grupos incluyendo las posiciones relacionales que ellos guardan dentro de ellas; es decir, la *estructura de relaciones sociales* como construcciones sociales producidas en condiciones *sociohistóricas específicas* que incluyen los objetos (recursos materiales y simbólicos) que se disputan en las relaciones políticas, así como las normas y las reglas del *sistema de representación simbólica*. (2014: 11)<sup>6</sup>

permite ir a la búsqueda de agentes dispersos en escalas de acción pública diversas, retomando un análisis relacional y la visión de proceso.

Esta reflexión sugiere que la antropología que se está haciendo en la Universidad de El Salvador, una escuela de pensamiento que está en desarrollo<sup>7</sup>, a pesar de las divergencias en los retos teórico-metodológicos retomados, reivindica en sus variadas sendas de investigación dos elementos importantes. Uno de ellos es el énfasis en las estructuras sociopolíticas como un punto de apoyo para conocer las realidades actuales de los contextos de investigación. Pues tanto por medio de la elaboración de historias locales como del abordaje de los campos sociales (actores, posiciones, recursos en disputa, redes) se retoman las relaciones sociales en toda su complejidad. Y por otro lado, ambos estudios retoman, bajo una mirada epistemológica, el enfoque de la escuela de antropología social procesualista, que nos revelan relaciones de tensión y conflicto, en donde los sectores sociales no son todos aislados y homogéneos, sino que a partir de su propia historicidad dan cuenta de las relaciones sociales construidas en procesos de larga duración (Lara, 2013; Rodríguez Castillo, 2008 y 2014).

A continuación presentaré las aristas de acción que son de mi interés, explicando con más detalle las estrategias teórico-metodológicas que servirán a las necesidades de mi estudio.

### *Los estudios de políticas públicas y la antropología política*

---

<sup>7</sup> Debemos recordar que la carrera de Antropología Sociocultural fue fundada en la Universidad de El Salvador en el año 2004, y desde entonces ha estado generando los foros estudiantiles, seminarios de investigadores necesarios, debates varios para perfeccionar sus metodologías y abordajes teóricos. La mayor parte del estudiantado ha retomado la etnografía de comunidad para sus estudios, es una metodología muy difundida en este círculo académico.

A continuación haré un breve recuento del estudio de las políticas públicas desde el lente de las ciencias políticas para luego dialogar y debatir con los postulados de las ciencias antropológicas; para finalmente definir las etapas de la política pública que retomaré en el presente trabajo según los estudios de Aguilar Villanueva (1993, 2003, 2007).

El estudio de las políticas públicas ha sido una senda de investigación y reflexión para el filósofo Luis Aguilar Villanueva. El autor ha retomado los esfuerzos de académicos que durante la crisis política de los años setenta en Estados Unidos, decidieron congregarse para dar solución a los principales problemas sociales del país como la pobreza, la marginalidad, la discriminación y el desempleo. La principal inquietud que orientaría a este grupo de académicos fue la integración de la ciencia social con la actividad política, es decir, las formas en que se podía establecer un puente entre la dualidad teoría/práctica, con el fin influir en las políticas gubernamentales. Hubo entonces una serie de planteamientos teóricos desarrollados que, en su afán por legitimar y construir proyectos que amalgamasen los propósitos científicos y las prácticas políticas terminaron, como arguye Aguilar Villanueva (2007: 37) por confundir “lo que socialmente debe ser y lo que políticamente debe hacerse. El resultado final es la tergiversación del ejercicio científico y del político”. Sin embargo, también hubo planteamientos con propuestas muy sólidas “que distinguen con claridad las características del ámbito de la ciencia y las de la política, sin por ello renunciar a la búsqueda de incidencia práctica de las ciencias sociales y reclamar racionalidad a las decisiones de gobierno”. (2007: 37) Esta reflexión de Villanueva sigue vigente cuando de políticas de Estado se trata.

En la tradición intelectual de las ciencias sociales norteamericanas se encuentran las tesis de John Dewey entre las más aceptadas (quien siguió las propuestas de Max Weber y Karl Popper), y que fueron muy populares por abogar por el modelo de una sociedad democrática como el idóneo para la

construcción de políticas, en donde «es posible una afinidad y complementariedad entre el ejercicio científico y el funcionamiento democrático, la “comunidad científica” y “la sociedad abierta”.» (2007: 38) A esta corriente pertenece el pensador Lasswell, cuyas teorías, enmarcadas en la visión occidental “reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón” (2007: 39).

Es ésta una propuesta formulada en 1951 y que “pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones políticas”. En el contexto de la guerra fría, se necesitaba del conocimiento que pudiera aportar “eficacia” al manejo de asuntos públicos; es por ello que su propuesta terminó concebida para dar a luz una “política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia”, que tratase de rescatar en la historia de la nación estadounidense, la aplicación del desarrollo científico a planes de gobierno, programas y políticas de todo tipo y que por eso mismo, respondía a una necesidad histórica. (2007: 39-40)

Laswell llegó a la conclusión de que “Las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio y poseen una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad del proceso decisorio de política.” (2007: 43) Así se reportó una ocasión para que salieran del diálogo exclusivamente académico y se involucraran en las decisiones de gobierno por medio de la resolución de problemas sociales. Una de las utopías que movían a este colectivo de intelectuales fue que por medio del conocimiento que les aporta el ejercicio de la investigación científica, se mejoraría la calidad de vida de la ciudadanía, de ahí que se haría énfasis en el estudio del proceso de la política y las necesidades de *racionalidad e inteligencia* de dicho proceso.

Tanto “racionalidad” como “inteligencia” podrían entenderse como una dupla de valores que en ese contexto social se creyó era complemento para la implementación de programas sociales “eficaces”, otro valor importante para las sociedades “modernas” e “ilustradas”. En donde los criterios de evaluación de un programa social, un planteamiento, o una idea, son la congruencia lógica de sus partes organizativas y además, la interrelación de ello con los resultados prácticos, los cuales deben traer beneficios inmediatos para alcanzar esos niveles de “eficacia”. Y como todo cúmulo de valores, utopías y conocimientos, estos marcos de interpretación para el desarrollo, muchas veces se traducen a emociones, sentimientos, veleidades.

Es así como nacen las ciencias de políticas, como un proyecto social y académico comprometido con el ideal de democracia, también conocido como *policy sciences of democracy* (2007: 48), las cuales son un “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado. (Lasswell, 1951:14)” (2007: 47). El proyecto de las ciencias políticas legitima el proyecto de los gobiernos democráticos, como los únicos agentes capaces de diseñar y proponer las soluciones para los problemas sociales.

Sin embargo, esta visión de la política, como del Estado, ha sido criticada en el campo de la antropología. Para superar estos errores, Rodríguez recomienda retomar la idea de *formación del Estado*, siguiendo a Abrahms (Rodríguez, Inédito: 5), bajo dos perspectivas. En primer lugar, el Estado como “un proyecto ideológico”, que diferencia al “Estado-sistema” de las diversas organizaciones y agencias del gobierno, del “Estado-idea”, que vela por “el proyecto ideológico de legitimar una visión de interés común” (Inédito: 5).

La argumentación de Rodríguez sigue en relación a que el proyecto ideológico del Estado y por medio del cual busca legitimarse, es el ideal de desarrollo que guían a los gobiernos y a sus organizaciones, esta vez, como un *ethos* basado en los principios de la modernidad occidental, y son calificadas por Carrigan y Sayer como “formas culturales” (Rodríguez, Inédito: 5). En este sentido, este tipo de modernidad, manifiesta Rodríguez, siguiendo a Harvey, “es percibida como positivista, tecnocrática y racionalista [...] identificada con la creencia en el progreso lineal, las verdades absolutas, la planeación racional de un orden social ideal, y la estandarización del conocimiento y la producción.” (Rodríguez Castillo, Inédito: 5). De ahí que Rodríguez proponga que para hablar del Estado y traerlo a discusión, es necesario también discutir sobre los lineamientos del desarrollo que guían a los gobiernos actuales y desde la Antropología, atender a las interpretaciones que de estos proyectos culturales se hacen.

La línea de análisis que sigue este autor, señala como error que los modelos de Estados se analicen como un proyecto en sí mismo, más bien estos proyectos se redefinen en espacios locales y regionales específicos a partir de la tensión y la negociación. Es así como los agentes sociales determinan si apoyar o no a una política pública dependiendo de sus condiciones materiales de vida. En este sentido, se propone abordar a las políticas públicas como proceso: “propiamente como el espacio de interacción, encuentro, conflicto y negociación de múltiples agentes sociales. En efecto, las políticas públicas pueden ser caracterizadas como productos culturales que configuran ‘prácticas cotidianas’, pero también como mensajes o ‘representaciones discursivas’ que tienen que ver con relaciones de dominación (Gupta 1995)”. (Rodríguez, Inédito: 6)

Entiendo la “materialidad del Estado” como un conjunto de organizaciones que interactúa con otros grupos de la sociedad, siguiendo a Abrahms y Migdal (Rodríguez, Inédito), en donde el diferencial de poder y la disputa por los recursos significativos es lo que interesa en la interacción cotidiana de estas

organizaciones. En este sentido, me doy a la tarea del estudio de las relaciones que se establecen entre las distintas organizaciones del Estado con los diferentes grupos que actúan bajo “formas de Estado”, visibles a partir de la política pública. En este sentido, las políticas públicas tienen como objetivo establecer un *ethos* particular, tienen una función prescriptiva para modelar las prácticas sociales por medio de la hechura de leyes y políticas que instituyan lo políticamente correcto a partir de los discursos de la modernidad occidental y el desarrollo exclusivamente.

Retomaré como estrategia teórico-metodológica la jerarquización del Estado propuesta por Joel Migdal (2011) como una orientación útil para el análisis de las interpretaciones e imaginarios de los agentes estatales y de organizaciones civiles. Por medio de la vivencia etnográfica pude notar que muchas de las interpretaciones que daban los funcionarios públicos sobre el proceso de la política deviene de su posición en el universo de interés: la organización jerarquizada del Estado.

Cada agente tiene distintos niveles de presiones dependiendo de su posición en los campos sociales, y su capacidad de agencia en las arenas políticas depende de esa posición; las presiones institucionales, los intereses que guarda para disputarse los recursos, también incide en la formación de arenas políticas y de la reconfiguración de nuevos campos de poder. Migdal establece cuatro niveles de acción del Estado en donde miden sus márgenes de acción. Esos cuatro niveles son *las trincheras, las oficinas locales dispersas, las oficinas centrales del organismo y las alturas dominantes* y es una jerarquía que representa los niveles del Estado como espacios multidimensionales de negociación y flujos de presiones. Estos niveles de Estado son “espacios de actores que nos permiten la observación etnográfica” y por tanto no responden exactamente a esta estructura organizativa, sino solamente marca líneas de acción para la interpretación (Asesoría, Rodríguez Castillo, marzo de 2014).

En el caso de la sociedad salvadoreña, la puesta en escena de una democracia representativa ha abierto las puertas al protagonismo de los movimientos sociales, quienes abogan por el cumplimiento de los procesos de participación ciudadana y de los derechos humanos, e influyen con diferentes niveles de presión al gobierno para tomar parte en las decisiones políticas.

¿Cómo puede (y debe jugar) el gobierno su papel directivo global de cara a una sociedad cada vez más autónoma, compleja y controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globalización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada aún por problemas de desigualdad, atraso...? (Aguilar Villanueva, 2007: 24-25)

Es por ello que los valores de la racionalidad y la eficacia que propugnan las sociedades modernas democráticas como los estandartes para explicar el funcionamiento de sus políticas se mira cuestionado ante las condiciones reales de estas mismas sociedades. Pues las decisiones públicas no son más un asunto de un grupo selecto, del cuerpo legislativo, o del amplio personal del gobierno; al contrario, son procesos en los que los individuos, por medio de los movimientos sociales organizados o por su afiliación a otras estructuras que se forman como resultado de la interacción social, pueden incidir para su abordaje, rechazo, ejercicio, abolición, etc. Aguilar establece que las sociedades actuales abundan en “pluralidad y autonomía, inextinguibles en las sociedades políticas modernas, individualizadas y secularizadas.” (2007: 18) Esto significa que la gobernanza por medio de las políticas no es tarea únicamente del Estado, pues “ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales.” (2007: 17)

Esto nos da una nueva perspectiva de análisis del Estado, en que no es el ente absoluto, capaz de regular los comportamientos, decisiones, interpretaciones de

la sociedad civil. Pues de allí que Aguilar, siguiendo a Lindblom y Wildawsky, establezca que «eran muchos más los problemas públicos que los ciudadanos resolvían a través de sus “ajustes mutuos” e “interacciones sociales”, sin necesidad de la coordinación gubernamental, que los que eran capaces de resolver los gobiernos a través del “análisis racional” o la “especulación intelectual” de analistas especializados.» (Aguilar, 2007: 69) Esto da la pauta para observar los agentes diversos que actúan e influyen en el proceso de decisión de la política.

#### *Las etapas de la política*

Aguilar sintetiza que todo modelo de políticas manifiesta las mismas etapas, las cuales se pueden describir como “la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.” (Aguilar Villanueva, 1993: 16). Aguilar explica, siguiendo a Plano et al, que las políticas pueden manifestarse en reglamentos, programas gubernamentales, leyes, órdenes locales, decisiones administrativas, o incluso acuerdos no escritos de lo que se debe hacer o no, desde las esferas del Estado. Por su naturaleza, la política es un proceso de consenso en que la participación de múltiples agentes permite que algunos temas lleguen a considerarse como decisiones de Estado y otros no. La política es el producto de esas decisiones que pueden desarrollarse a largo o a corto plazo. (Aguilar, 1993: 24)

Aguilar Villanueva (1993: 22) retoma el modelo de políticas de Patterson, Davidson y Ripley. Este modelo dice que la “formación de la agenda” *produce* una “agenda de gobierno”, lo cual *conduce* a la “formulación y legitimación de la

política (programas)”, que a su vez *produce* “las proposiciones de la política (finés, metas y medios de efectucción)”. Eso *conduce* a la implementación de la política, lo cual *produce* “acciones de la política”. Esto último *conduce* a “efectos de política”, “evaluación de los efectos” y “decisiones sobre el futuro de la política”. (1993: 22)

Para poder ubicar este proceso de investigación en los momentos específicos que se viven en las diferentes etapas de la política social, he logrado por medio de un minucioso registro documental y etnográfico, dar cuenta de los procesos de *formulación de la agenda pública*, como de la etapa de *formulación y diseño de la política*. Además, también daré cuenta de las interpretaciones que surgen en esta fase de la política a nivel local, en San Ramón.

Estas etapas, en la práctica, “pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse” (1993: 15), por tanto, lo que haré en mi trabajo es una separación analítica para su abordaje.

Rodríguez Castillo (2011; 2012) extiende una crítica a los estudios de las ciencias de políticas públicas por plantear modelos típicos ideales para describir los procesos sociales en que la política transcurre. Pues pareciera que esta vertiente de pensamiento planteara que las etapas de la política se dan en la realidad empírica de forma transparente y fluida, cuando es un proceso que, como bien arguyen, por la misma naturaleza “democrática” y “participativa” del mismo, comprende una complejidad de procesos y dinámicas que dicho modelo de secuencia lógica no presenta. De ahí que se reafirme la especificidad antropológica que busque las explicaciones de esas complejidades que los modelos de políticas esconden como un camino lógico y transparente, especialmente por la diversidad de agentes que inciden en el proceso de la

política y por medio del cual el círculo virtuoso por el que debe transcurrir no llega a cerrarse como el modelo lo establece.

*El estudio de una política pública desde la escuela procesualista de antropología social*

Mi estudio se enmarca en la escuela procesual de antropología política. Esta escuela de antropología toma como base las culturas poniendo especial énfasis en los procesos, a diferencia de la corriente estructuralista, la cual toma a la sociedad como un todo sistémico que se ampara en andamiajes armónicos y estables para dar sentido a las normas y valores de una sociedad. La corriente procesualista, por su lado, analiza momentos de interés en que los grupos no son necesariamente sociedades enteras, ni pretende hacer estudios de colectivos mayoritarios; al contrario, pretende centrarse en esos procesos que mueven a diferentes agentes simultáneamente en contextos desarmónicos y en conflicto, con la intención de captar alianzas o rupturas en que los agentes compiten por poder, premios o recursos escasos con la voluntad de mantener o establecer nuevas metas públicas (Swartz et. al., 1994).

Dentro de la literatura de la antropología clásica, Raymond Firth (Roseberry, 1998) repara en las relaciones misionero-nativo que se mostraban al interior de las sociedades africanas, desde las cuales se llevaban a la localidad nuevos marcos de interpretación a partir de dichas relaciones en el momento de la Colonia; el cual conectaba a un mundo delimitado por marcos de interpretación locales con otro más amplio, que a su vez entreteljían relaciones sociopolíticas globales. En otras palabras, la sociedad descrita por Firth funciona como resquicios donde se cuelan nuevas formas de entender la vida social, donde se ciernen nuevos imaginarios para interpretar la realidad e imbricarlos con los marcos de referencia existentes.

Asimismo, Max Gluckman había visualizado tensiones en las sociedades blanco-africanas marcadas por relaciones de poder entre dos grupos raciales económica y políticamente diferenciados en la sociedad zulú. Una nota que revela las arenas políticas en que se mueven los distintos agentes es

En términos de las relaciones entre grupos he indicado algunos de los complicados modos en que operan debido a que una persona puede ser miembro de muchos grupos que ora se oponen entre sí, ora se unen en contra del otro. Debido a que muchos intereses y relaciones pueden confluir en una persona... (Gluckman, 2003)

Gluckman se refiere a los “espacios intersticiales” que dan vida al nivel de arenas políticas porque está describiendo agentes individuales con sus propios intereses, como también a las estructuras subyacentes en los mismos sistemas de relaciones que observó. En varios pasajes etnográficos, Gluckman nos transporta a la sociedad zulú para ilustrarnos cómo las relaciones de una sociedad blanco-africana está marcada por luchas, tensiones y divisiones que existen entre dos grupos raciales que a la vez tienen múltiples papeles, intereses y que se mueven en espacios relacionados en su vida cotidiana, amarrados por estructuras jerárquicas subyacentes, que hoy podemos entender como arenas políticas en toda su complejidad.

Roseberry, siguiendo a Gluckman y a Firth, demuestra que estos últimos autores hablaban de agentes que no habían sido tomados en cuenta en otros estudios antropológicos, que podemos describirlos mejor con lo que Lesser y Wolf desarrollaron posteriormente (Roseberry, 1998). Lesser retomó el enfoque de economía política a la vez que invitó a una lectura de todo sistema social y cultural como sistemas “abiertos”, no “cerrados” o “aislados”, “sino como espacios inextricablemente ligados con otros conjuntos, cercanos y lejanos, con conexiones como tejidos, como redes.” (Roseberry, 1998: 83)

Lesser reivindicó la importancia de un análisis relacional, tal como Firth abogó por una antropología que diera cuenta de las relaciones de intermediarios en una

África colonizada, que debe centrarse en los “campos de relaciones sociales y no de las sociedades netamente delimitadas” (1998: 84). Estos intermediarios, puntos intermedios o “espacios intersticiales”, como los llama Wolf, son los que deben considerarse como “objetos” de investigación (1998: 77), siempre y cuando se les aborde desde una perspectiva histórica y tomando en cuenta las estructuras de poder.

A nivel de arenas políticas podemos entender bien la idea de los *espacios intersticiales* mencionado por Rodríguez como elemento fundamental en su metodología nombrada *antropología de la acción pública*.

Debe analizarse la acción gubernamental, intergubernamental y de diversos actores sociales y sus relaciones, que constituyen ‘un mundo policéntrico... por ello debemos posar mirada en lo que Wolf (1977) llama los espacios intersticiales de la sociedad; y buscando las explicaciones culturales de los motivos de la acción de los diversos agentes que participan a favor o en contra de una política pública.’” (Rodríguez Castillo, Inédito: 7)

En este sentido, ambos niveles de relaciones sociales y de arenas políticas se vienen trabajando desde los primeros momentos de la antropología social. A pesar de los numerosos estudios con enfoques de comunidad, no se había pensado en estos resquicios que se dan al interior de las sociedades y de los procesos políticos, que dibujaban un mundo cuya complejidad de relaciones sociales amarraba a otras estructuras relacionales más amplias que dan cuenta de la confección de sociedades heterogéneas.

*Metodología para el abordaje de una realidad empírica: la antropología de la acción pública*

Durante mi trabajo de campo fui comprendiendo eso que llamaban “espacios intersticiales” o “actores policéntricos”, como también fui comprendiendo que la visión de sociedad que debía manejar para enfrentarme a la realidad empírica

que iba descubriendo debía ser como diferentes grupos interconectados, como “hatos de relaciones” (Wolf, 1985) que establecen redes de contacto entre sí para su accionar político en la cotidianidad. Es decir, las sociedades no estaban aisladas, sino en continua comunicación, alianza, negociación, conflicto.

Ejemplo de ello fue cuando empecé mi etnografía en San Ramón y conocí a la directora de la Fundación La Sociedad del Mañana, quien a su vez me presentó a una de las maestras de escuela y con una lideresa local, involucrada en el movimiento feminista a nivel nacional, local y regional. Estas tres mujeres han compartido diferentes momentos de hacer política, momentos iniciales que yo no puedo rescatar, pero que por medio de las acciones que entretengan una y otra vez, puedo reconstruir una madeja histórica de redes de relaciones que han funcionado alrededor de proyectos a favor de la niñez o de las mujeres y que además las mantiene en contacto por los intereses en relación con las políticas de Estado y de otras organizaciones que mantienen proyectos de desarrollo y bienestar en la localidad de San Ramón.

Fue así como por medio del diseño de la política de la infancia, pude reconocer una alianza que tenía de fondo estructuras organizativas varias, y abría arenas sociales para la acción política en un nivel local. La directora de la ONG también tenía una participación muy intensa en el proceso de diseño de la política, por lo que sus redes de relaciones se extendían hasta actores del sector público con quienes se compartían intereses de trabajo y discursos de legitimación de la labor de sus respectivas instituciones. Las formas de concebir estas realidades interconectadas me estaban dando problemas para un análisis ordenado, de las acciones, posiciones, redes de relaciones, alianzas o conflictos entre agentes.

Con el propósito de guiar mejor mi investigación, inicié por una pregunta: ¿cómo podía enfocarse la disciplina antropológica al análisis de una política pública, sabiendo bien que, pareciera que por la misma complejidad y diversidad de

agentes que presenta, es un terreno reservado para analistas políticos que dicen conocer el devenir del proceso de diseño e implementación de políticas públicas?

Consideramos entonces que el aporte de la Antropología al análisis de las políticas públicas se encuentra en desentrañar las variadas interpretaciones y mediaciones que tienen las políticas en su implementación local desde los diversos agentes sociales, desde su cotidianeidad y las concreciones abstractas que posibilitan o limitan su actuación. (Rodríguez, Inédito: 38)

Si la Antropología permitía la visión de diversos agentes que influyen en el desarrollo de la política a diferentes escalas de acción, era esta la concepción de la realidad social que necesitaba para el abordaje de lo que reflejaban mis pasajes etnográficos, en donde los agentes se disputan recursos significativos por medio de las relaciones establecidas con otras redes de agentes en otros espacios intersticiales de la política. Es conveniente estudiarlos desde esta arista, como factores culturales, que proveen de conocimientos e información, suscitan sentimientos y emociones, norman valores y valoraciones, y expresan ilusiones y utopías (Varela, 2005). Es en este sentido que la vivencia etnográfica permite un mejor abordaje del diseño de una política pública para el registro de las interpretaciones diferenciales que convergen en el diseño de una política, siempre que se estudien como factores culturales que moldean las realidades cotidianas.

Rodríguez (2011: 158) propone la *antropología de la acción pública* como el análisis para abordar a la política pública como objeto cultural:

La labor de la antropología es examinar la producción de símbolos y significados que orientan el comportamiento de una multiplicidad de agentes de diversas esferas (del Estado, el sector privado, los organismos civiles, los organismos multilaterales, etc.) en escalas desiguales (local, municipal, regional, estatal, nacional, internacional). Tales agentes se mueven en espacios sociales policéntricos, pero se expresan y tienen impactos en espacios localizados y sobre factores y normas culturales (conocimientos e información, sentimientos, y emociones, normas y valores, ilusiones y utopías) que

marcan buena parte del imaginario social y del comportamiento político de los agentes en torno al desarrollo social. (Rodríguez Castillo, 2011: 132)

Esta estrategia metodológica citada como “antropología de la acción pública” es una propuesta de Rodríguez Castillo (2011, Inédito), y surge como respuesta a la estrategia metodológica de Cabrero llamada “acción pública”, entendida como al estudio de la multiplicidad de agentes que se suman a los mecanismos de coordinación creados *ex-profeso* para la ejecución de políticas públicas. A lo que Rodríguez (2011) responde con una propuesta que aborde no solamente a los agentes que se suman a un proyecto, sino también a aquellos que se oponen al mismo. Rodríguez prioriza entonces en todas las organizaciones que puedan intervenir, en materia de coadyuvar o bloquear la política.

Guiando la investigación bajo los preceptos teórico-metodológicos, había conocido no sólo los entramados institucionales del diseño de la política pública de la LEPINA, sino también los referentes culturales de la sociedad local, San Ramón, ubicada en la jurisdicción de Mejicanos, San Salvador. Al encontrar nuevas interpretaciones de la misma (entre las maestras de las escuelas, las promotoras de salud, los policías, los padres y las madres de familia, los niños, niñas y adolescentes), comprendí la necesidad de mirar todo este conjunto de actores en diferentes niveles: que vinculara a las agencias internacionales con las carteras del Estado; mismas que se vincularan con las ONG locales, y con las iglesias y grupos organizados, como las Asociaciones de Desarrollo Comunitario o las Comunidades Eclesiales de Base, cuyo accionar tenía mucho impacto en la localidad.

Es así, por medio de las necesidades particulares propias de mi investigación, que retomo la propuesta de Antropología de la Acción Pública de Rodríguez Castillo, para dar cuenta de las prácticas, discursos e interpretaciones que se manejan alrededor de la LEPINA en diferentes escalas de acción y por medio de diversos agentes sociales. Además de ayudarme a comprender el entramado

diverso de agentes, esta perspectiva también me ayudó a comprender cómo “las organizaciones no gubernamentales y las multilaterales son poderosas instancias para crear el efecto de legibilidad” (Rodríguez, 2011: 33).

### *Arenas de la política social y campos de poder*

La escuela procesual de antropología desarrolló la teoría de los campos sociales y las arenas de poder para entender los procesos políticos.

La antropología política ya no estudia más exclusivamente –en términos estructural funcionalistas- instituciones políticas de sociedades cíclicas y repetitivas. Su unidad espacial no será por más tiempo la “sociedad” aislada, ésta tenderá a ser el “campo” político. Su unidad temporal ya no será el “tiempo estructural”, sino su tiempo histórico. La unidad combinada es un *continuum* espacio-temporal. (Swartz et.al., 1994: 105)

Por ejemplo, si el campo político es donde ocurre la actividad política, va más allá de las fronteras de la concepción de una “sociedad” cerrada o aislada, por lo que puede expandirse y contraerse según los intereses, negociaciones o motivos de los actores sociales en disputa (1994: 105, 118).

La noción de campo político que utilizaré es la de Roseberry, quien siguiendo a Williams, afirma que pueden leerse como fenómenos “de época” por responder a “un sistema cultural que determina rasgos dominantes” (Roseberry, 1998: 91), es decir, refiere a todos esos discursos de la modernidad que van surgiendo por un régimen de poder particular, en mi caso particular, los derechos de la niñez. Mientras que los fenómenos “históricos” dan cuenta de las relaciones de largo aliento que los agentes establecen por medio de un proceso sociohistórico, es decir, a nivel de las arenas políticas. Rodríguez Domínguez, siguiendo a Rodríguez Castillo, arguye que:

Los espacios generados por la acción pública configuran campos de disputa cultural, es decir, de “códigos cambiantes e históricamente contingentes, en gran medida negociados a través de los cuales se refuerzan o disputan relaciones de poder y de dominación.” (Rodríguez Domínguez, 2014: 96)

En este sentido, si ubicamos nuestros intereses en arenas de la política social tenemos que son

Aquellas arenas políticas en las que se producen, reproducen y articulan procesos culturales y sociales entre los ciudadanos y actores institucionales (gubernamentales y partidarios), que se encuentran relacionados por una política pública. Así, es posible concretizar el entramado de relaciones sociales que articula a los ciudadanos (con sus respectivas demandas y necesidades), con una persona de carne y hueso, es decir, un funcionario, que representa el Estado y gestiona su poder [Signorelli 1996: 29]. (Rodríguez Domínguez, 2014: 95)

Este mismo autor manifiesta que “el concepto de arena política es útil para interpretar los conflictos desarrollados en los campos de disputa cultural de la gestión pública” (2014: 97). Si nos insertamos en las interacciones entre ciudadanía, gobierno, asociaciones de la sociedad civil y poblaciones beneficiarias, relacionadas mediante la política, nos encontraremos con relaciones y redes de relaciones (arenas políticas) que funcionan para entender las prácticas e interpretaciones que surgen a partir de este proceso político. (Paráfrasis de Rodríguez Domínguez, 2014: 94)

El abordaje de las arenas de la política social constituye una estrategia teórica para el abordaje de los matices culturales expresados por los agentes, como también las significaciones que construyen acerca de las relaciones políticas. Esto último permite adentrarnos en los referentes culturales de las actitudes, las valoraciones, los sentimientos, las ilusiones y las utopías que tienen los ciudadanos con relación con la disputa por el poder y la legitimidad en la política social (paráfrasis de Rodríguez Domínguez, 2014: 98)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> “Esta categoría me permite establecer que las políticas de atención gubernamental están constituidas por múltiples interacciones sociales entre los actores institucionales (operadores y autoridades locales), los partidos políticos y los ciudadanos derechohabientes, quienes, al entrar en una escalada de conflicto, constituyen diversas arenas de la política social, informales o institucionales, donde se expresan negociaciones, alianzas, complicidades, acuerdos y conflictos, respecto al repertorio de valores, significados y recursos compartidos y disputados por los actores involucrados.” (Rodríguez Domínguez, 2014: 97)

A partir de las arenas políticas de la política social se identifican a múltiples agentes con presiones e intereses –según Migdal (2011)-, agentes que responden a “procesos de estructuración”<sup>9</sup> según Rodríguez (2011) –siguiendo la propuesta de Giddens-). Se vinculan a otros agentes a partir de recursos significativos y se disputan en una arena política, insertándose en un campo social mayor. (Luis Rodríguez Castillo, comunicación personal, San Salvador, octubre de 2013) Por medio de las posiciones de los agentes se da cuenta de la necesidad de un análisis relacional para abordar en toda su complejidad las disputas culturales en las arenas de la política social (véase también Rodríguez Domínguez, 2014: 99).

En mi caso particular, el proceso de diseño de la política pública configura distintos campos de poder dependiendo del escenario político que se impone, y permite que se hagan visibles arenas de la política social. Los campos de poder que estarán en este estudio son los que se forman con los espacios de interacción social que son producto de procesos sociohistóricos, a partir del reacomodo de posiciones de los agentes. Como por ejemplo, la agenda legislativa para la puesta en vigencia de la LEPINA; el debate público entre distintos sectores sociales generado desde la sociedad civil y los medios de comunicación a partir de la agenda legislativa; las reuniones de la Comisión de Política Ampliada para el diseño de la LEPINA, en la que participaron consultoras internacionales, nacionales y el movimiento social a favor de la niñez; cada una de las consultas locales y regionales consiste en la configuración de campos sociales distintos debido a que las posiciones de los agentes que asisten a cada uno de los eventos son totalmente distintos de localidad en localidad y de región en región, ya sea como parte de las filas diseñadoras de la política como de parte de la ciudadanía consultada, que también podía jugar el papel de población beneficiaria de programas sociales y/o

---

<sup>9</sup> “Considero que las posibilidades de acción de los actores sociales de un campo político se encuentran delimitadas por un poder de estructuración (Wolf 2001b)”. (Rodríguez Domínguez, 2014: 99)

clientela política; como cada uno de los espacios en que se generan interpretaciones variadas de la política de la LEPINA, en las ONG o CEBES. Cada campo social contiene arenas sociales como parte de las microinteracciones que contiene cada uno de los *performances* políticos, que contiene también condiciones sociohistóricas que pueden ser estudiadas en sí mismas. Son las relaciones de tensión, oposición, complementariedad o concomitancia que surgen a partir de las interacciones específicas y redes de relaciones que se forjan entre cada uno de los agentes en momentos de interés.

Las fuentes empíricas en que basaré el estudio de las arenas sociales es la siguiente: para la primera fase del diseño de la política, la *formulación de la agenda de gobierno*, hice la reconstrucción de los hechos a partir de la investigación bibliográfica de los documentos programáticos, como de la prensa escrita para dar cuenta del debate público que se libró antes de la puesta en vigencia de la LEPINA. Para dar cuenta del *diseño de la política*, elaboré entrevistas a profundidad que dieran testimonio de lo ocurrido en la Comisión de Política Ampliada en relación al diseño y planeación de las consultas ciudadanas, en varias ocasiones asistí a visitas domiciliarias o al lugar de trabajo de mis informantes para entrevistarlas sobre dicho proceso. Por último, por medio del registro del dato etnográfico, pude dar cuenta de los procesos que se libraban en las últimas arenas de política: las consultas ciudadanas (locales y regionales), como del registro de saberes locales y la legitimación de dichos saberes, valores, emociones y veleidades, como de las ilusiones y utopías en la localidad de San Ramón, como el marco de interpretación de la población beneficiaria para variados programas sociales, la cual está resiniendo la *implementación de la política pública* por medio de la intervención de los imaginarios del desarrollo y del bienestar social, los derechos humanos, la dignidad humana, la justicia social –relacionado con los derechos de la niñez- en los programas sociales. Para esta arista de investigación, asistí a las

celebraciones político-religiosas de algunas asociaciones de la sociedad civil, como a actividades oficiales de ONGs, también realicé visitas domiciliarias a informantes clave de esta arena de interés.

Para este mismo autor, las políticas públicas se comportan como arenas políticas porque mantienen tensiones, interacciones, negociaciones y transacciones entre la ciudadanía, los partidos políticos, las autoridades locales y operadores de la política pública, y organismos multinacionales y organizaciones no gubernamentales. (Rodríguez Domínguez, 2014: 98; Ver anexo 1)

Por medio de las arenas de la política social se tiene acceso a: a) “los matices culturales de las prácticas políticas que utilizan estos actores para negociarlas o resolverlas ante los representantes de gobierno o los intermediarios políticos” y b) “los imaginarios y las formas de significación que construyen acerca de las relaciones políticas”. Pues este último punto permite el abordaje de los referentes culturales “de las actitudes, las valoraciones, los sentimientos, las ilusiones y las utopías que tienen los ciudadanos en relación con la eficacia política que pueda tener un programa social.” (2014: 98-99)

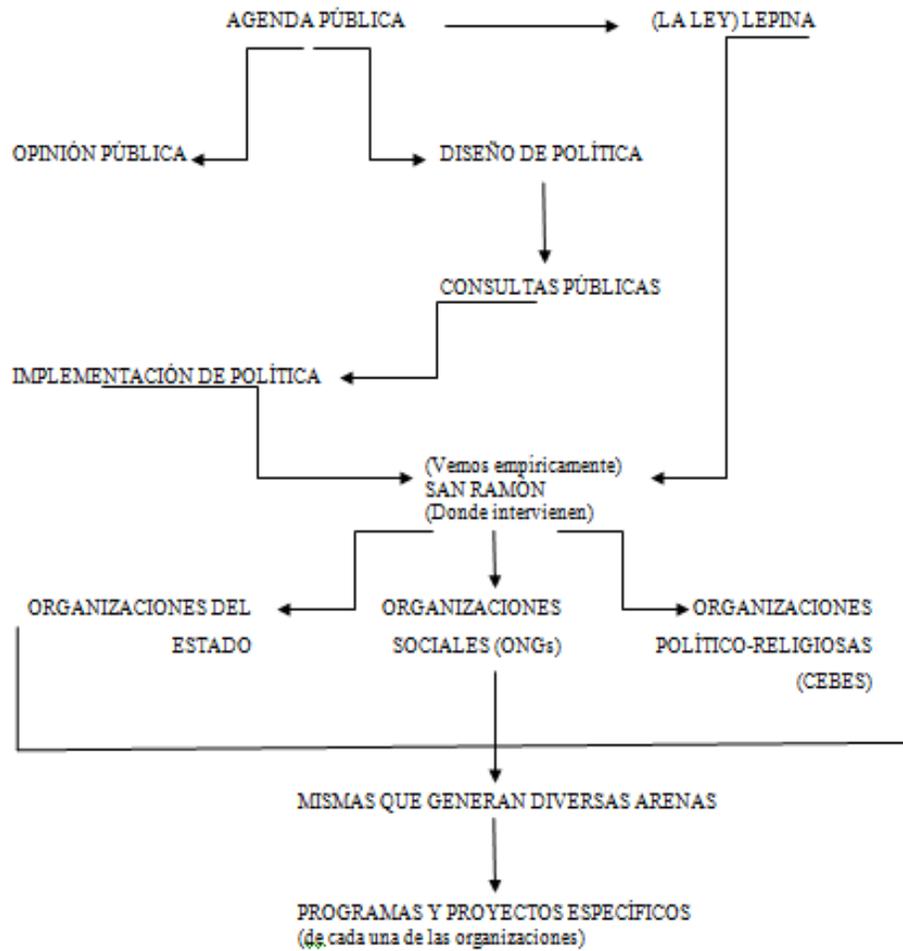
Podemos así argüir que «tanto estructuras sociales, campos y arenas sociales si bien tienen una naturaleza interna parecida a la de un "fractal", en su interacción se comportan como "rizomas".» (Asesoría, vía electrónica, Rodríguez Castillo, 13 de febrero de 2014)

Es decir, las estructuras no se regeneran de forma recursiva e idéntica y no reproducen sus jerarquías de forma indefinida, al contrario, el conjunto de estructuras sociales que conforman redes de interacciones, que a su vez conforman arenas en total interacción, pueden dejar de existir con el tiempo o sólo existir de forma coyuntural. Pueden generarse alrededor de metas públicas comunes. Así también los agentes pueden hacer brotar otras arenas de interés

ante nuevos acontecimientos de interés público, en donde surja una nueva disputa o conflicto. En este sentido, tanto las estructuras que se conforman, las arenas que se disputan como los discursos que se imbrican o generan en diferentes niveles de análisis, tienen como producto un componente importante: los recursos que se movilizan y que tienen de fondo todas estas transacciones, negociaciones, interacciones y tensiones (véase también Rodríguez Castillo, 2008a: 27).

A manera de resumen, debe entenderse la teoría de los campos y las arenas sociales como una estrategia de investigación que complementa y es coherente con la *antropología de la acción pública* (Rodríguez, 2011; 2012), metodología utilizada en este estudio que propone que “Las políticas públicas son, entonces, una expresión privilegiada para explicar las formas de relación entre las organizaciones que llamamos el Estado y los diversos grupos de la sociedad que interactúan a través de las ‘formas del Estado’, es decir, las rutinas, rituales y el repertorio cultural del Estado, pero también a través de las implicaciones y consecuencias de los proyectos de desarrollo implementados.” (Rodríguez Castillo, Inédito: 7) Y para motivos de mayor comprensión de mis aristas de interés, presento el mapa conceptual que integra las arenas de la política de la LEPINA, y los agentes que se disputan distintas posiciones en ellas, mismos que revelan diversas relaciones de oposición, complementariedad y concomitancia. Estas arenas de la política configuran, por medio de las posiciones de sus agentes, campos sociales diversos que revelan las relaciones de tensión entre los agentes; cuyo conjunto de relaciones se ilustra –de manera sintética– como sigue:

Diagrama 1. Flujo de relaciones en la Política Pública



Elaboración de Dr. Luis Rodríguez Castillo, asesoría, octubre de 2013.-

### 1.3 CONCLUSIONES GENERALES

La corriente teórica de las ciencias de políticas públicas propone un círculo virtuoso según el cual una política pública debe desarrollarse. Toda política pública debería pasar por una etapa de definición de un problema social, posible de ser integrado a la agenda pública, como del diseño de la política e implementación de la política pública, con lo que se resolvería el problema social que le dio inicio. Sin embargo, este planteamiento no considera la diversidad de agentes individuales o colectivos que están influyendo en el curso de la política, que facilitan, negocian o bloquean los procesos; ni una visión de Estado como un sector social más, sino que más bien lo aborda el ente único y monolítico “planeador racional del desarrollo”, cuando es parte de “múltiples expresiones y [está] en competencia con otros agentes que producen efectos de Estado y que tienen influencias sobre la vida cotidiana de las personas, agentes que en conjunto construyen significados sobre el desarrollo desde un conjunto de normas y valores locales y desde sus condiciones materiales de vida.”<sup>10</sup> (Rodríguez Castillo, Inédito: 38)

Es decir, si el curso por etapas planteado en el modelo no se da en la realidad empírica, ¿por qué no llega a concretarse a nivel terreno? ¿Por qué al cerrar el círculo virtuoso que propone la construcción de la agenda, diseño e implementación de la política pública no lleva a la resolución del problema social? ¿Por qué en las primeras dos etapas (la formulación de la agenda pública y el diseño de la política pública), la etapa de implementación de la política no llega a dar resolución al problema social que le dio origen? Este es mi

---

<sup>10</sup> Para Rodríguez (Inédito: 5), esta concepción del Estado se desglosa en “cuatro errores epistemológicos y metodológicos”: “1) Se cosifica al Estado, es decir, considerar a su entramado institucional como cosa dada en inmutable. 2) Se le fetichiza, al considerarlo como el representante y fuente de poder. 3) Se le considera omnipotente, una forma real de la centralización del poder y residencia de la soberanía; y, 4) Se le considera omnipresente, en otras palabras, que puede homogenizar y regular todas las expresiones de la sociedad.”

problema de investigación. (Luis Rodríguez Castillo, comunicación personal, 15 de octubre de 2013, San Salvador)

Por medio del abordaje de las arenas de la política social y los campos de poder en un nivel teórico, y a través de la estrategia teórico-metodológica de la “antropología de la acción pública”, me permito llegar al conjunto de marcos de políticas que hacen los diversos actores a niveles internacionales, nacionales, regionales y locales. Así también logro reconocer las relaciones de alianzas, oposiciones, resistencias o negociaciones que surgen entre los diferentes agentes sociales que permiten entender por qué el “círculo virtuoso” que marca el curso de la política pública no llega a concretarse. Esto nos también explica por qué los agentes son policéntricos y dinámicos, y las arenas y campos de la política social se mantienen en tensión.

Es éste entonces un estudio que discute con los postulados de las ciencias políticas, y aporta nuevas dimensiones de interés para el análisis de las políticas públicas desde la antropología política. Especialmente porque es tarea de esta disciplina científica generar los debates teóricos necesarios para una mejor comprensión de la realidad a partir de lo que la vivencia etnográfica muestra, y así también construir nuevos andamios teóricos para la explicación o abstracción de la realidad social. Es por ello que dicho análisis debe verse en diferentes niveles: el nivel de las estructuras políticas, de las arenas de la política social y de los campos de poder. Por medio de esa estrategia teórica se revelan los valores y normas culturales que se están configurando alrededor de la política de infancia, es decir, los marcos de interpretación con que los agentes, por medio de sus condiciones materiales y sus formas de interacción, construyen el marco de políticas que da significado a este proceso político.

Los marcos de políticas, como arguye Rodríguez Castillo (2008b: 2), “no son simples descripciones de la realidad”, sino, “es el estudio de las interpretaciones

que se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y agentes políticos en sus respectivos discursos.” De allí la necesidad de retomar tanto estructuras, arenas de la política, como los discursos que se mueven en el nivel de campos de poder.

Para una mejor comprensión, se propone la siguiente matriz analítica en donde se concentran e imbrican los marcos teóricos principales de este estudio, que a su vez constituyen —metodológicamente hablando— lo que Rodríguez Domínguez (2014: 97) llama “ámbitos de condensación”.

- Primero, debe atenderse a la concepción de los “agentes sociales policéntricos” de Rodríguez (2011, Inédito), siguiendo a Wolf, (2011, 2012) que están operando en las distintas arenas de la política.
- Asimismo, el planteamiento de Aguilar Villanueva (1993, 2003, 2007) sirve de referencia para el estudio y comprensión de las fases de la política pública.
- Los estudios de Migdal (2011) son retomados para estudiar los niveles en que operan las organizaciones (estatales, civiles o privadas) en relación a sus comunidades de beneficiarios.
- Y finalmente, es retomado el concepto de cultura de Varela (2005) para dar cuenta de las significaciones que se generan en las arenas políticas y que explican la diversidad de comportamientos, prácticas, interpretaciones y discursos alrededor de la LEPINA.

Esta matriz (Ver anexo 2) se utilizará en los próximos capítulos para el análisis de las acciones sociales de lo público estatal y de lo público-no estatal, en cada uno de los organismos estatales o de la sociedad civil.

En la configuración de diversos campos sociales encontramos las arenas de poder multidimensionales en que se encuentran diversos actores (instituciones, organizaciones o colectivos) que difieren en conocimientos, sentimientos,

valores y valoraciones, ilusiones y horizontes utópicos, lo que vuelve a las arenas políticas un espacio de lucha por poder y legitimidad; es decir, la construcción de la política pública de la protección a la infancia no es un proceso unificado y homogéneo, más bien responde a marcos culturales diferenciales que dejan de manifiesto escalas de poder, posiciones, intereses, presiones, discursos y contextos políticos específicos entre los mismos agentes sociales.

## **CAPÍTULO N° 2**

### **ANTECEDENTES DE LA LEPINA Y DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

#### **CAMPOS DE PODER Y UNIVERSO HETEROGÉNEO**

En el presente capítulo se procederá a una lectura programática de los documentos oficiales, enmarcándola en los marcos teóricos expuestos y siguiendo la matriz analítica anterior, es decir, ubicando a los diferentes agentes inmersos en el proceso *de formulación de la agenda pública* de la política de la infancia, con sus distintos marcos culturales e interpretaciones sobre la política de ley.

## **CAPÍTULO N° 2**

### **ANTECEDENTES DE LA LEPINA Y DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

#### **CAMPOS DE PODER Y UNIVERSO HETEROGÉNEO**

##### **INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se pretenden rescatar los procesos que revelan la cultura política de diferentes sectores y grupos sociales a partir del estudio de las arenas y los campos sociales de la política pública. Asimismo, interesa desentrañar los conocimientos, emociones y veleidades, valores y valoraciones, ilusiones y utopías que desencadenan los diferentes discursos defendidos a lo largo de la historia desde la legislación salvadoreña por la infancia. Se propone un análisis histórico de los campos y arenas sociales, según los cuales contienen estructuras jerarquizadoras en sí mismas desde las cuales los agentes sociales se disputan posiciones, recursos escasos y legitimidades, pero también tienen raíces profundas en la historia de la sociedad salvadoreña.

Los documentos programáticos de la LEPINA comprenden saberes especializados que gozan de continuidad y complementariedad con las concepciones de los discursos modernos sobre derechos humanos (derechos de las mujeres, respeto a la diversidad, igualdad, justicia social, etc.) y promulgan valoraciones específicas a la vez que orientan las interpretaciones sobre la realidad nacional. Estos saberes especializados han sido producto de varios procesos en el que agentes sociales se involucran en arenas específicas (convenciones, tratados internacionales, diseño de normativas multilaterales, la agenda legislativa, etc.) que definen la agenda nacional.

Según la teoría antropológica, a través de estos discursos pueden entenderse los cambios de época que contienen estructuras y cambios históricos más grandes. Los análisis de época de los discursos de la infancia pueden entenderse, como lo señala Roseberry, siguiendo a Williams, como “un proceso cultural [que] es considerado un sistema cultural que determina rasgos dominantes: la cultura feudal o la cultura burguesa o la transición de una a otra” (Roseberry, 1998: 91). Esto puede observarse en cómo se pasa del régimen de *situación irregular* al de *protección integral de la infancia* en la LEPINA, en donde ya hay un trasfondo histórico para el país, relaciones entre las organizaciones existentes, nuevas organizaciones que surgen ante la defensa de los derechos humanos, y por supuesto, nuevas convenciones que se celebran para discutir los problemas sociales y proponer estrategias de resolución por medio de programas sociales y planes de gobierno. Es decir, nuevos agentes que mantienen relaciones de tensión entre sí, campos y arenas de poder que surgen y se renuevan conforme las situaciones sociales.

Por ello retomo la perspectiva de Rodríguez (2011, Inédito) en relación a identificar los agentes policéntricos de la política pública y sus acciones en distintas escalas. Así también es necesario ubicar estas acciones en campos y arenas específicos, que hacen que se posicionen de forma ventajosa o desventajosa en relación a los regímenes de poder.

Los análisis de época no pueden entenderse sin el análisis histórico.

“En el auténtico análisis histórico es necesario reconocer en cada punto las complejas interrelaciones que existen entre los movimientos y las tendencias, tanto dentro como más allá de una dominación efectiva y específica. Es necesario examinar cómo se relacionan en el proceso cultural total antes que, exclusivamente, con el sistema dominante selecto y abstraído.” (Roseberry, 1998: 92)

Un sistema o análisis como el otro están interconectados y no pueden estudiarse por separado. Esto nos permite visualizarlo en forma lineal, se puede conectar de manera temporal, como lo dice Roseberry siguiendo a Williams: “tanto en el

futuro como en el pasado” (Roseberry, 1998: 92); estos discursos pueden ser concebidos como informaciones que se insertan en estructuras de poder de la diversidad de grupos sociales y que a la vez conforman un sistema cultural (conocimientos, emociones, , valores, ilusiones y utopías) que explica por qué el tema de los derechos de la niñez es tan importante en la configuración de la cultura política actual.

El objetivo de este capítulo es presentar las reacciones, opiniones, conocimientos, emociones y valoraciones, como también las ilusiones y utopías que surgían antes y después del lanzamiento de la LEPINA. Se pretende mostrar, tal como lo indican los documentos programáticos, el desarrollo de discursos sobre la niñez que en diferentes épocas ha orientado a las leyes, políticas, planes y proyectos nacionales, regionales y globales. Por medio de la revisión exhaustiva de documentación hemerográfica y bibliográfica, se relatará cómo pasó la cuestión de la infancia a ser parte de la agenda pública en El Salvador y la consiguiente instalación de la infraestructura institucional para dar inicio al diseño de la primera política pública para la niñez y adolescencia en El Salvador.

## **2.1 ACCIONES DEL ESTADO SALVADOREÑO A FAVOR DE LA INFANCIA DESDE SU FORMACIÓN COMO ESTADO SOBERANO: CAMBIOS EPOCALES**

En diferentes etapas históricas, el Estado salvadoreño ha adoptado varios discursos (portadores de conceptos, sentimientos y veleidades, valores y valoraciones, ilusiones y utopías sobre la situación social salvadoreña) para la defensa de los derechos de la infancia, los cuales han sido creados en el marco de las intervenciones de organismos internacionales que proponen programas de desarrollo y modernidad. Esto le da un aspecto global a los conocimientos,

sentimientos, valores y utopías que entretejen los discursos del desarrollo por medio de actores de interés como los organismos multilaterales, estatales o de la sociedad civil, que pertenecen a redes globales de diferentes escalas de acción. A nivel nacional, las legislaturas nacionales han estado al margen de innumerables tratados, convenciones, conferencias, declaraciones que surgen a escala internacional, en donde la participación de los Estados parte firmantes debe orientarse siguiendo las directrices planteadas.

En 1859 se fundó el Estado Salvadoreño. En ese año se registraron las primeras acciones de gobierno a favor de la niñez, concretadas en un hogar de la niñez, esta política estaba fundada en la concepción de la situación irregular, las cuales adquirieron relevancia hasta mucho después de 1990, fecha en que El Salvador ratificó la Convención de Derechos del Niño y cambió la concepción de la infancia añadiéndole la visión de niñez y adolescencia como sujetos de derechos. El agente social que llevó a la agenda pública el tema de la niñez fue el gobierno central.

Durante todo este lapso se dio un trato tutelar a la niñez, las primeras acciones del gobierno central a favor de la infancia estuvieron permeadas de concepciones asistencialistas y religiosas.

...Las actividades específicas de asistencia y protección desarrolladas en El Salvador, surgen aproximadamente a mediados del siglo XIX, con la creación de instituciones tales como: El hogar del niño, misma que diseñaba y ejecutaba, desde una perspectiva religiosa, acciones propias de la doctrina de situación irregular pero que son antecedente fundamental en el proceso de construcción de un contexto a favor de los niños, niñas y adolescentes. (Castillo, Medrano y Montenegro, 2013: 6)

Según una fuente importantes para este estudio, el primer borrador de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia<sup>11</sup> (PNPNA), los hogares tutelares creados a mediados de siglo XIX son: el Hogar del Niño

---

<sup>11</sup> Documento que, en el tránsito de “borrador” a documento oficial tuvo muchas modificaciones a tal punto que gran parte de las referencias acá citadas no fueron retomadas para su versión final.

(1859), el Hospicio Fray Felipe De Jesús Morga (1865), la Casa Nacional de Niño (1876), el Hospicio de la Niña de Sonsonate (1882), el Hospicio Dolores de Souza (1895), el Hospicio Adalberto Guirola (1908), el Hospicio de la Niña de San José (1908), el Instituto Emiliano (1921), la Obra del Buen Pastor (1935). (Castillo, Medrano y Montenegro, 2013: 6)

La adquisición del discurso de atención a la infancia como doctrina tutelar tiene sus orígenes en conocimientos y valores internacionales, es decir, marcos de referencia que se extienden más allá de los marcos de interpretación nacional, a partir de la creación del Tribunal de Menores en Illinois, Chicago, en 1899. (Buaiz Valera, 2011: 35)

Para una mejor comprensión de la doctrina tutelar y de los posteriores cambios epocales de discursos sobre la protección de la infancia, se pueden establecer diferentes fases en las normativas nacionales y los planes de acción implementados por el gobierno, descritos según el documento oficial de la PNPNA (CONNA, 2013): la primera fase está comprendida en la primera mitad del siglo XX; la segunda fase se define con el tercer cuarto del siglo XX; y la tercera fase, comprende el último cuarto de siglo.

Específicamente, la primera fase está comprendida entre 1901 y 1947, en la cual se destaca la invisibilidad de la niñez y la adolescencia. Después del primer cuarto de siglo, se crea la justicia juvenil, se visibiliza la explotación laboral y sexual y la “trata de blancas”. (CONNA, 2013: 18-19)

Las convenciones de la OIT que eran retomadas por las normativas nacionales son aquellas que refieren...

al trabajo nocturno de jóvenes en la industria (Convención n°6, de 1919); la necesidad de una edad mínima para las labores marinas (Convención n°7 de 1920), la edad mínima para la labor agrícola (Convención n° 10 de 1921), entre otras. Por su parte, en el campo de la erradicación de la esclavitud y la trata de personas del Art. 23 de la Liga de las Naciones Unidas, establecía un contenido específico frente a la necesaria protección de la niñez.” (CONNA, 2013: 19)

La segunda fase está comprendida entre 1948 y 1977 y se ve marcada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>12</sup>, en sus artículos 25 y 26 y “el proceso de definición de la *Declaración sobre los Derechos del Niño*, cuyos trabajos preparatorios iniciaron en la década de los años 50, ratificándose dichos esfuerzos en la aprobación de la misma en el año de 1959”. (CONNA, 2013: 19)

Mientras que la tercera fase se define entre los años 1978 y 2000:

Se sigue implementando el proceso de positivación y reconocimiento internacional de los derechos de las NNA, y es así como en diciembre de 1979 la ONU aprueba la *Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o en conflicto armado*, la cual considera como actos criminales toda forma de represión y tratos crueles e inhumanos hacia mujeres y niños, como: reclusión, tortura, ejecuciones, tratos crueles e inhumanos hacia mujeres y las NNA, detenciones en masa, destrucción de viviendas y desalojo forzoso en operaciones militares de los beligerantes en conflictos armados.

Es fundamental también la aprobación de la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989, que establece los derechos de la niñez a nivel universal: “Uno de los productos más emblemáticos de esta etapa, es el desarrollo legislativo nacional a partir de la CDN que prácticamente de manera inmediata comenzó a ser punto de referencia para los nuevos marcos normativos –nacionales, regionales o locales- especializados en la protección de la niñez y adolescencia”. (CONNA, 2013: 19-20)

En la LEPINA se recoge la nueva visión sobre la infancia basada la “protección integral”, la cual “representa para el país un cambio de paradigma en el enfoque y abordaje institucional de los problemas y necesidades de las niñez y adolescencia; cambio en las prácticas de relacionamiento, cuidado y disciplina tradicional de las familias, así como cambio en las visiones sociales de naturalizar ciertos problemas que atentan con los derechos de la niñez y

---

<sup>12</sup> La Declaración de los Derechos Humanos “sembró las bases de principios y normas a desarrollar para los grupos humanos de protección especial por sus condiciones de vulnerabilidad” (Buaiz Valera, 2011: 50), que además apelan a la universalidad de los derechos y a la ratificación completa de parte de los países y sus respectivas aplicaciones en las leyes estatales.

adolescencia como el castigo, el trabajo infantil y la explotación sexual.” (2013: 3) Esta normativa se fundamenta en seis principios básicos: el principio del rol primario y fundamental de la familia; el principio del ejercicio progresivo de las facultades; el principio de igualdad, no discriminación y equidad; el principio del interés superior del niño, niña y adolescente; el principio de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia y el principio de prioridad absoluta. (CONNA, 2013: 14)

En este sentido, las líneas de acción a implementar como marcos normativos que sirven de apoyo para la LEPINA, deben tener nueve características: “participativas e incluyentes”, “construidas y planificadas estratégicamente para ser implementadas de forma coordinada e integral”, “eficaces”, “amparadas bajo la legalidad nacional y la supralegalidad que brinda la CDN”, “ancladas en la realidad y en la facilidad de su acceso”, “huyen del adultocentrismo”, “orientan sus esfuerzos en el diseño de políticas basadas en un enfoque de derechos humanos”, en donde el “rol de la judicatura es ‘de control’” y en donde “su fin último es el desarrollo del niño y la niña”. (Véase también CONNA, 2013: 15-17)

### **Marco normativo nacional e internacional**

Las concepciones que anteceden a los principios de los derechos de la niñez, y en las que posteriormente se basaron la LEPINA y las reformas a las normativas nacionales se detallan en el anexo 5.

Los derechos de la niñez no siempre han tenido la misma significancia. Estos discursos van cambiando según las épocas, y legitiman en algunas coyunturas. Además, son creados por las organizaciones multilaterales y promulgados para su divulgación y universalización por medio de normativas internacionales, y se prescriben como parte de las agendas de los Estados parte.

La LEPINA no es una excepción, al contrario, como una ley que se crea en el periodo 2006-2009 y que es promulgada en el 2009, se basa en varias

normativas internacionales, como son las que aparecen en el **anexo 3**. Además, está amparada en la doctrina de la protección integral de la niñez promulgada en las Resoluciones y Directrices del Sistema Internacional de Derechos Humanos, como las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad y las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de Ginebra (Buaiz Valera, 2011: 14).<sup>13</sup>

La primera ley especializada en la niñez salvadoreña se diseñó en 1966, la Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores:

El Art. 4 de dicha Ley, establece entre sus principios que “Se considera que la conducta del menor (sic) constituye un peligro social, cuando aquel se hallare material o moralmente abandonado, pervertido, o en posibilidad de serlo; o bien, cuando se encontrare en estado de riesgo que pueda causar su inadaptación social, por negligencia de sus padres o guardadores o por sus propias condiciones de vida... (Hernández, Magaña y Padilla, 2013: 18)

¿En qué condiciones encontraron estos tratados internacionales a los países centroamericanos? En este contexto, la región centroamericana había sufrido guerras civiles y se les estaba pidiendo a los Estados tener una visión enfocada en la niñez especialmente en este contexto de guerra. La *Cumbre Mundial en favor de la Infancia* se celebró en New York, USA, en septiembre de 1990, con la participación de 71 jefes de Estado, 88 funcionarios (la mayor parte de los cuales eran jefes de ministerios). En este documento se puede reconocer que las normativas internacionales sostenían un enfoque de la niñez basado en la situación irregular. (1990: 2)

Este documento señalaba los diferentes obstáculos para el desarrollo de la niñez, la cual se expresa en términos de salud, educación básica, “niños

---

<sup>13</sup> La LEPINA también hace referencia, en materia de tratados internacionales, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica), el Convenio de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, el Convenio Relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de los Niños en los Conflictos Armados y, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en Pornografía. (Comisión Coordinadora del Sector Justicia (Unidad Técnica Ejecutiva), 2010: 39-40)

impedidos”, situación de las mujeres y maternidad, acceso al agua potable, hambre y desnutrición, niños y niñas hijos de migrantes, víctimas de desastres naturales, desplazados, víctimas de malos tratos, niños y niñas explotados, niños y niñas trabajadores. Además se propone que si se invierte menos recursos en lo militar, y se pasa ese ingreso al ramo de la niñez, se obtendrían mejores resultados. Por ello se recomienda la abolición del “trabajo ilegal de menores”, proclamar la paz en los países donde se estaban librando conflictos armados, guerras y violencia, apostarle a la lucha contra la pobreza y hacer un llamado a las ONGs para tener una mayor participación a favor de la infancia. La protección de la niñez en situaciones de conflicto armado deben ponerse en práctica como se dieron en varios de los países de América Latina y el Caribe, con sus “corredores de paz” o “jornadas de paz”: “No se debe esperar al fin de la guerra para tener iniciativas de paz”, dice el documento en uno de sus apartados.

De manera simultánea, el escenario en El Salvador se veía condicionado por la guerra civil que duró desde 1980 (año en que se dio la primera ofensiva) hasta el año 1992, Firma de los Acuerdos de Paz. Esto trajo consigo la reforma a la Constitución de la República y nuevos compromisos con la institucionalidad, esta vez, bajo la adopción de un gobierno democrático.

Justo al inicio de la década de los años noventa, con la ratificación de la CDN, se firman los Acuerdos de Paz en El Salvador. Dentro de los mismos, se contenía elementos fundamentales de reconstrucción de la estructura social, económica y política, entre ellos encontramos:

- a) La búsqueda de una efectiva independencia de los poderes del Estado.
- b) Las condiciones para generar el desarrollo de cuerpos legales e instituciones públicas capaces de otorgar una mayor garantía de los derechos políticos de la ciudadanía, un ejemplo de ello es la Procuraduría Para la Defensa De Los Derechos Humanos y con el aporte específico de una procuraduría adjunta para la niñez y adolescencia y;
- c) El profundo proceso de La reforma Judicial en el periodo de 1992 al 1994, donde se elaboraron leyes como: El Código de Familia, Ley Procesal de Familia, Ley del Menor Infractor, y Ley Del Consejo Nacional de la Judicatura.

Según las autoras del borrador de la Política, desde este acontecimiento político se buscaba desde la agenda de país una nueva concepción de los derechos de la infancia:

De este último apartado, interesa exponer la clara tendencia hacia la búsqueda del cambio de paradigma de una doctrina de situación irregular, a la de protección integral. Es importante reflexionar sobre la oportunidad sin precedentes que se abría en El Salvador, para cambiar de fondo las estructuras sociales que promovían la exclusión y la miseria.

Las modificaciones respectivas en las normativas nacionales se detallan en el siguiente apartado, la fuente es el borrador del documento oficial de la Política Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, que en el tránsito de borrador a documento oficial, tuvo algunas modificaciones desde la década de los noventa.

Es así como en 1993, se decreta la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, atendiendo por un lado, la necesidad de racionalizar y optimizar recursos estatales en favor de la niñez y la adolescencia y por otro, la urgencia de orientar este accionar bajo un sólo lineamiento de trabajo: La Política Nacional de Atención al Menor. En ese mismo tenor, el año subsiguiente cobra vigencia el Código de Familia, donde se realizan importantes modificaciones tales como la derogación de las disposiciones contrarias a la Constitución de la República de 1983 y a la Convención sobre los Derechos del Niño contenidas en el Código Civil de 1860. Por otro lado, también se modificó el Código de Trabajo, vigente desde 1972, para favorecer a la infancia. Así, en el artículo 105, del Código de Trabajo, se estableció: "Se prohíbe el trabajo de los menores de dieciocho años en labores peligrosas o insalubres". Se crea en ese período, además, la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar.

Bajo este proceso de transformación de legislación, es que termina la década de los años noventa, ya con directrices claras y pausadas sobre la doctrina con enfoque de derechos humanos que propone la CDN, entra en vigencia la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (PNDINA), que sustituyó a la Política Nacional de Atención al Menor y se realiza la presentación oficial del Plan Nacional 2021, en cuyas líneas estratégicas se incluye la universalización de la educación, así como Redes Solidarias que buscan llevar educación a las comunidades más pobres.

Dentro de este viraje, se van modificando a su vez, en una dinámica natural de las sociedades, las prioridades y los contenidos de lo diseñado en diversas herramientas e instituciones existentes, es así como surge la Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), aprobada en de fecha 10 de octubre de 2002. Como se establece en el considerando III, que su anterior denominación (Instituto Salvadoreño de Protección al Menor) ya no estaba acorde a la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, que realmente ejecutaba, ni enmarcaba todas las funciones a él encomendadas. El ISPM pasa a ser sustituido entonces, por el ISNA.

Ya para el año 2008, luego de varios años de trabajo, se presenta la propuesta Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA). Este cuerpo jurídico ya trae en su redacción y en su espíritu la naturaleza propia de la doctrina propuesta en la CDN, en la cual se convoca a generar los mecanismos bajo principios específicos, buscando desde la corresponsabilidad de los tres ejes fundamentales: El Estado, la Comunidad y la Familia, garantizar las condiciones necesarias para un adecuado desarrollo y vida de la niñez y adolescencia salvadoreña. La LEPINA, es aprobada el 26 de marzo, recogiendo en su haber, lineamientos que buscan proteger a la niñez. (Castillo et al, 2013: 7-8)

Con el paso del tiempo se fueron creando otras leyes, mismas que a su vez inauguraban planes de gobierno o estructuras institucionales para salvaguardar la protección al menor.

Así, se inició el proceso de creación de diferentes instrumentos legales, tales como por ejemplo, el 'Código de Familia', la 'Ley del Menor Infractor' y la 'Ley del ISPM'; igualmente, se crearon diferentes instituciones, por ejemplo: los Juzgados de Familia, los Juzgados de Menores; y, el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor. (Hernández et.al., 2013: 20)

El Código de Familia es una normativa aún vigente, mientras que la Ley del Menor Infractor es conocida ahora como la Ley Penal Juvenil a causa de los nuevos conocimientos en materia de legislación y derechos de la infancia; mientras, la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor fue derogada en 2010 con la entrada en vigencia de la LEPINA. (Hernández et al, 2013: 20)

Las normativas nacionales vigentes en que se ampara la LEPINA para su funcionamiento (aunque muchas de ellas necesitan nuevas reformas para cumplir con los principios de la CDN referidas en la LEPINA) se detallan en los anexos (ver Tabla 2 en Anexo 3). Tal como lo demuestra la tabla, existen todavía normativas diseñadas bajo el discurso de situación irregular que no han sido modificadas a pesar de las presiones del movimiento social y de los organismos estatales y multilaterales:

Un primer esfuerzo nacional en el ámbito normativo fue la aprobación y vigencia de la Ley del Instituto al Menor, sancionada mediante decreto presidencial el 22 de marzo de 1993, la cual establece en su exposición de motivos que dicha normativa busca permitir el desarrollo integral del menor "proteger la salud física, mental y moral de los menores, así como garantizar el derecho de éstos, a la educación y a la asistencia; y así mismo, crear las instituciones para la protección de la maternidad e infancia" y descansa evidentemente en la "protección integral de menores por parte del Estado".

Podríamos considerar que con dicha norma, se crea una entidad autónoma de carácter administrativa cuya misión estaría orientada a ejecutar la “Política Nacional de Atención al Menor”, promover el desarrollo integral, coordinar a la administración pública y fomentar la participación de la comunidad y la sociedad, supervisando el funcionamiento de las instituciones que se dediquen a la atención al menor”. Es importante además destacar que además dicha ley establecía un procedimiento para la toma de medidas de protección al menor “que se encontrare amenazado o violado en sus derechos en situación de orfandad.” (CONNA, 2013: 22)

### *El Salvador: su posición en la palestra internacional*

Se revisaron varios informes de la infancia elaborados por el equipo técnico de organismos multilaterales (como el PNUD y Unicef) que ciertamente no reflejaban datos sobre El Salvador. Se seleccionó solamente aquellos que ponían en el debate internacional la situación de la infancia del país o de la región centroamericana, con predilección por el registro del proceso de diseño de la política pública. En aras de la recopilación y sistematización de la situación de la infancia de El Salvador registrada en los documentos programáticos de los organismos multilaterales, se presenta la información de mayor relevancia.

El Informe de Desarrollo Humano para América Central (IDH-PNUD 2009-2010), dedicado a la inseguridad ciudadana y a los problemas de delincuencia y narcotráfico, se detiene en un apartado titulado “La niñez desprotegida”, en donde desglosa seis expresiones de cómo en Centroamérica la niñez no tiene acceso a una infancia “dorada”, reflejada en:

(a) Los homicidios de menores y su participación en actividades delictivas refiere al “clima de violencia de la región”; se documenta que en El Salvador, el 10% del total de asesinatos en el año 2006 fueron de niños y niñas y el 6% de las actividades delictivas cometidas entre los años 2000 y 2006 fueron realizadas por menores de edad.

(b) El abuso por parte de las autoridades; en Honduras se responsabiliza a la policía de homicidios a menores, mientras que en Guatemala, se denuncia que los jóvenes son detenidos por las autoridades y no tienen acceso a un proceso judicial propiamente dicho. En ambos países se ha señalado que los centros de internamiento tienen deficiente infraestructura, hechos de violencia, y escasa atención médica y educativa. No hay datos específicos para El Salvador.

(c) El maltrato en el hogar, el cual se manifiesta en violencia física, verbal y sexual. Muchos de los casos cotidianos de abuso físico, emocional y síquico no suelen salir a la luz por no ser denunciados por los mismos menores y por “tolerancia social”, lo que permite su silenciamiento. “Las niñas y niños representaban respectivamente el 14% y 16% del total de las víctimas; el padre era responsable del 23% de las agresiones, la madre del 13%, una hermana mayor del 6% y otros miembros del grupo familiar del 13% (Save the Children, 2003: 23)” (PNUD, 2010: 125-126) No hay datos específicos para El Salvador.

(d) Los abusos sexuales; en Honduras y Nicaragua más del 60% de las violaciones, y entre el 50% y 90% de los abusos, son dirigidos hacia mujeres menores de 20 años. No hay datos específicos para El Salvador.

(e) La explotación laboral; “según estimaciones de la OIT, en 2005 había unos 19,7 millones de niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 17 años que en América Latina participaban en actividades económicas. De estos, 12,6 millones lo hacían en trabajos no permitidos para su edad o que son considerados como una de las ‘peores formas de trabajo infantil’”. (2010: 126) Para el caso de América Central, estas actividades pueden ser trabajo doméstico no remunerado, labores peligrosas no apropiadas para su edad, como trabajo en los basureros o mercados, y trabajo con fuegos pirotécnicos. No hay datos específicos para El Salvador.

(f) La explotación sexual de carácter comercial”; “Una investigación indicaba que al menos 50.000 menores centroamericanos y mexicanos ejercían la prostitución forzada; otras investigaciones y estudios indican que existe un tráfico de niños y niñas entre los distintos países centroamericanos que son vendidos entre 100 y 200 dólares (Save the Children, 2003:79)”. Además, “la OIT revela que cerca de 20% de la explotación sexual infantil que ocurre en los países de Centroamérica y el Caribe es protagonizada por turistas y extranjeros (El Mundo, 15 de marzo de 2007).” (PNUD, 2010: 125-126) No hay datos específicos para El Salvador.

A nivel regional, destaca la *Segunda Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre el derecho a la identidad y al registro universal de nacimiento*, que se celebró en septiembre de 2011. Para lograr accesibilidad al derecho de registro e inscripción, se adoptarían políticas inclusivas para el registro civil, como también, una coordinación con todos los sectores de la sociedad. El reto mayor sería la inclusión de los sectores de niñez “más excluida”, como los niños y niñas migrantes, víctimas de desplazamientos, en condiciones de pobreza extrema, etc. Si para este informe, el registro de la niñez a nivel regional había aumentado del 88% al 90%, se estima que para el 2015 se tenga el registro universal. Esta conferencia respondía a los CDN y a otros eventos regionales. Se tomó como prioridad el registro como derecho fundamental para todos los niños y niñas y se recomendaba apostarle a su accesibilidad. A pesar de estas estadísticas, a nivel de terreno se hay muchos niños y niñas que no tienen acceso al registro en El Salvador, son niños y niñas que viven en condiciones de pobreza extrema (Diarios de campo, San Ramón, octubre de 2012).

Hasta aquí ya se reflejan las percepciones que despiertan los informes promulgados por las multilaterales. Por su parte, el *Reporte anual sobre la situación de la infancia 2011* lanzado por Unicef para El Salvador, da una perspectiva amplia y detallada de la situación de la niñez para entonces.

Unicef manifiesta dentro de sus logros el desarrollo del proceso de construcción de la política de la infancia que servirá de apoyo a la LEPINA, la cual entraría a su fase de implementación para el año 2012. Como también al proceso de construcción del CONNA, que dará solidez a la iniciativa de diseño e implementación de la política de la infancia. Este último proceso se daría gracias a la coordinación de Unicef con el CONNA, ISNA, MINED, MINSAL, etc. Como también la participación de Unicef en distintos programas en conjunción con el FISDL, COMURES, en donde se ha seguido el monitoreo y evaluación de políticas de carácter local. Por lo que promueve responsabilidades compartidas con 5 gobiernos locales, entre los que están Acajutla, Sonsonate, San Salvador y San Marcos.

Sin embargo, algunos de los obstáculos para llevar a cabo los programas fueron la violencia y la crisis económica que vive el país, “que no permiten que la política de la infancia camine, reducen su impacto y se desplaza muy limitadamente para alcanzar los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Unicef, 2011). Por otro lado, siguiendo una lectura de este informe, el gobierno central mantiene programas de educación inclusiva que no permiten que el enfoque de derechos avance, pues no hay una asignación de recursos para personal calificado y poder apoyar así el proyecto de la política pública. La complejidad e impacto de esta política en la agenda local no ha sido considerada lo suficiente. Asimismo, los mecanismos de articulación entre el personal que apoya la política de la infancia enfrenta un desafío por la limitada capacidad institucional actual.

Sin embargo, se pueden considerar como aliados al CONNA y a las ONG que trabajan con niñez, las cuales en conjunto conforman una red importante para hacer valer los derechos de la niñez, red que estuvo activa en la elaboración de la política de desarrollo integral para la primera infancia.

Según este mismo informe, para el año 2010, la situación en general del país es bastante crítica ya que el coeficiente de Gini está acercándose al 0.5 durante las

últimas dos décadas, posicionando a El Salvador entre el 20% de los países en el mundo con el más alto nivel de desigualdad. La desigualdad está considerada como el obstáculo más importante para reducir la pobreza e incrementar el bienestar, la cual golpea a los sectores más vulnerables, entre ellos, la niñez, adolescencia y mujeres rurales, poblaciones indígenas, personas de la tercera edad, etc. Por otro lado, una de cada tres personas salvadoreñas son niños, niñas o adolescentes; y uno de cada dos niños, niñas o adolescentes vive en pobreza. (Unicef, 2011: 2)

En el tema de la violencia, el organismo multilateral se permite consolidar lo siguiente:

Como producto de las pandillas y el crimen organizado, hay un repunte de violencia e inseguridad pública, la mayor parte de ellas relacionadas con actividades económicas ilícitas. La tasa de asesinatos comenzó a incrementar en el año 2003, alcanzando en el 2009 71 asesinatos por cada 100 000 habitantes. En el 2010, el número de asesinatos decreció en un 4%. El número de homicidios donde las víctimas son niñas, niños o adolescentes se duplicó, incrementado desde 249 asesinatos en el año 2002, a 518 registrados en el 2010, contabilizando así el 13% del total de asesinatos. Y tomando en cuenta que, en promedio, tres niños, niñas y adolescentes son asesinados cada dos días. Así, el 2011 cerró el año con más de 4000 homicidios, por lo que aún no hay datos que indiquen que la situación haya mejorado para el bienestar de la población salvadoreña.<sup>14</sup>  
(Unicef, 2011: 2)

Un problema sustancial también lo representan los jóvenes en conflicto con la ley, quienes son “discriminados y marginados” debido a la carencia de mecanismos adecuados de reinserción en el país. La participación de los jóvenes en los actos ilícitos incrementó en un 7% en el año 2010, comparado con los registros del año 2006. Aún así, estos solo representan el 12.8% de crímenes cometidos en el 2011.

Sobre esta misma senda, la incidencia de los jóvenes en la perpetración de homicidios es mayor en los hombres que en las mujeres, el 79% de los homicidios son ejecutados por hombres jóvenes; no obstante, se registra una tendencia creciente en la participación de mujeres adolescentes, con una tasa creciente del 28% durante los años del 2006 al 2010. Sin embargo, la violencia sexual afecta en su mayoría a las mujeres jóvenes, a quienes se

---

<sup>14</sup> La traducción es mía. Retomado del *Annual Report 2011 for El Salvador, TACRO* (Unicef, 2011: 2).

les percibe con un crecimiento del 140% entre los años del 2002 al 2010. Las niñas y adolescentes representan el 72% de las víctimas de violación sexual, y el 30% de los nacimientos responden a mujeres jóvenes menores de 19 años. (2011: 2)<sup>15</sup>

Pero este informe no solo muestra por medio de cifras las condiciones críticas en que vive la niñez y la adolescencia del país, también vierte sus opiniones en relación a las prácticas culturales salvadoreñas:

Las prácticas y concepciones culturales carecen de un enfoque de derechos humanos, las cuales están enraizadas en las dinámicas sociales y familiares, como la migración, la cual incrementa la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes y los hace víctimas y partícipes de la violencia. Siete de cada diez niños y niñas son maltratados, dos de cada cinco niños, niñas y adolescentes viven sin madre, padre o ambos, y el 64% vive en condición de abandono debido a la irresponsabilidad de la madre o del padre. (2011: 2)<sup>16</sup>

Además, en el tema de la educación en la niñez y adolescencia, este informe presenta que

En el año 2010, solamente 3 de cada 10 adolescentes, entre las edades de 16-18 años, se inscribieron en la educación secundaria, con una tasa creciente de jóvenes hombres que no se inscribieron. Los datos concretos revelan que un 34.5% de adolescentes del sexo femenino se inscribieron en los centros educativos, mientras la tasa de adolescentes del sexo masculino decreció y llegó a un 32.2%. En el quintil de la población con mejores condiciones socioeconómicas, la tasa de matriculación para la educación secundaria se acerca al 90%, mientras que en el quintil de la población más pobre es apenas del 26%. Uno de cada cinco adolescentes no va a la escuela, sino que se dedica a trabajar o a buscar trabajo. En ese contexto, los adolescentes, especialmente del sexo masculino, están en edad vulnerable para ser reclutados por parte de las pandillas, para realizar actividades ilícitas, para la emigración ilegal, poniendo así sus vidas en alto riesgo, así como también el peligro de ser reclutados en redes de explotación laboral y sexual.<sup>17</sup> (2011: 2)

Finalmente, en relación a la política de la niñez se señala:

Los mejores esfuerzos de promoción y apoyo a los derechos de la infancia tuvieron lugar en el 2011, enfocados en concientizar por medio de grandes inversores, quienes promovían la política nacional para el desarrollo de la infancia y la primera infancia y la LEPINA, la cual vino a reforzar su estatus en enero de 2011. Unicef también asesoró el establecimiento y la operación de una red interinstitucional entre el gobierno y las ONGs

---

<sup>15</sup> La traducción es mía. Retomado del *Annual Report 2011 for El Salvador, TACRO* (Unicef, 2011: 2).

<sup>16</sup> La traducción es mía. Retomado del *Annual Report 2011 for El Salvador, TACRO* (Unicef, 2011: 2).

<sup>17</sup> La traducción es mía. Retomado del *Annual Report 2011 for El Salvador, TACRO* (Unicef, 2011: 2)

que proveen servicios de atención social y promueven prácticas de la primera infancia relacionadas con la seguridad alimentaria y nutrición.

A través de la Secretaría de la Presidencia, un estudio longitudinal describe y discute la vulnerabilidad como una condición multidimensional asociada con la pobreza, desigualdad social, género y una amplia variedad de factores de riesgo, en orden de proveer elementos útiles para el diseño específico de políticas públicas y a incrementar el gasto social.

Para complementar este proceso, se diseñó una metodología que permitiría al Estado saber qué tanto del gasto público estaba asignado a proyectos y programas enfocados en la niñez y adolescencia. Además, se desarrollará un mapa multidimensional de la pobreza, para conocer las localidades específicas en que las niñas, niños y adolescentes viven en pobreza. De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósito Múltiple (EHPM 2009) más de la mitad de niñas, niños y adolescentes viven en pobreza.” (Unicef, 2011: 6)<sup>18</sup>

En relación a la implementación de la política, se pueden registrar algunos “cambios en la política pública”:

La oficina ha contribuido en cambios positivos en la política por medio de:

-El fortalecimiento de alianzas estratégicas entre las instituciones estatales y la sociedad civil para la difusión y sensibilización de los contenidos de la LEPINA. Esto incluye materiales interactivos e innovadores desarrollados con el Comité Coordinador del Sector Justicia y la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE). Unicef apoyó con asistencia técnica y materiales, y facilitó la coordinación posterior con otros sectores como los Ministerios de Salud y Educación, y las ONGs. Dichas acciones resultaron en total aceptación e implementación de la LEPINA.

-La provisión de apoyo financiero y técnico al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, CONNA, para la formulación de cuatro reglas básicas para su organización y operación, y la creación de la Propuesta Técnica para la formulación de la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, la cual comenzará a desarrollarse en 2012.

-La provisión de apoyo técnico y financiero al Ministerio de Educación para la promoción de la política de Educación Inclusiva y la política de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia, con el objetivo de reducir la deserción escolar y promover la escuela inclusiva en niños y niñas de primer grado y tercer ciclo. La oficina ha apoyado en la creación de condiciones para la implementación de políticas y el establecimiento de patrones o normas para el cuidado de la primera infancia en sectores tanto públicos como privados.<sup>19</sup>

En el documento *Estado Mundial de la infancia 2013*, dedicado a la niñez con discapacidad, El Salvador aparece como uno de los países que ha firmado y

<sup>18</sup> La traducción es mía. Retomado del *Annual Report 2011 for El Salvador, TACRO* (Unicef, 2011: 6).

<sup>19</sup> La traducción es mía. Retomado del *Annual Report 2011 for El Salvador, TACRO* (Unicef, 2011: 7).

ratificado la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Como también ha firmado y ratificado el protocolo facultativo que hace alusión a esta población de derechos.

En el documento *La Situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe 2013*, publicado en septiembre de 2013 por medio de las oficinas de Unicef de América Latina y el Caribe, se pone en debate los cuidados y las normativas que deben regir la “institucionalización” o “tutela” de los niños y niñas. Este informe se basa en la importancia que tiene el fortalecimiento de la institución familiar, la cual es una obligación del Estado, por lo que la tutela de niños y niñas debería ser tomada como una medida de último recurso para las autoridades que rigen las condiciones de niñez abandonada o con problemas familiares. Las obligaciones del Estado irían desde el monitoreo y control de dichas instituciones donde residen niños y niñas hasta la formulación de políticas públicas que sirvan de marcos normativos sólidos a implementar.

En este documento, de carácter descriptivo, se ponen de relieve las condiciones materiales y de salubridad, como de educación que proveen dichos centros en la región. También se presenta la necesidad de la institucionalización de niños en condiciones de pobreza extrema, en el mismo documento se arguye que esta no es una causa suficiente para incorporar a un niño o niña a una institución tutelar, especialmente porque estas no ofrecen las condiciones mínimas, emocionales o materiales para el desarrollo integral de la niñez, lo cual se refleja en la necesidad de que los niños y niñas vivan con una familia. A nivel de terreno pude constatar también que muchos niños y niñas en El Salvador son tutelados en casas hogar o instituciones tutelares manejadas por el Estado u organizaciones civiles porque sus familias viven en condiciones de extrema pobreza y los padres están de acuerdo con ello. (Diarios de campo, San Ramón, octubre de 2012) Se expresa en el Informe: “La carencia de recursos materiales

no puede ser fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación del niño con respecto de su familia”. (Unicef, 2013: 34)

En cuanto a los criterios técnicos para el cuidado en dichas instituciones, en realidad son muy pocos los datos que se tienen sobre El Salvador. La información sobre El Salvador fue recabada por medio de cuestionarios, y la revisión de estudios e informes, pues no hay una oficina de Unicef en este país.

El Salvador, junto a Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, Guatemala, República Dominicana y Honduras, presentan un leve avance al tener programas de “colocación familiar y familia sustituta”. En este mismo documento se informa sobre la LEPINA, el marco legal vigente en El Salvador que regula y revisa periódicamente y de forma permanente los cuidados de la niñez tutelada, sin embargo, hay muchas deficiencias en el sistema de revisión, aunque estas no son detalladas.

Entre los informes que revisé, el más detallado es el anual 2011 de Unicef, pero estaba en su única versión en inglés. Es decir que la audiencia para este importante reporte es de alcance limitado. En las recomendaciones se hace hincapié en la “innovación” tecnológica en los diseños de las políticas y materiales para su elaboración, es decir, se validan los valores del desarrollo como símbolo de un futuro mejor para la sociedad por el simple hecho de tener conocimientos “modernos” que sean más “apropiados” para los cambios en la sociedad.

Este apartado demuestra que los informes de los organismos multilaterales son los que señalan el camino para las agendas de los Estados nación, destacan los puntos donde las organizaciones cooperantes decantarán sus donaciones y donde las ONGs van a enfocar sus esfuerzos a nivel local.

la ciudadanía es concebida por estos organismos como compartimentos estancos en relación al Estado, es decir, que si bien algunos actores se mueven en distintas escalas, esta red de relaciones localizadas es entendida desde los

informes de los organismos multilaterales como colaboradores potenciales del Estado central, donde el Estado sigue manteniendo la hegemonía.

Si bien las multilaterales son las que ponen las agendas a los Estados nación, los Estados deben comprenderse como los encargados de normar, regular y establecer los regímenes morales en las sociedades nacionales, las multilaterales ponen las agendas para que desde nivel local se transmitan nuevos conocimientos e información, sentimientos y emociones, valores, normas, ilusiones y utopías que se mueven a nivel y local y que se transmiten como las nuevas apuestas al desarrollo y el bienestar social.

## **2.2 CREACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA QUE LLEVA A LA PROMULGACIÓN DE LA LEPINA: DEBATES PÚBLICOS Y POSICIONAMIENTOS POLÍTICOS (FEBRERO DE 2009)**

Mientras se da el debate situacional en relación a la infancia salvadoreña se estaba llevando a cabo en diferentes escalas (nacional, regional, global), en El Salvador ya se ponía en la agenda pública la promulgación de la LEPINA, su puesta en vigencia y la consiguiente instalación de la infraestructura institucional que regulara el cumplimiento de los derechos de la infancia.

La comisión ad hoc de la Asamblea Legislativa estaba conformada por un grupo de diputados que estudiarían el anteproyecto de la LEPINA con especial rigor, como también diferentes representantes de organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, de Unicef, el Ministerio de Educación y la PDDH, el ISNA no se hizo presente en ninguna de las reuniones. De las seis sesiones de reunión, hubo cerca de 48 puntos que no fueron consensuados, los cuales pasarían a discusión en una nueva reunión. Se esperaba que tras esta nueva reunión, pudieran llevar los acuerdos al pleno para aprobar la ley. Esta comisión estaba

conformada por cinco diputados de la Asamblea Legislativa, la cual estuvo liderada por Antonio Almendáriz, del PCN. (2009, 12 de febrero) *La Prensa Gráfica*

Este proceso se dio a principios del año 2009, bajo el gobierno del expresidente Elías Antonio Saca, llevado a la candidatura por el partido derechista Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y teniendo como Ministra de Educación a Darlyn Meza. Apenas unas semanas antes de las elecciones presidenciales del 15 de marzo de 2009, de las que saldría victorioso el candidato del partido oponente, el único partido de izquierda, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Ambos partidos políticos fueron firmantes de los Acuerdos de Paz tras doce años de conflicto armado, el 16 de enero de 1992.

Uno de los puntos a discusión fue la creación de juzgados especializados de protección al menor, lo cual según “Los integrantes de la representación de jueces de Familia, que formaron parte de la comisión, mantienen en pie su posición de que ventilar todos los casos relacionados con protección a menores en los juzgados de familia provocaría un colapso en el sistema de justicia. ‘Sería colapsar’, dijo la jueza Marina de Torrento.” (2009, 12 de febrero) *La Prensa Gráfica*

Asimismo, tampoco se había llegado a ningún acuerdo sobre el presupuesto necesario para las municipalidades para coordinar programas de protección a la infancia como parte del Sistema de Protección Integral.

A la siguiente semana, en que debía pasar al pleno el anteproyecto de la LEPINA, el proceso tuvo un retroceso dado que la Iglesia Católica se proclamó en contra de la ley “por considerar que se le brinda demasiadas atribuciones al Estado y se relega el rol de los padres en la atención de los hijos”, lo que hizo que la comisión ad hoc estudiara los artículos que quedaron pendientes con mayor rigurosidad. Unicef, la PDDH y la Red para la Infancia fueron organismos

que respaldaron el proceso de la comisión. (2009, 16 de febrero) *La Prensa Gráfica*

Es con este punto que se desata el debate alrededor de la necesidad de penalizar el castigo corporal cuando es empleado en el hogar o la escuela, tradicionalmente ha sido concebido como un correctivo disciplinar adecuado. Mientras que diversos grupos religiosos se manifestaron en contra de la prohibición de estos “correctivos”, organismos como la Procuraduría Adjunta para los Derechos de la Niñez, Unicef y el sector educativo manifestaron su inconformidad y pidieron a los diputados no dejar resquicios para que se perpetúe maltrato.

La representante de Unicef, Miriam de Figueroa, manifestó que la LEPINA no prohíbe que los padres eduquen a sus hijos, pero que muchas veces estas medidas de educación durante la crianza incluyen actos de maltrato infantil, que sin duda es producto de la poca formación de los padres, y no de que los padres sean “malos padres”. Esta “ventana abierta para el maltrato” que las organizaciones de la sociedad civil y estatales luchaban por erradicar, no son concebidas como tales por los representantes de las iglesias, de partidos políticos y por algunos padres de familia. (2009, 22 de febrero) *La Prensa Gráfica*

“La verdad es que hay que corregir al niño en su niñez para que no tenga consecuencias después’, considera el diputado” Antonio Almendáriz, presidente de la comisión ad hoc que estudia la LEPINA.

Juan Pablo Durán, de Cambio Democrático y miembro de la comisión ad hoc, cree que prohibir el castigo físico sería una medida discordante y contracultural, y por ello sería imposible despojar a los salvadoreños de una tradición generacional en la forma de educar a los hijos... Jeremías Bolaños Anaya, superintendente general de la Conferencia Evangélica de las Asambleas de Dios, define a todas las iglesias como enemigas del maltrato infantil en todas sus formas. “Pero tampoco podemos obviar lo que está escrito en La Biblia. Antes que nada, los padres deben cumplir con sus responsabilidades, como

mantenerse en armonía como familia unida, la enseñanza de sus hijos y el desarrollo de su conciencia, suplir sus necesidades de todo tipo, que toda acción sea por amor, criar en disciplina y ser guías, orientadores, jamás capataces de los hijos. Si llega el momento de aplicar un correctivo físico, hay que explicarles antes por qué se los castigará”, dijo” (2009, 22 de febrero) *La Prensa Gráfica*

Ante las posiciones de defensa de la erradicación del maltrato infantil, se registran:

¿Sabrán quienes defienden el castigo físico cuánto pesa exactamente el golpe de una mano adulta dirigida al cuerpo de un niño?, cuestionó Sandra Interiano, psicóloga infantil. Interiano se hace más preguntas, como qué es moderado y qué es adecuado al momento de pegarle a un niño; a los cuántos cinchazos es una corrección moderada y adecuada, y a los cuantos cinchazos ya es maltrato; y quién es el juez para trazar ese límite. Para la psicóloga, el castigo físico es un impedimento para el aprendizaje mediante la razón, aparte de condicionar al niño a que cuando una situación se sale de control por no hacer caso, la frustración del padre o la madre es tal que solo se puede recurrir al golpe sobre el cuerpo del pequeño para volver a la normalidad.

Una solución alternativa al castigo físico es la consejería disciplinaria. Es un recurso para los padres de implementar de forma asistida formas alternativas de corrección de los hijos. Esto puede transmitirse por medio de las escuelas de padres, y en zonas rurales, mediante clínicas de salud públicas. El niño, de una forma respetuosa de su dignidad corporal y moral, debe ir entendiendo lo que se puede hacer y lo que no, explica Interiano. (2009, 22 de febrero) *La Prensa Gráfica*

También los representantes de organismos estatales y multilaterales se manifestaron en contra del maltrato:

La Procuraduría Adjunta de los Derechos de la Niñez se muestra firme para impulsar la erradicación de la corrección física. Y está consciente de que la contrapartida estatal de esta prohibición significaría la dotación a los padres de familia de métodos de crianza adecuados. “Cualquier ventana que se deje para el castigo físico, aunque se lea en papel moderado y adecuado, van a penetrar por allí formas de abuso en el ejercicio de corrección. Permitir eso será un retroceso y no un adelanto”, dice Luis Salazar, procurador adjunto de Derechos de la Niñez. Por su parte, Miriam de Figueroa insiste: “No sé por qué no se logra comprender que los casos extremos de maltrato infantil son una realidad que sufren los niños en El Salvador. No sé por qué hay malas interpretaciones. Hay padres ya diciendo que ya no van a poder educar a sus hijos, que ya no van a poder corregirlos. Nosotros estamos en contra del castigo físico en esas dimensiones.”

De Figueroa llama la atención en que hay que cambiar el paradigma de relacionarse con los niños para dar el salto cualitativo al desarrollo, y todo empieza por el cambio de actitud

paternal. "El Salvador tiene que madurar mucho", resume la representante de UNICEF. "El cambio de paradigma como que les está golpeando muy duro en el país. Los padres debemos entender que el interés superior es el de los niños, no el interés superior de los superiores", agregó contundente. (2009, 22 de febrero) *La Prensa Gráfica*. (Ver noticia completa en anexo 4)

Estos fueron los principales debates y posicionamientos públicos que efectuaron diferentes agentes en diferentes arenas sociales de la política, estos posicionamientos y debates fueron concebidos por la prensa nacional como obstáculos para la puesta en vigencia de la LEPINA. La puesta en vigencia consistía en la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia, el cual estaría integrado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA) (que se llegó a consolidar el 16 de mayo de 2011), los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia y las Juntas de Protección Departamentales de la Niñez y Adolescencia. Así, las Asociaciones de Promoción y Asistencia, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), el Órgano Judicial, la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y la Red de Atención Compartida, son las organizaciones del Estado y de la sociedad civil que acompañarían el proceso y por tanto, cumplen con roles de complementariedad y concomitancia para llevar a la implementación la LEPINA.

### **2.3 PROMULGACIÓN DE LA LEPINA EN 2009: DEBATES PÚBLICOS Y DEBATES LEGISLATIVOS, POSICIONAMIENTOS POLÍTICOS (MARZO DE 2009-DICIEMBRE DE 2009)**

La LEPINA se emitió por Decreto Legislativo N° 839 el 26 de marzo de 2009. Unos días después de las elecciones presidenciales de las que resultaría como presidente electo Mauricio Funes, quien tomaría posesión del gobierno el día 1° de junio de 2009. Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial N° 68 el 16 de

abril de 2009. Se estableció que la ley entraría en vigencia un año después, el 16 de abril de 2010.

Pasados tres meses de la promulgación de la LEPINA, a principios del mes de julio de 2009, “La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos llevó a cabo el foro ‘Retos de la implementación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la adolescencia’, en el que se explicó en qué consiste la ley y se pidió revisar algunos de los puntos que en ella se tratan.” Con este Foro, organizado por la PDDH y la Mesa Permanente por los Derechos de la Niñez y la Juventud, se pretendió discutir sobre algunos cabos sueltos presentes en dicha ley, como son

...que no se designa a ninguna entidad de Órgano Ejecutivo con rango de Ministerio, Viceministerio o institución oficial para regir al Sistema Nacional de Protección como la Política de la Niñez y la Adolescencia. Otro punto es la complejidad de la estructura del Sistema, por lo que puede ser infuncional; aparte de eso, uno de los puntos de más preocupación es “la regulación endeble sobre la prohibición del maltrato infantil, al permitir a los padres y madres de familia la corrección moderada y adecuada de sus hijos e hijas, que constituye un resquicio por el cual podría colarse formas de castigo físico a los menores”, afirmó el procurador Luna. (2009, 10 de julio) *La Prensa Gráfica*

Al foro asistieron representantes de distintas organizaciones, entre ellos el director de la PNC, Carlos Ascencio, la Ministra de Trabajo, Marina de Avilés, el Director Ejecutivo de COMURES, Carlos Roberto Pinto Guardado, y entre otros.

En la actividad se resaltó que la atención a este sector vulnerable de la población es un tema recurrente en la agenda gremial. Asimismo que uno de los mayores desafíos para la implementación de la LEPINA es fortalecer la coordinación interinstitucional, a través de la implementación de mecanismos que garanticen el efectivo y eficiente enlace de las decisiones estatales y la gestión pública tanto en el ámbito nacional como local... En la misma se identifica la transferencia de competencias y obligaciones a los gobiernos locales en la implementación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y para la consecución de los objetivos que persigue la ley. Además de contemplar la participación activa de las municipalidades en los Comités Locales de derechos de la Niñez y Adolescencia y las Juntas de Protección de la Niñez y

Adolescencia, involucra a COMURES como parte del Consejo Directivo del Comité Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA). (2009, 10 de julio) *COMURES*<sup>20</sup>

A finales del año 2009, una nota periodística de La Prensa Gráfica detalla que algunas leyes postergadas para enero de 2010 no se implementarían hasta unos meses después. El caso de la LEPINA llamaba la atención por el déficit presupuestario que había en el marco de su implementación:

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) justificaron la petición ante los parlamentarios aduciendo falta de presupuesto para la ejecución de las leyes, que requieren una inversión mayor a \$6.8 millones para contratación de nuevas plazas y garantizar su operatividad. Florentín Meléndez, magistrado de la Sala de lo Constitucional, aseguró que además de la falta de recursos, el sistema judicial ha tenido que enfrentar otras barreras como la carencia de una coordinación interinstitucional para la aplicación de las nuevas legislaciones: "No solo depende de que el órgano Ejecutivo garantice los recursos, es una responsabilidad compartida". Consideró que para que estas leyes entren en vigor de manera eficaz, es necesario lograr un proceso de diálogo entre las instituciones para que compartan la responsabilidad que les corresponde. (2009, 7 de diciembre) *La Prensa Gráfica*

Así, la ley entraría en vigor en el próximo mes de abril con los recursos que la Corte disponía. Los principales debates en torno a esta decisión eran los recursos financieros para que la ley pudiera implementarse, los cuales se detallaban:

La implementación de la LEPINA le cuesta al Órgano Judicial \$1,602,090. Mientras que el nuevo Código Procesal Civil y Mercantil le costará \$3,155,274. Por último, el fortalecimiento de los tribunales para montar el Código Procesal Penal tendrá un costo para la CSJ de \$2,031,000. (2009, 11 de diciembre) *La Prensa Gráfica*

El 11 de diciembre del mismo año, el periodista de La Prensa Gráfica, Fernando Romero publica la nota "Implementar Ley de Niñez costará \$1.6 mill. a CSJ", refiriéndose a la LEPINA como una de las "leyes millonarias". En la noticia se destaca el papel de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la cual a pesar de tener un presupuesto restringido, sujeto a un ahorro, podría en el 2010 poner en vigencia la LEPINA y dos normativas más.

---

<sup>20</sup> Portal electrónico.

La Corte Suprema de Justicia (CSJ) tenía que implementar tres normativas en 2010 a pesar de que su presupuesto para el otro año, como lo aseguraron los mismos magistrados de la CSJ y la fracción del partido ARENA en la Asamblea Legislativa, sufrió una reducción de \$15.2 millones. (...) “Con gran agrado quiero decir que gracias a los ahorros presupuestarios dentro de la Corte Suprema, la LEPINA sí se va a lograr implementar a partir del 1º de abril de 2010, tal como se estableció su vigencia”, dijo el presidente de la comisión de legislación y puntos constitucionales, Guillermo Ávila Qüehl. (2009, 11 de diciembre) *La Prensa Gráfica*.

Este presupuesto se ocuparía en infraestructura y capacitación y contratación de personal técnico, jurídico como administrativo para que la LEPINA funcione.

En esa misma fecha, la CNJ ya estaba preparando un banco de personal elegible para optar a cargos en los Juzgados Especializados en Niñez y Adolescencia que se pondrían a trabajar a partir de abril próximo: “Las listas del CNJ muestran que los aspirantes a capacitadores son 30 personas, mientras que los aspirantes a magistrados y jueces son 40. Los restantes son aplicadores a otros cargos dentro de este proceso de selección y formación.” (2009, 11 de diciembre) *La Prensa Gráfica*.

#### **2.4 AGENDA LEGISLATIVA: CONTEXTO Y DEBATES PARA LA PRÓRROGA DE PUESTA EN VIGENCIA DE LA LEPINA Y SU NUEVO DEBATE EN 2010 (ABRIL DE 2010)**

El 14 de abril de 2010 fue publicada la noticia “PDDH señala negligencias por la LEPINA” en el periódico matutino *La Prensa Gráfica*, la cual informaba lo ocurrido un día antes en la Asamblea Legislativa.

A dos días de la posible aprobación de la Ley, los diputados decidían si ponerla en vigencia o prorrogarla nuevamente. El diputado del Partido de Conciliación Nacional (PCN), Antonio Almendáriz, quien había estado presente en la comisión ad hoc para la LEPINA un año anterior, manifestó su descontento: “Con prórrogas llegamos a 10 años y sin ley. No hay que prorrogar. La vigencia

obliga a hacer lo que dicta la ley.” La diputada del FMLN, Emma Julia Fabián, argumentó: “Con la vigencia, ya no se puede retrasar su instalación. El FMLN está a favor de que la ley entre en vigor ya”. A lo que la diputada del partido ARENA, Mariella Peña Pinto, señaló: “Podemos prorrogar si el presidente, ministros y demás aclaran al país por qué no han hecho nada luego de un año.” (2010, 14 de abril) *La Prensa Gráfica*.

Sin duda, lo que pasaba en la cotidianidad en la Asamblea Legislativa, puede leerse además como varias arenas específicas conformadas por las pugnas entre los partidos políticos (entendiendo además que eran los primeros meses de gobierno del presidente Mauricio Funes), como también en relación a los esfuerzos y conocimientos desarrollados en materia de institucionalidad y el desarrollo de la democracia en el país, como parte de un proceso después de los Acuerdos de Paz.

El Procurador de Derechos Humanos, Óscar Humberto Luna, expresó: “Tenemos todavía un tipo de cultura en el que estos temas no son prioritarios en la agenda pública. Ha habido un descuido, no quiero decir que ha sido intencionado, pero ha habido un descuido, negligencia, de no buscarle el financiamiento adecuado, de no instar a las instituciones sobre cómo van a implementar la ley”, posteriormente, introdujo una solicitud a los 84 diputados para prorrogar la LEPINA. Así como también instó a las autoridades responsables a convocar a “los representantes de las distintas instituciones responsables en la ley para que informen si están listas o no para que entre en vigor la LEPINA, y que luego los diputados tomen una decisión.” La Corte Suprema de Justicia declaró que no existía el decreto ejecutivo necesario para autorizar el nombramiento de los jueces que deben estar en los supuestos juzgados especializados en niñez para implementar la LEPINA; el CONNA tampoco había sido conformado y mucho menos, las Juntas Departamentales y los Comités Locales de Protección. (2010, 14 de abril) *La Prensa Gráfica*.

Ese mismo día, en el periódico digital *Contrapunto*, una noticia titulada “País no está preparado para la LEPINA” reportó que el Presidente Funes había solicitado que los diputados de la Asamblea Legislativa crearan un decreto para que la parte de la LEPINA que se refiere a la creación de infraestructura institucional se pusiera en vigencia hasta el año próximo: “Se trata de la prórroga de la vigencia de todo el Libro Segundo y los artículos del 248 al 257, el literal “d” del artículo 258 y el artículo 259 del Libro Tercero de la ley, que contienen aspectos como la creación del Sistema de Protección Integral que deberá estar integrado por nueve instituciones ya existentes o por crear.” Según la periodista tampoco se habló de lo referente a la asignación de recursos, pues en ese momento se desconocía el monto de dinero que sería necesario para echar a andar la LEPINA (2010, 14 de abril) *Periódico Contrapunto*.

Ante las acusaciones de Luna contra el gobierno de Funes y su “negligencia”, éste argumentó que la negligencia no provenía de su gobierno, pues tampoco los gobiernos anteriores se habían preocupado por generar las condiciones para que el Sistema de Protección funcione a la mayor brevedad; también instó a la Secretaría de Inclusión Social a tomar parte en el proceso. La moción del Procurador fue retomada por los diputados en la siguiente plenaria. (2010, 14 de abril) *Periódico digital Contrapunto*.

Las acciones del Presidente Funes también tuvieron otras repercusiones: “Esta prórroga, que tendrá duración hasta el 31 de diciembre de 2010, fue respaldada por 63 legisladores del FMLN, GANA, PDC y PCN, con la oposición de la fracción de ARENA, partido que calificó de irresponsable la actitud de Casa Presidencial, que esperó hasta último minuto para enviar la petición”. La diputada María Elena Peña, del partido ARENA, se quejó porque dicha petición del Presidente fue apenas dos días con anticipación de la puesta en vigencia que habían acordado un año antes. En su defensa, el Presidente de la República declaró que era necesaria la prórroga “debido a que el establecimiento del

Sistema Nacional requiere de un esfuerzo gradual organizado y sostenible de creación de los nuevos integrantes del Sistema así como de la reconversión de los actuales, que permita un adecuado proceso de transición institucional...” (2010, 15 de abril) *Periódico La Prensa Gráfica*.

Antonio Almendáriz, diputado del PCN y coordinador de la comisión ad hoc que diseñó la ley, manifestó que su partido atendió la petición porque hay un compromiso de trabajar durante la prórroga en la instalación de las estructuras que ejecutarán la ley.

La diputada del FMLN Enma Julia Fabián también consideró atinada la petición y justificó los problemas para su implementación, debido a la transición de Gobierno y la falta de reserva de fondos de parte de la anterior administración: “Recordemos que hay que construir un sistema nuevo”, argumentó. (2010, 15 de abril) *Periódico La Prensa Gráfica*.

La comisión ad hoc creada se encargó de movilizar los 33000 expedientes de los niños y niñas que estaban a cargo del ISNA a los nuevos juzgados especiales de protección, de los cuales, 7000 casos estaban activos (2010, 15 de abril) *Periódico La Prensa Gráfica*. Luis Salazar, el entonces director del ISNA manifestó su preocupación ante estas acciones: “Materialmente no es posible (...) Son casos concretos de vidas de adolescentes que en estos momentos sería un poquito peligroso que los dejaran sin protección. Sin la prórroga, cada uno de los jueces especiales que aplicará la LEPINA tendría que retomar alrededor de 10,000 casos cada uno...” (2010, 15 de abril) *Periódico La Prensa Gráfica*.

La Secretaria de Inclusión Social, Vanda Pignato, ante el llamado del Presidente Funes, argumentó que «“no hay presupuesto suficiente para implementarla ahora. Tenemos que estar comprometidos con ese tema”. Para ella, los gobiernos anteriores fueron irresponsables al impulsar la LEPINA porque sabían que no se contaba con financiamiento para implementarla.» (2010, 15 de abril) *Periódico La Prensa Gráfica*. El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos no tardó en expresar su descontento ante la puesta en vigencia parcial de la ley, calificó esta acción como “jurídicamente sin sentido”.

Esta no fue la única de las reacciones de parte de las asociaciones de la sociedad civil que se proclamó ante las recomendaciones del Ejecutivo y las acciones del cuerpo de diputados de la Asamblea Legislativa al prorrogar la LEPINA. El martes 10 de abril de 2010, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), Las defensorías de la niñez, la adolescencia y la juventud (DNAJ) y el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), ante la prórroga de la aplicación de la Ley de Protección Integral de la niñez y la adolescencia (LEPINA) lanzó un comunicado de parte de dos asociaciones civiles en defensa de los derechos de la infancia titulado “Comunicado ante la prórroga en la aplicación de la LEPINA”.

Llama la atención que en este comunicado, como representantes de la sociedad civil, la UCA se manifiesta en contra de la prórroga de la puesta en vigencia de la LEPINA como también se menciona el retraso del señalamiento de la Corte Suprema de Justicia en relación a la falta de presupuesto para la implementación de la LEPINA. Así también se culpa a la “clase política” por los retrasos y los pocos intereses puestos en la infancia y se hace presión para la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Para ello, se señala la necesidad de convocar a los diferentes organismos de la sociedad civil que trabajan con niñez en el país, para tener un proceso transparente, dinámico, participativo y más democrático. (Se puede leer el comunicado completo en el **anexo 5, en la Figura 3.**)

Asimismo, en el editorial “LEPINA entra en vigor o se posterga”, escrito por la psicóloga María Elena Paz Manzano publicado el 15 de abril de 2010 en el matutino La Prensa Gráfica, demostraba su aceptación hacia esta ley, como representante del sector profesional y de la sociedad civil, además condenaba la idea de que se hubiera confundido la LEPINA con la Ley Penal Juvenil, lo cual reforzaba la idea de que la delincuencia aumentaría en el país con una ley de

protección a la infancia, pues al protegerlos, estos “tomarían ventaja” de sus derechos y por ello era mejor reproducir las prácticas de crianza basadas en la represión, el castigo corporal, la tortura, el trabajo arduo, etc.

La disciplina y la autoridad han sido temas centrales de discusión en relación a la LEPINA, pues en esta ley se condena la “práctica cultural” de reproducir el castigo corporal para la crianza de los niños y niñas, mientras que buena parte de las sociedades locales (como el gremio de docentes y los psicólogos en la localidad de San Ramón) lo ven como algo positivo para una sociedad de “buenos” ciudadanos. Todas estas percepciones se plasman en el artículo editorial “Los jóvenes en la LEPINA”, publicado en el mismo periódico, La Prensa Gráfica, el 19 de abril y escrito por un docente, Salvador Guevara.

La diferencia entre ambos artículos es que por un lado, el primero critica la “tradición cultural” entendida como esas estrategias nocivas en que se ha “disciplinado” a la niñez y que son antecedente de una sociedad violenta, pues la misma columnista arguye que la violencia actual viene de los hogares de bajos recursos económicos, para lo que la solución debe ser la conquista de los nuevos valores modernos en la sociedad salvadoreña.

Según estos contenidos culturales, se establece un puente natural entre la violencia y la pobreza, y por su parte las prácticas más aceptables que conllevan valores “pacíficos” devienen por inercia de familias con altos ingresos económicos, son familias que siguen patrones de crianza modernos. Este tipo de concepciones también permean los documentos programáticos nacionales e internacionales, e incluso las concepciones de algunos informantes clave sobre los valores familiares. Parece que la noción de la tradición como un “atraso cultural” para la modernidad y el buen vivir, en vez de establecer un puente de comunicación entre dos o más mundos de interpretación, los pone de espaldas, como fieles antagonistas. Según Rodríguez Castillo (asesoría, diciembre de

2013) esto “devela las ideologías de clase vigentes al apelar a los valores modernos para suprimir la violencia, pero no la pobreza”.

Mientras que en el otro artículo se habla de lo nocivo que resultan estos nuevos valores modernos para las condiciones de violencia de la sociedad actual, en que la solución sería las estrategias de opresión y castigo corporal –que la LEPINA acecha explícitamente- para la construcción de una mejor sociedad, basada en el control, la autoridad, la jerarquía y un tipo específico de *disciplina*. Nuevamente tenemos un discurso que aborda una ideología de clase “para la cual lo más “natural”, es mantener el orden sociocultural vigente.” (Luis Rodríguez, Asesoría, diciembre de 2013) Este tipo de valoraciones fueron muy comunes durante mis etapas de trabajo de campo, donde se condena la “libertad” y los derechos que se les otorga a la niñez con esta ley, y se mantiene la concepción de que la niñez y adolescencia utilizaría la ley a su favor, bajo la premisa de que los adultos son el cuerpo de autoridad, manifestándolo a prueba de tratos violentos y autoritarios. A pesar de los resultados de estas crianzas, es decir, de los altos índices de violencia en el país, existe la concepción de que con menos represión y más democracia los comportamientos solo podrían empeorar.

Una de las preguntas que surge en el análisis e interpretación de estos procesos políticos y que más acosan mi trabajo es pensar por qué, si el castigo corporal ha sido prohibido a nivel internacional por medio de los diversos organismos globales, ha sido considerado por el cuerpo de implementadores de la LEPINA como una práctica “tradicional”, propia de la sociedad salvadoreña.

A principios de octubre de 2010, salió de nuevo un artículo en línea, en un blog que se identificaba como “Pastoral de Derechos Humanos” que sintetizaba los apartados de la LEPINA. En donde se señalaba como uno de los temas más controvertidos y novedosos la supresión del castigo físico en la crianza. Estos

autores consideran que la LEPINA era ya una deuda nacional que se venía arrastrando con la ratificación del Estado salvadoreño de la Convención de los Derechos del Niño, concretizada el día 27 de abril de 1990, arguyendo que el próximo paso sería que el Estado salvadoreño cree las políticas y programas necesarios amparados en este nuevo marco legal. La implementación sería el mayor reto debido a la disponibilidad de recursos y estrategias de coordinación entre las instituciones necesarias para su funcionamiento, como también una debida difusión de lo que se está haciendo teniendo como principal bandera “la efectividad”.

El artículo finaliza con un: “Se busca llevar el discurso a la práctica. Romper el esquema que convierte a las iniciativas en unos cuantos proyectos pilotos que sirven para articular informes, y nada más.” (2010, 5 de octubre) *Pastoral de Derechos Humanos*. Puede verse en esta y todas las demás opiniones, cómo se abandera la legitimidad a favor de marcos de entendimiento como los conocimientos, emociones, valores, valoraciones, como utopías de sentido democrático son los hegemónicos.

A fines de ese mismo año siguieron saliendo noticias alrededor de la posible puesta en vigencia tras las prórrogas antes relatadas, donde se condenaba que todavía no estuvieran las condiciones para implementar la LEPINA, a un día de la puesta en vigencia (2010, 30 de diciembre) *El Diario de Hoy*. También se condenó que aún no hubiera CONNA, que debía consultar, diseñar e implementar dicha política:

En diciembre de 2010 se presentó a la Comisión de la Familia, Mujer y Niñez una propuesta de reforma de más de 40 artículos del libro segundo con el fin de "proponer su adecuación y articulación y determinar los requerimientos financieros para su funcionamiento", reza la propuesta. La Comisión de Implementación, responsable de la propuesta se creó en marzo de este año siguiendo las recomendaciones emitidas en febrero por el Comité del Niño de Naciones Unidas, que aconsejaba el establecimiento sin demora del CONNA. El documento de observaciones instó además a que "se asegure su

funcionamiento eficaz mediante la creación de un órgano ejecutivo de alto nivel con funciones de coordinación claras".

Esa amalgama que es el CONNA está bien que funcione (...) para la mejor implementación de la Política Nacional. Pero falta el órgano dentro del Ejecutivo que garantice lo que dicen las recomendaciones del Comité (del Niño de la ONU)", dijo Luis Salazar, director ejecutivo del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) y coordinador de la comisión de implementación. Por ese motivo las propuestas están orientadas principalmente a limitar las funciones del CONNA, para que sea un ente eminentemente coordinador, que apruebe y modifique la Política Nacional, entre otras funciones. La Comisión de la Familia, Mujer y Niñez recibió la propuesta y trabajará en ella a partir de la segunda quincena de enero.

La diputada del FMLN, Enma Julia Fabián, perteneciente a la comisión, afirma: "Se hizo un cuadro comparativo con la propuesta y vamos a estudiarla. En enero entra en vigencia, no sé qué va hacer el Ejecutivo, eso habrá que preguntárselo a ellos", advirtió Fabián. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de una nueva prórroga parcial de la ley porque "siempre existe la posibilidad de hacer otra (prórroga) y podría ser necesario para algunas partes de la ley. Pero cuando hablo de una ley me gusta conocerla a fondo y todavía no la conozco al detalle", aseveró Rodolfo Parker, del PDC.

Otras instituciones como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA) y otras organizaciones de la sociedad civil han manifestado la urgencia de aprobar esta ley y que se tome conciencia sobre la situación de la niñez en el país. "Esta situación refleja que aún la niñez no ha logrado colocarse en la agenda pública como prioridad y seguimos en la dinámica de aprobar leyes sin las capacidades instaladas", considera Georgina Villalta, representante de la RIA.

La Comisión de Implementación también señaló que eran necesarios \$437 millones de presupuesto para aplicar el Sistema Nacional de Protección Integral y el 57.5 por ciento, es decir \$251 millones, estaba contemplado en el Presupuesto General de la República, quedando sin financiamiento el 42.5 por ciento: más de \$250 millones. Esta cantidad se repartiría entre los distintos entes del CONNA, estos serán: los Comités Locales, las Juntas de Protección y las redes de atención. Sin embargo, ante la posible reforma existe la posibilidad de crear el Instituto de Niñez y Adolescencia (INA) que sustituiría al ISNA y sería el presidente de esta institución quien presidiría el CONNA. "No queda claro la función del INA y eso vendría a reformar toda la ley sobre la coordinación del sistema", dijo Villalta.

Además hay otros aspectos que se refieren a las competencias de las instituciones del CONNA que tampoco están claras. "Eso no está claro porque el CONNA, que es un organismo que lo conforman una cantidad de representantes de ministerios, sociedad civil, COMURES... Nosotros sabemos por la experiencia que vivimos en el ISNA que las cosas no funcionan así", advirtió Salazar.

La LEPINA, aprobada el 26 de marzo de 2009, iba a entrar en vigor el 16 de abril de 2010. Ese día fue prorrogada hasta el primero de enero de ¿2011?. La fecha límite ha llegado y la maquinaria para que funcione aún no está completa ni afinada.» (2010, 30 de diciembre) *El Diario de Hoy*.

En el programa radial en línea “Opinando El Salvador” el día 28 de enero de 2010 y el día 25 de abril de 2011, en el periódico La Prensa Gráfica, el director del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y Adolescencia reveló que para que la LEPINA pueda ser implementada, el ISNA necesitaría un refuerzo de presupuesto que excedería el 100% de aumento, especialmente por las nuevas funciones que desempeñaría la institución por mandato de la LEPINA. Es decir, si antes se dedicaba a administrar los centros de protección de las víctimas, ahora estaría a cargo de ofrecer programas de atención a los niños y niñas que presenten condiciones para internamiento y también para los casos extremos. Las cifras exactas con que ha contado el ISNA durante el año 2009 ha sido de \$14 millones, pero en el año 2011 recibió un aumento y llegó a contar con \$15.5 millones de dólares y espera que para el año 2012 el presupuesto alcance los \$18 millones; pero esto no basta para implementar la LEPINA, pues habría que llegar a los \$40 millones, según un costeo hecho por el mismo funcionario y revelado en ambos medios de comunicación. Lo cual para él es un presupuesto inalcanzable pues apenas alcanza el 0.2% del presupuesto nacional. Sin embargo, no se queja de ciertas instancias como la Presidencia de la República, la Asamblea Legislativa y el Ministerio de Hacienda, no ha sido el mismo apoyo de parte de la Secretaría de Inclusión Social, asegura, de la cual es una dependencia. En una de las dos fuentes, el funcionario declara: “Si en estos años no subimos la recaudación fiscal y el gran objetivo de un mayor porcentaje de recaudación fiscal no es la inversión en la infancia, no sé adónde vamos.” (2011, 25 de abril) *La Prensa Gráfica*.

## 2.5 ACCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN-DIFUSIÓN DE LA LEPINA

Migdal es un autor que se ha dedicado al estudio de “la dominación y el cambio”, cuestionando las principales definiciones sobre el Estado que han dado sus principales teóricos como Weber, Parsons, Easton y Shils (Migdal, 2011). La perspectiva del Estado en la sociedad refiere a estudiar al Estado en términos duales, la cual es una “cualidad paradójica” del mismo. Es decir, entender en primer lugar la “imagen poderosa de una organización claramente definida y unificada (...) como si fuera un solo actor con una motivación central que se comportara de una manera coherente para gobernar sobre un territorio claramente definido” y “como las prácticas de muchas partes o fragmentos laxamente conectados, los cuales con frecuencia tienen fronteras imprecisas entre ellos mismos y con otros grupos dentro y fuera de las fronteras oficiales del Estado, y a menudo impulsan conjuntos de reglas que resultan conflictivos entre sí y con las leyes ‘oficiales’.” (Migdal, 2011: 44) La dialéctica que comprende esta visión sobre el Estado permite que sus estudios trasciendan hacia una concepción que mire más allá de idealizar al Estado y las políticas que emanan de él, como también “descartándolo” y tratándolo como si se tratara de un conglomerado de “funcionarios corruptos que sólo ven por sus propios intereses”. (2011: 44)

Así es como en este trabajo se ha decidido seguir esa línea de análisis que legitima tanto los niveles de intervención de las acciones provenientes de las instituciones estatales, como de organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil (ONGs y organizaciones de capital privado).

## **Cronología de la creación de la estructura institucional y político-burocrática del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia**

Para este apartado utilizaré las teorías de antropología del Estado de Migdal, según el cual el Estado está conformado por diferentes niveles jerarquizados, los cuales responden a intereses y presiones dependiendo de sus posiciones en la estructura organizativa. La clasificación según estructura organizativa del CONNA entonces se explicará por medio de esta clasificación teórica hecha por Migdal.

La creación del CONNA, como parte del Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, tuvo muchos contratiempos. El primero de ellos fue que el presidente Funes (2009-2014) creó un decreto transitorio para delegar al Ministro de Educación en turno (en ese momento era el Vicepresidente de la República y Ministro de Educación ad honorem, Salvador Sánchez Cerén quien estaba al frente de la institución) la responsabilidad de la creación del Sistema de Protección Integral, especialmente de la pronta elección de los primeros integrantes del CONNA. Asimismo, el ISNA debió asumir la coordinación de Comisión para la Implementación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de forma temporal, gracias al Decreto Legislativo N° 320, art. 3. (LEPINA, 2010: 118) Además, mediante el decreto N° 581 se otorgaron transitoriamente al ISNA las atribuciones reconocidas a las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, hasta que llegara el 1° de enero de 2012. (LEPINA, 2010: 119; CONNA, portal electrónico)

El primer Director Ejecutivo del CONNA fue el Subdirector para la Coordinación y Supervisión de la Red de Atención Compartida Lic. Carlos Tito López, Director del ISNA, quien asumió su cargo ad honorem y con atención prioritaria a las funciones que la institución a su cargo refiere, en detrimento del proceso de

elección de los primeros integrantes del CONNA (Entrevista a informante clave, San Salvador, 29 de noviembre de 2012). Esto dejó al ISNA en posición desventajosa, pues manifestó que debía redoblar esfuerzos y recursos (Morán 2010). Posteriormente se fueron eligiendo los diferentes integrantes del CONNA, de las Juntas de Protección departamentales y de los Comités Locales de Derechos, pues fueron procesos simultáneos.

Las fricciones entre el ISNA y el CONNA no se hicieron esperar, pues según una empleada de una ONG que estaba muy cerca del proceso de la política desde la creación del CONNA, cuando el Lic. López tomó las riendas de dicha institución de forma ad honorem “iba haciendo lo que podía pues, según sus posibilidades e intereses”, y cuando posteriormente toma las riendas del ISNA el Lic. Salazar – y tras sus declaraciones de inconformidad en los medios de comunicación sobre el presupuesto de la LEPINA y sus condiciones reales para implementación-, esta opinión es interpretada como un recelo o rivalidad institucional entre el ISNA y el CONNA: “es que ellos no aceptan que ahora otros van a dirigir esta situación (...) es que él es el que se va a encargar de vigilar... o sea, es como la parte operativa del CONNA; pero quien va a dictar cómo, cuándo y dónde es el CONNA.” (Entrevista, San Salvador, 29 de noviembre de 2012)

Para abril de 2012 se juramentó a la Lic. Zaira Navas como Directora Ejecutiva del CONNA por su trayectoria en políticas públicas y experiencia en derechos humanos, para entonces, ya habían tres Juntas de Protección instaladas. (CONNA, portal electrónico)

Para enero de 2013 se estaba instalando la décima Junta de Protección en el departamento de Sonsonate. En el 2012 fueron instaladas las demás nueve: San Salvador, La Libertad, Santa Ana, Chalatenango, San Vicente, Usulután, San Miguel y La Unión.

UNICEF previó que para enero de 2012 ya estuvieran instaladas las Juntas de Protección y responsabilizó de ello al CONNA cuando ya estaba conformado (El Diario de Hoy, 2012)

El 29 de junio de 2012 se lanzó un boletín informativo de parte del CONNA, donde se anunciaba el diseño de la política de la infancia, la instalación de su estructura organizativa y la construcción de procedimientos e instrumentos que regirán las bases del sistema de protección integral e involucran a todos los sectores. Asimismo, se convoca a la Red de Atención Compartida (RAC)<sup>21</sup> para organizar el Registro Público de Entidades de atención a la niñez. El 1° de marzo se había aprobado el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la RAC, y se esperaba que el ISNA monitoreara la RAC, tal como lo establece la LEPINA. El CONNA sería la institución encargada de la supervisión de programas de atención a la niñez en acogimiento, mientras también se buscaba el apoyo para elaborar y aprobar el Reglamento de Coordinación y Supervisión de la RAC, colocando así el tema de la niñez y adolescencia en la agenda local y nacional.

El mismo día 21 de junio se lanzó la lista de postulantes de parte del ISNA para la elección de miembros de representantes de la sociedad ante la junta directiva del ISNA, en la cual figuraban las instituciones como *Save the Children*, EDYTRA, “Asociación Esperanza Viva”, CIDEP y la Iglesia Cristiana Dios Tu Sanador, como las que habían postulado candidatos. Debe notarse que la “Asociación Esperanza Viva” es una de las que tienen más capacidad de niños y niñas en San Ramón, Mejicanos.

En este sentido, se debe comprender que todos estos procesos se dan en la realidad empírica, como bien planteaba Migdal, de forma que hay que desafiar la visión de un Estado omnipotente y todopoderoso, al contrario, limitado en

---

<sup>21</sup> Puede definirse a la RAC como la entidad de naturaleza privada, pública o mixta para el desarrollo de programas de atención a la niñez y adolescencia.

recursos y en estrategias de coordinación para procesos de políticas, pero también donde entran en juego una multiplicidad de organismos diversos que “materializan” a su vez, esas “formas de Estado”.

Estudiamos las relaciones que se establecen entre las distintas organizaciones del Estado con los diferentes grupos que actúan bajo “formas de Estado”. En este sentido, las políticas públicas tienen como objetivo establecer un *ethos* particular, tiene una función prescriptiva para modelar las prácticas sociales por medio de la hechura de leyes y políticas que instituyan lo políticamente correcto a partir de los discursos de la modernidad occidental y el desarrollo.

Para un mejor abordaje, Migdal establece cuatro niveles de acción del Estado como organización en donde miden sus márgenes de acción. Esos cuatro niveles son *las trincheras, las oficinas locales dispersas, las oficinas centrales del organismo y las alturas dominantes*. En orden de lo más local a lo nacional, en una jerarquía que delimita las cuotas de poder en orden ascendente hacia las cúpulas del Estado como espacios multidimensionales de negociación y flujos de presiones. A continuación presentaré una síntesis de cada estadio de diseño e implementación de la política. Además, debe entenderse cada colectivo en función de dos aspectos: 1. Que las fuerzas sociales locales o regionales están en el mismo nivel que las estatales, como lo mostraba el esquema de representación anterior. 2. Por tanto, debe tenerse presente la teoría de los campos sociales que nos muestra: interacciones cotidianas a nivel de estructuras y jerarquías sociales, arenas políticas con agentes en diversas posiciones, donde se disputan los recursos significativos, y campos de poder donde son las fuerzas estructurales discursivas las que entran en conflicto, teniendo como fin la obtención de objetivos públicos (definición de recursos significativos).

Las trincheras se componen por los delegados de Estado en las localidades que tienen más contacto directo con la población local (por ejemplo, policías, maestros, recaudadores de impuestos, promotores de salud), cuya función es hacer cumplir las leyes. Sufren presiones de la supervisión oficial, los mandos del Estado encargados de vigilar sus acciones, y de las fuerzas sociales locales con las que tratan.

Como expuse arriba, los agentes sociales aglutinados en la población local beneficiaria, residentes de las localidades, incorporan sus valores y pautas culturales al momento de interpretar una política pública. Sería un error pensar que en estas instituciones no ocurriese lo mismo. Especialmente si me atrevo a argüir que estos agentes, al asumir sus roles institucionales, tienden a combinarlos con sus marcos culturales, como filtros de políticas para la sociedad local. Además que, para Migdal, las presiones e intereses con que negocian en este nivel son las fuerzas sociales de la localidad, lo que implica que podemos ver que a nivel de *trincheras*, los agentes sociales entran en una arena específica pero no por eso la única. Y esto además no significa que por estar imbuidos en arenas de poder localizadas o institucionales, no estén en contacto con los discursos globales de la modernidad, al contrario, influyen en sus decisiones por sus mismos deberes institucionales como por estar enmarcados en un contexto sociohistórico en donde las multilaterales han jugado un papel crucial en las agendas de los Estados nación como en los programas de bienestar de las localidades por medio de las organizaciones de la sociedad civil. La reinterpretación de estos discursos es diferencial conforme el marco cultural, pero las acciones son diferenciales conforme las arenas de poder en que se sitúe.

Las oficinas locales dispersas son las instancias en donde se implementan las políticas o se reelaboran para su consumo local. Son la extensión del cuerpo multidisciplinar del Estado que llega a establecerse a los lugares céntricos en las

provincias, y sirven de espacios de control para las localidades. Muchas veces formulan políticas meramente locales, y por ende, tienen en su poder la asignación local de recursos. Existen autores que les han dado el apelativo de *implementadores*: “son burócratas de nivel medio, del primero y segundo rango de la administración local, responsables de organizar la ejecución de las políticas en determinada región” (como decía Migdal siguiendo a Grindle; Migdal, 2011: 155). Según el autor (Migdal, 2011: 155) las presiones de los supervisores son menos que a las que se exponen *las trincheras* porque sus capas inmediatas en la jerarquía del Estado están en la ciudad capital, desde donde se vigilan todas las provincias, donde la distancia física ayuda a que la presión y supervisión no sea tan efectiva. A cambio de eso, las mayores presiones provienen de las demás fuerzas sociales (locales, nacionales y extranjeras: partidos políticos, líderes comunales, *hombres fuertes*, grupos religiosos, directores de empresas regionales, etc.) y son con estas fuerzas con las que negocian sobre los recursos asignados para la implementación de las políticas. Además pueden mantener alianzas o fricciones con otras oficinas de implementadores homólogos en otras provincias.

En este nivel del Estado, los agentes se encuentran con otras redes de relaciones establecidas con las cuales deben negociar para llevar sus programas de atención a la población de beneficiarios. Debemos comprender que igualmente este configura una arena política particular, pero nuevamente, no la única.

Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y Adolescencia son “organismos administrativos municipales, cuyas funciones primordiales son desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes”, según el artículo 153 de la LEPINA (2009: 68) Asimismo, es responsabilidad del CONNA apoyar financiera y técnicamente la creación de

estas nuevas instancias que monitorearían a nivel municipal el cumplimiento de la ley, según el artículo 154 de la misma Ley. El papel de estos Comités Locales sería de complementariedad en relación con el CONNA, guiados por la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (PNPNA), como lo establece el artículo 155 de la misma ley. En ese mismo artículo se establecen las competencias de este aparato de Estado, que se resumen en monitorear desde las municipalidades, que se presten los servicios necesarios a los niños, niñas y adolescentes, como también involucrarse en las políticas de corte municipal que se llevan a cabo desde las distintas instancias de la sociedad (el Estado o las asociaciones de la sociedad civil), como promover y difundir los conocimientos sobre derechos de la niñez (LEPINA, 2009: 69). Esta instancia debe estar conformada por seis miembros: un miembro del Concejo Municipal, un representante de las instituciones de salud pública, un representante de las instituciones de educación pública y tres representantes de la localidad, como lo establece el artículo 156 de la LEPINA (2009: 70).

Por la misma composición de esta instancia se puede argüir que pertenece al ramo de las *oficinas locales dispersas* según la clasificación de Migdal (2011). Es decir, deben ser en su mayoría, representantes locales que puedan tener prestigio o legitimidad en la localidad y que por ende pueda manejar las fuerzas sociales que dentro de ella operan.

Las oficinas centrales de las dependencias están ubicadas en las neuralgias de la gran urbe, la ciudad capital, desde donde se deciden las matrices de las políticas y la asignación de los recursos. O pueden ser solamente el cuerpo colegiado que elabora las leyes sin la responsabilidad de ejecutarlas. Las presiones que les llegan provienen de los altos mandos y de las negociaciones con otras instancias de las que necesitan apoyos. Según el autor, pueden estar

siendo presionadas por fuerzas sociales más extensas, establecen redes de apoyo con ellas (movimientos sociales, grupos comunitarios, organizaciones religiosas, partidos políticos, etc.) de las que necesitan recursos, capitales e incluso comparten orígenes de funcionarios clave en común. Muchas veces, estas organizaciones logran extender sus dominios hacia estas oficinas configurando redes o arenas de poder incluso al interior de las jerarquías del Estado. Las presiones más fuertes provienen de la capital, de las estructuras y fuerzas sociales organizadas en la ciudad.

Por su lado, las Juntas de Protección Departamentales de la Niñez y Adolescencia son “dependencias administrativas departamentales del CONNA, con autonomía técnica, cuya función primordial es la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito local.” (Artículo 159 de la LEPINA, 2009: 72) Se recomienda conformar al menos una Junta de Protección en cada departamento del país, las cuales tendrán la función de recibir todas las denuncias a nivel local de las violaciones a los derechos de la niñez, como darles seguimiento a las mismas y convocar a las demás organizaciones de la sociedad (sean los Comités Locales o las ONGs) a involucrarse en los procesos legales de dichas denuncias individuales (Artículos 160 y 161 de la LEPINA, 2009: 72). Los miembros de las Juntas de Protección deben ser tres o más y todos deben ser nombrados por el CONNA: uno de ellos y su suplente deberá ser abogado de la República, mientras que el resto deberá poseer conocimientos de alguna área humanística, sea de psicología o de trabajo social, según el artículo 162 de la LEPINA (2009: 73).

En las alturas dominantes están los máximos dirigentes, quienes están expuestos a presiones mayores porque no trabajan en el anonimato como el resto del cuerpo de implementación; tienen la atención de la sociedad, de los medios de comunicación, e incluso de sus homólogos en los demás departamentos de Estado, además de estar bajo la supervisión y control directo

del gabinete de gobierno. Necesitan del buen desempeño de los agentes que están en las bases de la estructura estatal (las trincheras, las oficinas locales dispersas) para movilizar los recursos y homogenizar una imagen conveniente para su gobierno, “para presentar un sistema coherente de significado”. (Migdal, 2011: 161) Aspecto que, de acuerdo a la teoría de los campos sociales con la que hemos trabajado, no se concretará.

El CONNA es una instancia conformada por el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Educación, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, la Ministra de Salud Pública y Asistencia Social, el Procurador General de la República, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y de representantes de la sociedad civil organizada, elegidos por la Red de Atención Compartida (Buaiz Valera, 2011: 40-41).

### **Estrategia de comunicación social sobre los contenidos y características de la Ley**

Para establecer una estrategia de comunicación social sólida acerca de los contenidos de la LEPINA, se convocó a los medios de comunicación a un taller llamado “Rol de los medios de comunicación en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.” El cual estuvo bajo la dirección de una consultora internacional, Dra. Lucrecia Morán, quien arguye que el papel de los medios de comunicación es fundamental debido a que dependiendo de la forma en que se presente a la niñez y adolescencia en los medios informativos, así serán asimilados por la ciudadanía, en este caso, el papel de los medios sería hacer pública la visibilidad de la niñez y adolescencia como sujetos de derechos. Lo cual se lograría por medio de tres aspectos puntuales:

1. Sacarlos de la sección de “sucesos”, en donde aparecen como víctimas o victimarios.
2. Cambio de imagen o de léxico. Es decir, dejar el peyorativo “menores” por la condición de niños, niñas y adolescentes acorde al nuevo sistema de pensamiento de protección

integral. Dado que la primera categoría se asocia regularmente hacia aquellas niñas, niños y adolescentes que delinquen, que son excluidos, violentados y a los empobrecidos.

3. Tener in enfoque de derechos, no sensacionalista. Evitar la estigmatización, discriminación y victimización. (Documentos de trabajo del CONNA)

Para el proceso de consultas propiamente dicho, que se analizará en el próximo capítulo, que es la parte más importante de la fase del diseño de la política de la LEPINA, se utilizó otra estrategia de comunicación social, la cual consistía en llegar a las localidades y hacer diagnósticos sobre las organizaciones que trabajan a beneficio de la infancia. Este diagnóstico sería utilizado después para establecer los vínculos necesarios para la logística de las consultas locales. Para ello se necesitaría personal especializado y recursos para campañas de difusión.

Esta consultora estuvo encargada de trabajar con la LEPINA en relación a los mecanismos de articulación con las instancias competentes sobre esta ley y la sociedad civil. Sin embargo, mis informantes desconocen si todas las estrategias propuestas se llevaron a cabo en la realidad. Posteriormente, se adoptan otras estrategias para darle difusión a la LEPINA en el marco del diseño de la política, pero para entonces se contratan los servicios de la consultora Dra. Gloria Perdomo, quien hace otras observaciones y recomendaciones, basándose en la experiencia que había tenido la ONG Visión Mundial como estrategia de comunicación social. No obstante los contratiempos que la PNPNA impuso, esto no pudo concretarse en lo más mínimo, por lo que se buscó que las consultas ciudadanas para su diseño fueran el marco para informar, concientizar, sensibilizar, y a la vez un espacio de diálogo y de participación de la ciudadanía para hacer demandas sobre la vulneración de derechos de la infancia. Así se “mataron [muchos] pájaros de un tiro”.

## **Generación de opinión pública para la agenda pública de una Política Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia**

Este tópico se planteó dentro de una estrategia de comunicación social que comprendía la sensibilización pública hacia un público heterogéneo y anónimo, sin embargo, en la práctica las campañas de difusión no se dieron como se habían planeado. Asimismo, la generación de opinión pública se dio especialmente por las noticias en la prensa, especialmente aquellas sobre el debate legislativo (alturas dominantes). Es decir, no se concretizaron las iniciativas del Estado, pero las interpretaciones sobre la LEPINA y su política de ley se reprodujeron en las distintas localidades de acuerdo a la información oficial disponible, así como también a partir de los marcos culturales locales. Este tópico será extendido en el capítulo 3 y 4, en donde se explicarán con detalle los marcos de interpretación principales, como la dupla autoridad/disciplina, la idea de un Estado incompetente –que ya está desarrollado en este capítulo-, y las interpretaciones sobre la implementación de los programas locales y sus resultados no esperados.

## **2.6 CONCLUSIONES**

Los informes de las multilaterales, como Unicef y PNUD, no asientan un conocimiento objetivo sobre la realidad nacional, ni valores neutros sobre la realidad salvadoreña, sino que partir de los conocimientos y valores como la protección integral de la infancia –creados y recreados en otras naciones que responden a otras condiciones socioeconómicas y procesos sociohistóricos- es que se juzgan los procesos políticos, situacionales y de condición de la infancia en El Salvador. Así como también las prácticas culturales consideradas nocivas para la crianza de niños y niñas.

El cambio de discurso moderno de la situación irregular al de protección integral, además de responder a tratados y convenios universales que promueven las multilaterales, obedece a los esfuerzos de las instituciones del Estado salvadoreño y del movimiento social por seguir los conocimientos, valores, sentimientos y veleidades, como ilusiones y utopías estándares y universalizados, para analizar las condiciones de la infancia en El Salvador. De ahí la necesidad de concebir la “materialidad de Estado” no sólo en el Estado mismo, sino también en los organismos de la sociedad civil que siguen ese mismo proyecto ideológico sobre el desarrollo social. Es decir, el Estado necesita de la aprobación de los problemas que se insertan en la agenda pública para ubicarse en mejores posiciones a escala internacional, como también el movimiento social también necesita seguir estas concepciones para validar sus proyectos frente a sus financiadores y cooperantes internacionales. Son procesos que ocurren en mundos policéntricos porque a su vez están colocando a la política nacional en escalas globales.

Los actores que provienen de organismos estatales han obedecido las normativas internacionales para ubicar a El Salvador en mejores posiciones frente a la región centroamericana y latinoamericana, incluso si eso ha significado poner en cuestión los valores, conocimientos, veleidades y utopías consideradas tradicionales de la nación salvadoreña. Con el afán de universalizar los últimos conocimientos promulgados por las multilaterales, no se evalúan en su justa dimensión los valores y prácticas salvadoreñas.

En estos mismos documentos se manifiesta a la cultura nacional como la causa de los problemas de violencia, incluso en los documentos oficiales uno de los objetivos señalados es la transformación de los valores de la cultura tradicional, planteándolo como algo totalmente dañino.

A pesar de que Sánchez Cerén, como Vicepresidente de la República y Ministro de Educación, impulsó una política para una “educación inclusiva”, enmarcada en el discurso de “protección integral”, este programa resultó ser el estandarte para lanzar su candidatura como Presidente de la República en las elecciones de 2014, de las cuales salió victorioso. A pesar de que el proyecto de la “educación inclusiva” tiene que ver con una “protección integral a la infancia”, el principal organismo internacional que financia la LEPINA, UNICEF, se mostró un poco receloso en cuanto a los recursos invertidos en este proyecto y su protagonismo, en detrimento del proyecto de la política de la LEPINA en el informe anual 2011. Aun así la realidad empírica nos muestra que ambas iniciativas de proyectos para implementar la LEPINA coexistieron de forma simultánea e iniciaron arenas de poder específicas desde las cuales se podían establecer jerarquías, rivalidades, como puntos de negociación, como fue el posterior apoyo del Ministerio de Educación al CONNA en algunos eventos oficiales. En este sentido, aunque Unicef esté impulsando en el CONNA el proceso de diseño de la política e implementación de la LEPINA, esta, a nivel nacional se mira condicionada por la atención y recursos de los que pueda disponer, los cuales provienen del ramo de educación siendo una derivada del MINED. Y especialmente por los intereses del titular de dicho ministerio.

La agenda legislativa llama la atención porque en el debate de 2010, según el registro hemerográfico, no son los derechos de la infancia los que interesan, tanto los medios de comunicación que difundieron la noticia, se puede vislumbrar que se opaca la figura de Funes por pedir prórroga para la puesta en vigencia cuando no se tenían los recursos suficientes. Es decir, no se toma en cuenta el argumento si no que se personalizan los argumentos del Presidente, pues mientras él arguye que las condiciones no estaban sentadas desde el principio, aquellos –las bancadas de los partidos políticos como los medios de comunicación- lo llevan al debate público como algo coyuntural, cuando la lucha

por la generación de condiciones venía desde hacía décadas. Nótese en que el periodista busca especialmente a los diputados del partido ARENA, de oposición, para emitir sus juicios sobre el proceso y sobre el por qué no se aprueba dicha ley. La CSJ busca también legitimarse por medio del logrado recorte o ahorro de recursos que servirán para poner en vigencia la Ley.

Es así como el debate legislativo deja en evidencia a la clase política salvadoreña, la cual aprovecha la coyuntura de aprobación, puesta en vigencia de la LEPINA y creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia para competir en legitimidad y poder frente a la población nacional, defender las bancadas partidarias y deslegitimar al gobierno en turno. Los medios de comunicación y los movimientos sociales en pro de los derechos de la infancia acuden al llamado y también se manifiestan con los mismos objetivos, en diferente medida y trascendencia.

### **CAPÍTULO N° 3**

## **LA AVENTURA ETNOGRÁFICA EN EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

En el presente capítulo se pretende cumplir con los mismos lineamientos de la matriz analítica antes presentada, por medio de la escritura etnográfica y analítica del proceso de diseño de la política de la LEPINA presenciado por la etnógrafa.

## CAPÍTULO 3

### LA AVENTURA ETNOGRÁFICA EN EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

#### INTRODUCCIÓN

Según las instituciones diseñadoras e implementadoras de la política, con un proceso democrático y participativo, se tendrían mejores resultados para la asimilación de dicha política de parte de la ciudadanía, además que esto serviría para darle difusión al proceso. Además, así estaba establecido en el artículo 114 de la LEPINA, el cual expresa

En la elaboración, aprobación y vigilancia de la PNPNA deberán participar la familia, la sociedad civil y el Estado, de conformidad con las disposiciones de esta Ley. La participación de la sociedad civil en la formulación de la política deberá incluir, prioritariamente, la consulta a las niñas, niños y adolescentes. Las formas y procesos de participación serán definidas vía reglamentarias” (LEPINA, 2009: 51)

Fue por medio de mi trabajo de campo en una ONG ubicada en la localidad de San Ramón, Mejicanos, la Fundación Silencio (LSM), que me fui acercando, siguiendo los preceptos del método etnográfico, al proceso que ocurría en las *alturas dominantes* de la institución estatal recién conformada: el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONNA). Realicé trabajo de campo y documenté en mis diarios de campo en algunas reuniones con la Comisión de Política Ampliada (octubre-noviembre de 2012), algunas consultas públicas locales (en dos municipios durante mayo y junio de 2012) y las cuatro consultas regionales (en las cuatro zonas del país: la zona central, occidental, paracentral

y oriental, en los meses de noviembre y diciembre de 2012) que cerraron el proceso de consultas territoriales.

En este capítulo se ilustrará cómo se dio el proceso de consultas públicas, desde las reuniones, las consultas locales y las consultas regionales. Durante estas diferentes fases pude registrar las diferentes interpretaciones sobre la LEPINA que asumían los diseñadores (funcionarios del CONNA, de las demás organizaciones del Estado y de las ONGs como parte de la Comisión de Política Ampliada) como también las reacciones, opiniones y percepciones que iban revelando las personas consultadas, es decir, los beneficiarios y beneficiarias de la Política Nacional de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (PNPNA).

Así como mostrar con claridad que cada uno de los agentes policéntricos y con distintas funciones (diseñadores, implementadores, sociedad civil, beneficiarios) diferenciales en sus interpretaciones sobre la LEPINA y sus implicaciones que influyen en el proceso de implementación. En esta fase se pretende documentar la tercera fase para el diseño de la PNPNA, el proceso de consultas públicas.

### **3.1 EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LAS ALTURAS DOMINANTES: LA COMISIÓN DE POLÍTICA AMPLIADA<sup>22</sup> Y SU ENCUENTRO CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Esta sección y las que le siguen las he podido describir, analizar e interpretar a partir de algunas entrevistas a representantes de la sociedad civil que estuvieron involucrados en el proceso. Por medio de estas entrevistas he podido llegar a las sensaciones, pensamientos, tesoros y deseos más profundos que los agentes de carne y hueso experimentaban como parte de su trabajo en la “construcción de la política nacional de infancia”, como le llamaban; en términos técnicos apropiados: el diseño de la política.

---

<sup>22</sup> Ahora llamada Comisión Técnica.

Amaranta Avendaño, directora de una ONG que participó en el proceso, me informó que era parte de REINSAL<sup>23</sup> al momento de la convocatoria del CONNA para la formación de la Comisión de Política. Y al ser convocada (se convocaba formalmente al personal de ONGs y personas voluntarias) como parte de esta red, fue la única persona que asistió a las primeras reuniones. Ella manifiesta que, en su experiencia trabajando por medio de redes, no se vive el espíritu de “reciprocidad y solidaridad” que se espera, porque los demás empleados de organizaciones están acostumbrados a una forma individualista de trabajo, de modo que estos métodos de trabajo no dan los resultados esperados. Así interpreta la ausencia de demás trabajadores de ONGs para dicha convocatoria. Por su parte, confiesa que decidió atender la convocatoria extendida para la conformación de la Comisión porque la persona del CONNA que convocó era amiga suya. El lazo de confianza que habían forjado durante la universidad fue una de las motivaciones por las que decidió participar en el proceso de la PNPNA. (Entrevista, San Salvador, julio de 2014)

Para enero de 2012, ya había cerca de veinte personas, de las quince diferentes asociaciones de la sociedad civil y organismos estatales, que participaban en las reuniones de planeación de las consultas públicas para el diseño de la PNPNA. Dentro de estas instituciones estaban representantes de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), quienes también estuvieron presentes en el debate público para aprobar la LEPINA a lo largo del año 2010; Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA); el Ministerio de Salud (MINSAL); la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH); el Instituto de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” (CEMUJER); el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP); entre los organismos estatales. En las organizaciones multilaterales están Plan El Salvador; Visión Mundial (World Vision); Intervida.

---

<sup>23</sup> Red de Educación Inicial de El Salvador

Entre las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran Alianza; Viva Juntos por la Niñez y Adolescencia la Fundación Pestalozzi; “La Sociedad del Mañana”. A esta colectividad se le nombró la Comisión de Política Ampliada, la cual estaba a cargo la Subdirección de Política del CONNA.

Según la memoria de la reunión del martes 17 de enero de 2012, la cual se realizó en las instalaciones del CONNA, se trató la necesidad de formación técnica especializada (en forma de talleres) de los funcionarios públicos de niveles de mandos medios y superiores, como también del personal operativo y técnico. En un principio, el principal obstáculo fueron los problemas de financiamiento. Los talleres, según los documentos oficiales revisados, se refieren a la formación y sensibilización de las herramientas conceptuales actuales, ejemplo de ello son las constantes comparaciones entre las categorías de la Protección Integral, con las categorías de la Situación Irregular.

También se discutió la necesidad de “orientar el proceso a unificar criterios”. También se señaló la necesidad de reforzar y buscar los mecanismos de coordinación interinstitucionales para la estructura interna del Sistema de Protección Integral.

Las reuniones eran semanales. Se estaban planeando, desde finales de febrero hacia mediados de abril, el proceso de capacitación de funcionarios públicos de las instituciones: el Consejo Directivo del CONNA, entidades del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Hacienda, MINSAL, COMURES, RIA, MINED y PGR. Para entonces, se presentaba una calendarización en donde se manifestaba que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, COMURES, RIA, la PGR y MINED ya habían confirmado las fechas y la mayoría de sedes en que se darían los talleres. No así con las Unidades Juveniles de la PDDH y el MJSP, de quienes estaba pendiente la confirmación.

Otro punto en agenda era la contratación del equipo de redacción de la política. Debían ser cuatro personas especialistas en Derechos Humanos de la Niñez, Desarrollo Local o Gestión Territorial, formulación de políticas públicas, y Gestión Administrativa. Estas personas se coordinarían con la Comisión de Política Ampliada y estarían bajo la dirección del CONNA.

También se planeaba la campaña promocional de la Política, para lo cual se retomaría la “experiencia de niñez y adolescencia comunicadora” de Visión Mundial, Intervida y Plan El Salvador. Se solicitaba recurso humano para dicha campaña, y una integrante del MJSP había manifestado ya su disponibilidad. Lo que más preocupaba a los organizadores era la fuente de financiamiento para la formulación de la Política en los rubros de los costos de campaña, honorarios para el equipo consultor y las asambleas municipales. Estos costos habían sido solicitados a UNICEF pero aún no se tenía respuesta.

El día 26 de abril de 2012 se presentó y certificó, de parte del Profesor Sánchez Cerén (Presidente de Consejo Directivo del CONNA y Ministro de Educación en turno) y de Lic. Zaira Navas (Secretaria Ejecutiva y Relatora, Directora Ejecutiva del CONNA) el acuerdo No. 2 de la Vigésima Primera Sesión Ordinaria para aprobar las “Disposiciones de excepción y transitorias para el proceso de elección de los nuevos miembros representantes de la sociedad civil ante el Consejo Directivo del CONNA”. Debido a que los anteriores miembros fueron electos por el plazo de un año, el cual expiraría el siguiente 16 de mayo de 2012. Según la LEPINA, era la Red de Atención Compartida la encargada de organizar la elección, pero a la fecha, la transición de las funciones entre el ISNA y el CONNA no se habían realizado por completo, por lo cual se emitía dicho documento por parte del CONNA. En esas mismas fechas se lanzó la convocatoria del CONNA a las ONGs con especialidad en niñez y adolescencia, y en derechos humanos para el proceso de elección de representantes de la sociedad civil ante el Consejo Directivo del CONNA.

Dadas las posiciones en el campo social, el CONNA era la institución que legítimamente debía ejercer el poder y marcar las directrices para el diseño de la Política, entre las instituciones que se hicieron presentes, o se “comprometieron” fueron los empleados del Ministerio de Salud y algunos del Ministerio de Educación. El ISNA, tras la creación del CONNA y el traspaso de las atribuciones de forma transitoria que se le habían asignado mientras se creaban las Juntas de Protección Departamentales, no había tenido participación en las primeras reuniones de esta Comisión. Con estos datos, puede deducirse que son más las asociaciones de la sociedad civil las que se han congregado, en detrimento de las asociaciones del Estado.

### **3.2 LAS CONSULTAS: PORMENORES DEL PROCESO TÉCNICO DE PLANEACIÓN**

En estas reuniones semanales se empezaron a planificar las consultas territoriales (locales y regionales), las cuales iniciaron a finales del año 2011. Las reuniones de la Comisión de Política Ampliada se daban en escasas condiciones materiales. En esos momentos se estaba trabajando con la elección de los 55 municipios de las consultas, las cuales tendrían la cobertura de 120 personas por municipio (60 personas adulta y 60 niñas, niños y adolescentes). Para poder definir la metodología, se contaría con el apoyo de dos consultoras internacionales, la Dra. Gloria Perdomo<sup>24</sup> y la Dra. María Gracia Morais, ambas contratadas por UNICEF. Con la Dra. Gloria Perdomo se estaba en

---

<sup>24</sup> Gloria Perdomo es una consultora venezolana, especialista en políticas públicas y profesora investigadora de la Universidad Andrés Bello. También trabajó en la capacitación de personal jurídico durante el año 2006, durante el diseño de la LEPINA. La consultora extranjera contratada por UNICEF es una pedagoga venezolana que tiene experiencia en el proceso de diseño de una política pública, en su caso, la Ley Orgánica de Protección al Niño, Niña o Adolescente (LOPNA), que es la ley para la infancia en Venezuela. Además es directora de una Fundación para proteger a la infancia y hacer cumplir sus derechos, y también ha publicado algunos libros sobre pedagogía infantil. María Gracia Morais también es investigadora de la Universidad Católica Andrés Bello. Ambas son consideradas como las referentes en el tema de políticas públicas a nivel latinoamericano (Diarios de campo, San Salvador, octubre de 2012).

comunicación desde finales de 2011 para la coordinación de las actividades del año 2012, año en que inicia el presente etnográfico.

Las primeras reuniones de la Comisión de Política Ampliada se caracterizaron por la escasez de recursos mínimos (como mesas, sillas, agua, etc.). Tras el primer encuentro, los mismos integrantes de dicha comisión acordaron que por medio de correos electrónicos acordarían llevar los utensilios para tener lo necesario para trabajar. Esta coordinación se daba entre las ONGs y organismos del Estado, antes de cada viernes. Los integrantes de este círculo suspendían sus actividades rutinarias en sus lugares de trabajo para poder echar a andar los primeros pasos de la política. Para entonces se podría estimar que el CONNA estaba conformado por 10 personas o menos. (Diarios de campo, San Salvador, octubre de 2012)

En esos días solo había una mesa como con 6 sillas, y nosotros solo nos levantábamos para ir al baño y cuando veíamos, ya no había mesa ni silla... porque en otro lugar había otra reunión [Risas]. Entonces así andábamos, era chistoso porque nos decían "aquí, en esta nos vamos a reunir..." y llegábamos, y estaba vacío... y todo el mundo empezaba a buscar sillas y se las traían... pero el que las descuidaba se las volvían a llevar y así... amontonados, apiñados. (Entrevista, San Salvador, 29 de noviembre de 2012)

También se estaba en comunicación con la consultora internacional, Dra. Gloria Perdomo, quien anunciaba su próxima visita, lo cual requería de una mayor coordinación. La organización Plan Internacional pondría a disponibilidad de ella un vehículo para las visitas a las localidades, y cada institución se haría responsable de movilizar a sus empleados y niñez y adolescencia para la consulta. Los mecanismos de coordinación deben verse en función de redes interconectadas que se mueven en distintas escalas locales, regionales y nacionales, y que a su vez conforman una red de apoyo para la institución gubernamental encargada de echar a andar un proyecto nacional.

Según los documentos que se manejaban al interior de esta comisión, la primera fase sería la de convocatoria de participación a la consulta; la segunda, la fase

preparatoria; la tercera, la construcción participativa de la PNPNA; la cuarta, la “integración de resultados y elaboración del documento de la Política”; la quinta, la presentación pública de la política por la Junta Directiva del CONNA; y la sexta, el monitoreo, registro y evaluación. Todo el proceso contaría con un total de 150 000 dólares de costos. Posteriormente se recibió la confirmación de que todo ello sería financiado por Unicef. A excepción de algunos recursos humanos y técnicos, con que la Comisión de Política Ampliada apoyaría al proceso.

En el mes de noviembre de 2011, la consultora internacional visitó el país para hacer consultar a los funcionarios implementadores de la política. Esto, con el propósito de que la consultora pudiera detectar los problemas de la niñez salvadoreña por medio del personal que implementa las leyes. Se consultó al Director Ejecutivo del CONNA y a la Comisión de Política, a demás miembros del CONNA, al ISNA, a COMURES, una ONG que trabajara con la niñez; y también se harían dos consultas con niños y niñas: una abierta y otra en un penal, con niñez y adolescencia en conflicto con la ley. Esto ayudaría a la consultora, en su primera semana de estancia, a tener un panorama general de la niñez y adolescencia en El Salvador.

Para la jornada con COMURES, se integrarían la Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA), Alianza por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, REINSAL, Concertación Feminista Prudencia Ayala, universidades y otras ONGs.

Además se planificaría con la consultora los grupos focales que se considerarían para su próxima visita: grupos de niños y niñas en situación de calle; madres adolescentes y embarazadas del ISNA; niños, niñas y adolescentes con discapacidad; niñez víctima de abusos sexuales; niñez del área rural; niñez trabajadora; niñez escolarizada; niñez y adolescencia hijos de migrantes. Con estos grupos se trabajaría para que la consultora pudiera formarse un panorama

de problemas a los cuales, por medio de la política, se les pudiera dar solución, y así diseñar la mejor metodología. Sin embargo, en el plano real, a diferencia de los proyectos ideales que había trazado la Comisión, estas consultas no se pudieron hacer hasta después de haber realizado las consultas locales, es decir, a la altura de junio o julio de 2012, y la consultora no pudo asistir a este proceso.

Para febrero de 2012, el CONNA dio a conocer todos los manuales, cartas metodológicas y documentos que utilizarían los *facilitadores* de las ONGs e instituciones estatales o privadas para el desarrollo de los grupos focales y las consultas a la Comisión de Política Ampliada. Esta comisión estuvo conformada en la práctica, especialmente por representantes del Ministerio de Salud, LSM, Intervida, Plan Internacional, ISNA, PDDH, Aldeas SOS y Viva Juntos por la Niñez y la Adolescencia. Es decir, solamente ocho organizaciones estuvieron presentes desde el principio hasta el final del proceso de diseño y ejecución de las consultas. Después del diseño de metodología de la consultora internacional, y de los cambios que hizo la Comisión de Política Ampliada, las empleadas de la Subdirección de la Política, hicieron las últimas modificaciones para que esta pudiera ser utilizada para en la consulta.

Ya estaba lista la distribución territorial de los 55 municipios (Diarios de campo; La Libertad, San Miguel y Sonsonate; noviembre-diciembre 2012). Los municipios son los que aparecen en la siguiente tabla. (Ver también anexo 6)

TABLA 1  
SEDES DE CONSULTAS LOCALES POR MUNICIPIO Y REGIONES

REGIÓN OCCIDENTAL	
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Ahuachapán	1. Ahuachapán 2. San Francisco Menéndez 3. Turín
Sonsonate	4. Sonsonate 5. Acajutla 6. Nahuizalco
Santa Ana	7. Santa Ana 8. Masahuat 9. Metapán

REGIÓN CENTRAL	
San Salvador	10. San Salvador 11. Rosario de Mora 12. Apopa 13. Soyapango 14. El Paisnal
La Libertad	15. Santa Tecla 16. La Libertad 17. San Matías 18. Teotepeque
Cuscatlán	19. San Pedro Perulapán 20. Cojutepeque 21. Suchitoto
Chalatenango	22. Las Vueltas 23. Arcatao 24. Chalatenango 25. Tejutla 26. San Fernando 27. San Ignacio 28. Nueva Concepción
REGIÓN PARACENTRAL	
Cabañas	29. Ilobasco 30. Victoria
La Paz	31. Santiago Nonualco 32. San Pedro Masahuat 33. Zacatecoluca 34. Santa María Ostuma 35. San Francisco Chinameca
San Vicente	36. San Vicente 37. Tecoluca 38. San Ildefonso
REGIÓN ORIENTAL	
Usulután	39. Usulután 40. Jucuarán 41. California 42. Jiquilisco 43. Nueva Granada
San Miguel	44. San Miguel 45. San Antonio del Mosco 46. Nueva Guadalupe
Morazán	47. San Francisco Gotera 48. Yamabal 49. Perquín 50. Sociedad 51. Cacaopera
La Unión	52. La Unión 53. Santa Rosa de Lima 54. Lislique 55. Meanguera del Golfo

FUENTE: Documentos de trabajo, CONNA.

Los criterios de selección oficiales de estos municipios, como una muestra del 20% de municipios de todo el país, se consideraron:

- a) "Representación poblacional y geográfica (porcentaje de población de niñas, niños, adolescentes a nivel municipal, zona urbana y rural, zonas costera y fronteriza).
- b) Niveles de pobreza e Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) a nivel municipal.
- c) Principales vulneraciones a derechos humanos de niñas, niños, y adolescentes.

d) Nivel de avances en materia de políticas, planes y acciones públicas en favor de la niñez y adolescencia a nivel local.” (CONNA, 2013: 34)

Para esta selección, la Comisión se basó en las estadísticas oficiales registradas en la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), como también en la experiencia de algunas instituciones estatales o privadas, y ONGs, que habían desarrollado programas de bienestar en las localidades y que conocían de primera mano la situación de la niñez en ellas.

Por ejemplo, una de mis informantes comentó que estuvieron analizando el mapa de pobreza y diversos índices oficiales para elegir los municipios a visitar, y que hubo un debate para decidir si consultar Yamabal o Guatajiagua, porque quedaban a la par, irían solo a uno de ellos porque las carencias que tenían eran similares y se podía convocar fácilmente a ambas poblaciones. Pero una representante de una ONG les advirtió que a pesar de que en el mapa aparecían juntos, geográficamente los dividía un cerro, de modo que era imposible invitar a las dos poblaciones si la consulta sería en uno de los municipios, porque la gente del otro municipio no llegaría. Y aunque en el momento se resolvió que se iría a ambos municipios dadas las condiciones de vida de la niñez y adolescencia, en la práctica solo se tomó en cuenta a Yamabal para la consulta debido a que ya habían alianzas establecidas de parte de un organismo civil con la localidad, lo cual facilitaría todas las gestiones. Se puede suponer que el otro municipio se dejó fuera por el criterio de “representatividad” que se cumplía.

De parte de la Comisión de Política Ampliada se redactó un documento, antes de iniciar el proceso de consultas, titulado “Mapeo de instituciones participantes en la Comisión de Política Nacional del CONNA y su distribución territorial”, en donde se ubicaban territorialmente las organizaciones no gubernamentales o privadas que desarrollaban programas y proyectos de bienestar en las localidades en que se darían las consultas, con la esperanza de que estas asociaciones civiles y privadas pudieran colaborar con el financiamiento de

dichas consultas. Fueron cinco las ONGs o asociaciones privadas que desarrollaban programas relacionados con la niñez en dichos territorios y las cuales podrían, en términos típicos ideales, financiar las consultas locales si se coordinaban con la Subdirección de Política del CONNA.

Con este mapeo de instituciones que colaborarían con financiamiento, se pueden contar 25 municipios cuyas consultas locales podrían ser cubiertas por ellas, es decir, el 45% de las consultas locales podrían tener el financiamiento cubierto si todas las organizaciones no gubernamentales o privadas tuvieran las condiciones, los recursos y los intereses puestos en el diseño y ejecución de las consultas.

Además se mapeó qué instituciones del Estado podían colaborar con apoyo técnico para la dirección de grupos focales en las consultas. Las instituciones del Estado que tenían presencia en estos municipios, aunque no todos en su totalidad, eran el Ministerio de Salud, el Ministerio de Hacienda, el ISNA, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Tutela Legal del Arzobispado y el Ministerio de Trabajo. Las organizaciones privadas o no gubernamentales que tenían accionar en las diferentes localidades eran Plan El Salvador, Intervida, Aldeas SOS, Red Viva Juntos por la Niñez y FESPAD. De allí que se haya pensado que parte de los presupuestos de estas organizaciones pudieran invertirse en los costos de las consultas, así como se esperaba que pudieran dar apoyo técnico con su mismo personal de trabajo. Esto significaba que las organizaciones debían suspender sus labores institucionales que van de acuerdo a sus agendas de trabajo, como a sus presupuestos planeados para poder apoyar el proceso de consultas.

Sin embargo, esto no se dio en la práctica. Debido a las diferentes agendas institucionales, a las distintas presiones internas en las organizaciones, como a intereses del mismo carácter, no todas las organizaciones podían suspender sus

actividades y dirigir los grupos de consulta; como tampoco podían disponer del dinero de sus carteras institucionales para los fines de consulta. Aunque cabe destacar que sí hubo casos de organizaciones, como Plan El Salvador, que pudo disponer de sus recursos (dinero para refrigerios, transporte) como de su personal de trabajo porque tenía en su agenda trabajar con las poblaciones de ciertas localidades en las fechas que casualmente se daba una de las consultas locales en el mismo lugar.

Aun así, se dieron varios reacomodos a las condiciones de posibilidad que presentaban las distintas instituciones y que salían a la luz durante todas las etapas de este proceso.

La misma dinámica sucedió cuando, al cerrar la etapa de consultas locales y regionales, debía hacerse la consulta a grupos de niños y niñas específicos (niños y niñas en situación de calle, en conflicto con la ley, portadores de VIH SIDA, de ascendencia indígena, adolescentes embarazadas, hijos e hijas de migrantes, niñez no escolarizada...). Hubo un caso, que ante las nulas condiciones que se presentaron para la realización de los grupos focales, los organizadores tuvieron que optar por otra localidad que se asemejara en los criterios de selección, para obtener apoyo financiero y técnico. La experiencia que debía darse en San Pedro Masahuat tuvo que ser reevaluada, de ahí que Plan Internacional propusiera otro lugar de consulta con una población similar y en donde sus recursos podían ser utilizados sin poner en riesgo el trabajo de dicha organización ante las redes de cooperantes.

En la consulta a niños y niñas de primera infancia que debía realizarse en una localidad donde la organización REINSAL lanzaba programas para la niñez, se tuvo que reacomodar igualmente las condiciones para que dicha consulta pudiera darse con niños y niñas que estuvieran entre las edades de 0 a 9 años (niñez de “primera infancia”), es decir, tenía que generar las condiciones para los

finés de la política sin afectar los horarios y agendas de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, estatales o privadas.

Las condiciones de posibilidad para el desarrollo de consultas debieron reacomodarse ante las condiciones reales, en donde se han podido describir las aspiraciones, expectativas, como las ilusiones y utopías que tenía el colectivo de organizaciones que conformaban la Comisión de Política Ampliada por medio del documento de mapeo de instituciones. Por otro lado, dentro de estos reacomodos que debieron hacerse se revela que los agentes sociales no pueden ejercer sus influencias a favor de la política por deseos, aspiraciones, ilusiones y utopías individuales, sino que tienen a toda una estructura organizativa detrás de ellos, como *alturas dominantes* o como parte de sus mismas *trincheras*, que los limitan y los hacen actuar de acuerdo a las jerarquías internas de las organizaciones o a redes-estructuras más amplias que trascienden lo local y lo nacional.

En el caso de LSM, esta ONG pudo reacomodar las actividades laborales y dedicarse al proceso de consulta en varias ocasiones siempre y cuando el personal se turnara para asistir a la consulta y siguiera cumpliendo con su trabajo dentro de la organización, como también pudo aportar del financiamiento de la organización para costos de transporte. Esto fue posible porque la persona que estaba más interesada en el proceso de consulta era parte de las *alturas dominantes* de esta ONG, lo cual posibilitaba que pudiera movilizar a parte de su personal para el proceso de consultas. Es lo que permite que también algunos agentes individuales participen en las arenas de la política social, se muevan en diferentes escalas dentro de ella, establezcan fuertes lazos de concomitancia y redes de apoyo con la asociación estatal encargada de dirigir el proceso de la política; y a la vez, es la ausencia de presiones externas y de supervisiones o fuerzas sociales más allá de la estructura de jerarquías internas de la Fundación, la que permite que se pueda integrar al proceso de consultas haciendo uso de

sus estadios de dirección como es formar parte las *alturas dominantes* de la organización. No estaría sucediendo lo mismo si el personal de *las trincheras* fuera el interesado en participar en el diseño de la política y las *alturas dominantes* no enlacen sus intereses institucionales como organización de acción local con la agenda del gobierno nacional.

Las estructuras organizativas que están detrás de los agentes sociales deben entenderse como redes de agentes que se intersectan y conectan entre sí bajo objetivos, discursos y recursos significativos que son necesarios para sus agendas de trabajo, y en donde por medio de los cooperantes, los organismos internacionales se vuelven un elemento de presión al interior de dichas estructuras y ejerce niveles de dominación importantes. Asimismo, también se vuelven actores que determinan las agendas de trabajo de dichas asociaciones y por ello, sobre los programas que se desarrollan en las localidades. Lo cual puede derivar en, dependiendo de cada caso, relaciones de concomitancia, oposición o complementariedad con las agendas del gobierno, en este caso, con el proceso de diseño de la política de la LEPINA.

La evidencia empírica revela que hubo asociaciones del Estado, privadas y de la sociedad civil que no se acercaron al proceso del diseño de la política. Esto significó que en esta arena de la política social, sus acciones establecieron *relaciones de oposición* con las organizaciones diseñadoras de la Política. En cambio, las organizaciones que asistieron y participaron de estos encuentros – en diferentes niveles- establecieron *relaciones de concomitancia* al proceso de diseño de la política pública.

Aunque no lo pude documentar por medio de mi trabajo de campo, el funcionamiento de las Juntas de Protección Departamentales y los Comités Locales de Derechos, que se fueron creando simultáneamente al proceso de planificación y desarrollo de las consultas locales, pueden considerarse como

instituciones estatales que establecen *relaciones de complementariedad* con el proceso de diseño de la política pública. Asimismo, cualquier institución que se dedique a la promoción, defensa y cumplimiento de los derechos de la niñez (como las organizaciones feministas, a la memoria histórica, al rescate de la niñez desaparecida, trabajo pastoral, trabajo de organización comunitaria) o que de alguna manera coincide con las mismas premisas que la LEPINA, puede considerarse como una asociación que extiende *lazos de complementariedad* con el proceso de la política pública. La evidencia empírica de este último caso se presentará en el cuarto capítulo de este documento.

Asimismo, debe comprenderse que como un proceso extendido y en diferentes etapas, no estarán presentes y participando de forma activa las mismas asociaciones públicas, privadas o civiles, pues puede concebirse a cada una de estas etapas como arenas específicas que están inmersas en otras más grandes, que se abren y cierran, y en donde unos entran en confrontación con los intereses y presiones de los otros y diversos representantes de otras asociaciones. En este sentido, el proceso de diseño de la política de la infancia no fue un proceso homogéneo, al contrario, las visiones de lo que cada uno de los agentes sociales conocía, sentía, esperaba y valoraba de los procesos fueron interpretaciones diversas y obedecían a condiciones distintas.

### **3.3 LAS CONSULTAS LOCALES: EL TRABAJO EN LAS TRINCHERAS**

En este apartado retomaré el relato de cómo se dieron las consultas locales a partir de la evidencia empírica que poseo.

Las consultas territoriales comenzaron a desarrollarse en el mes de junio de 2012, a cargo de la Subdirección de Política del CONNA y con apoyo logístico y financiero de la Comisión de Política Ampliada. El proceso de consultas locales fue inaugurado en la consulta pública de San Salvador, en la cual se contó con

la participación del Profesor Sánchez Cerén (Ministro de Educación ad honorem y Vicepresidente de la República en ese entonces), quien llegó con tres horas de retraso, por lo que el evento oficial comenzó con esas horas de retraso.

Dada la magnitud del evento, la Comisión de Política Ampliada enlazó con la alcaldía de San Salvador para que se encargara de las convocatorias, la asignación del espacio, y las gestiones necesarias para la logística del evento. La consulta se celebró en el Complejo Deportivo Katya Miranda. La idea de responsabilizar a las alcaldías era para permitir que las instituciones participaran de la forma democrática e igualitaria posible para la ejecución de las consultas locales, como también ingresar el tópico de los derechos de infancia en las agendas municipales.

La alcaldía de San Salvador estaba a cargo del Dr. Norman Quijano, quien no asistió al evento a pesar de ser el inaugural. Aun así, dicho evento se celebró en gran magnitud, pero la convocatoria no cumplía con las expectativas de la Comisión de Política.

A las 8 am era a la hora que estábamos convocados... A las 6:30 am [les] estaban diciendo: "Hey, mirá, vos, ¿y creés que podes venir aquí a las ocho, es que aquí nos están pidiendo 20 gentes para un evento?"... y así comenzamos... porque en la alcaldía de San Salvador así fue. Era una inaugural, se hizo con pompa y platillo, por supuesto, Quijano no llegó, verdad, pero pusieron globos, fue en el Katya Miranda, era una gran cosa, verdad... Cuando llega la gente, no sabía a qué iba a llegar... pocos tenían claro de qué se trataba la situación, y como les hablaron sobre la LEPINA, dijo un señor: "mire, yo soy sincero, yo doy servicio de mantenimiento a los camiones de la alcaldía, eso hago, y a mí me dijeron: 'mire, véngase', y cuando a mí me dijeron eso de LEPINA, yo pensé que una medicina estaban promoviendo... Yo ni idea de qué era la LEPINA ni sé para qué es esto" En cambio, había un par de profesores, o sea, algunas personas sí... (Entrevista, San Salvador, julio de 2014)

Así se fueron dando las 55 consultas públicas, programadas para 120 personas, las cuales se acomodarían en 5 mesas de derechos. Mi informante confiesa que "nunca llenamos las mesas".

Por lo general, se le daba mayor facilidad al CONNA de tener la mesa de supervivencia porque siempre estaban los de Salud, ellos sí respondían siempre. Los maestros también tuvieron un buen porcentaje de asistencia, también la gente de la alcaldía, pero de ahí los demás, fue el que iba pasando: "venite", "vos vení, te van a dar almuerzo, desayuno..." Entonces, la gente no estaba preparada, ni idea tenía... (Entrevista, San Salvador, julio de 2014)

Según los documentos revisados, durante el desarrollo de las consultas públicas Plan Internacional apoyó con buena parte del financiamiento; Intervida, Visión Mundial y LSM, con apoyo técnico o financiero en diferentes ocasiones como apoyo de parte de las ONGs; y también se contó con la presencia de la Procuraduría General de la República (PGR), el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Salud (MINSAL) y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y Adolescencia (ISNA), de parte de las instituciones estatales, quienes colaboraron con personal técnico para el desarrollo de los grupos focales en las consultas. El apoyo técnico de las ONGs y de las instituciones del Estado, no tenían la misma frecuencia en todas las consultas: si eran cuatro consultas semanales, no todas las organizaciones podían mandar a cuatro o cinco empleados de su personal. Algunas apenas mandaban dos personas por día cuando podían. Lo mismo ocurría con algunas de las instituciones de gobierno. Según una informante, el Ministerio de Salud siempre mandaba personal para el desarrollo de consultas, también las municipalidades. Esto ha permitido que durante la realización de consultas públicas se trazara un mapa de alianzas, negociaciones, acuerdos y fricciones entre las instituciones participantes. Se podría argüir que el CONNA y LSM lograron una importante alianza debido a la convergencia de sus metodologías de trabajo y conocimientos especializados sobre niñez y adolescencia. Los discursos que maneja la ONG para el tratamiento de la infancia en sus programas sociales, son compartidos y legitimados por el organismo estatal. Esto permite que se marquen alianzas importantes a niveles nacionales y globales, con los organismos estatales e internacionales, por poseer y promulgar estos conocimientos especializados, como también legitimar el accionar de esta ONG a nivel local y del CONNA a nivel nacional.

Unas consultas de mayor significación son las de Arcatao (Chalatenango) y la ciudad de Santa Ana (Santa Ana). En julio de 2012 se dio la consulta local en Arcatao, recuerdo particularmente esta visita porque no íbamos muchas

personas como facilitadoras. Había cerca de tres personas del CONNA, 5 del ISNA, 5 de la Fundación con la que yo iba, LSM. Yo también había reacomodado mi agenda de estudiante para asistir como voluntaria a la consulta y ayudar a dirigir o *facilitar* el grupo de consulta. No se podían suspender las consultas ante el poco personal técnico capacitado.

Durante la consulta local en Santa Ana estuve con el grupo de adolescentes porque no había mucha gente disponible para este grupo de edad, la mayoría podía manejar los grupos de niños y niñas (pues los facilitadores eran empleados de organizaciones que se dedicaban a trabajar con niñez). El abuso y comercio sexuales fueron temáticas importantes para el proceso de diseño de la política pública, a tal punto que después de este proceso de consultas y mientras se terminaba toda la construcción de la política, el CONNA hizo presión para diseñar una ley contra la trata de personas.

Después de los talleres que formaban parte de la metodología de consulta, algunos niños y niñas que estaban siendo abusados sexualmente confesaron su situación con los organizadores y estos tomaron los datos de las personas abusadoras. Incluso adolescentes y adultos colaboraron con ese proceso, datos que fueron transferidos al CONNA o al ISNA para tomar cartas en el asunto.

Luego una de las empleadas de una ONG que estaba dirigiendo un grupo de consulta me comentó que durante la consulta local de Acajutla, al hablar de los derechos frente el maltrato, una de las adolescentes de su grupo comenzó a sudar, después lloraba. Ella intentó hablar con ella en privado ella y le contó que estaba siendo abusada, y se tomó la denuncia con el personal del CONNA. También ocurrió algo similar en Cojutepeque. Durante el proceso de consultas lograron salir varias denuncias a la luz de parte de la gente consultada. (Diario de campo, Santa Tecla, 29 de noviembre de 2012)

Desde la instalación de las Juntas de Protección, estas no daban abasto con las denuncias que cada día eran reportadas (Entrevista, San Salvador, mayo de 2014)

El problema de la convocatoria fue saldado poco a poco por medio de los gobiernos locales, iglesias o demás organismos de acción local. Es decir, no se convocaba a toda la ciudadanía en general, sino a la ciudadanía cliente de los programas de bienestar de nivel local. No todos gobiernos locales, asociaciones de la sociedad civil, o privadas pudieron convocar.

Ante la poca convocatoria que se logró, se pueden puntear las variables que componen la cultura como factores presentes en las interpretaciones que los agentes sociales tienen como en la forma de discursos en cada una de las arenas de la política social.

Por ejemplo, según mi informante clave, se dejaba entrever (valoraciones) que la coordinación local interinstitucional no había sido efectiva. Pregunté a una de mis informantes qué significaba eso, y me comentó que ella lo entendía (conocimientos) como un obstáculo para los fines de la política por el momento, pero que entendía que sería cuestión de tiempo para que las alcaldías y las demás organizaciones retomen los fines de la política dentro de sus prioridades (visión utópica). Mientras se mostraba con mucha paciencia ante el proceso, como parte del colectivo de organizaciones que trabajaban en el diseño de la política, sí se sentía muy decepcionada (sentimientos y veleidades) de que esto sucediera. Puedo puntear cómo las valoraciones, conocimientos, utopías y veleidades se revelaban en las expresiones y accionar de los agentes diseñadores de la política.

Haciendo un punteo de los conocimientos e información (lineamientos mínimos necesarios para el funcionamiento de la política), los sentimientos y veleidades (decepción ante los resultados obtenidos), las valoraciones (la sospecha y desaprobación de que las alcaldías no convocaran a tiempo) y las ilusiones y utopías (la esperanza de que las alcaldías y las demás instancias locales retomen dentro de sus prioridades los fines de la política), que se tuvieron como

resultado de la consulta, se puede argüir que manifiestan opiniones divergentes como prácticas de cultura política entre los diseñadores de la política.

Ante este panorama, puedo argüir que al finalizar las consultas locales, siguiendo a Rodríguez Domínguez (2014) hubo tensiones o discrepancias entre las autoridades locales y los diseñadores de la política (Comisión de Política Ampliada); hubo interacciones que no enriquecieron el desarrollo de la participación política entre la ciudadanía (pues muchas veces eran ciudadanía cliente de las asociaciones de la sociedad civil o multilaterales); hubo negociaciones entre los titulares de diferentes instituciones del Estado (y por ende, partidos políticos) con la Comisión de Política Ampliada (asociaciones de la sociedad civil, estatales y multilaterales) y además hubo transacciones importantes entre los organismos multilaterales y la Comisión de Política (dentro de la Comisión de Política Ampliada, también se mantuvieron lazos fuertes de amistad entre colegas, que a su vez se reforzaron como alianzas interinstitucionales).

La sola agencia de la Comisión de Política está reflejando la diversidad de agentes que se congregan en un proceso político, el cual no lo podemos analizar separadamente a partir de gremios o de carteras específicas. Si bien se pueden ver las fricciones o divergencias al interior de la Comisión de Política Ampliada, también se pueden analizar a partir de la relación de esta con los demás organismos civiles y del Estado.

### **3.4 LAS CONSULTAS REGIONALES: DEL DISEÑO TÉCNICO AL PERFORMANCE POLÍTICO**

#### **Reunión de metodologías de las consultas regionales con la Comisión de Política Ampliada**

En octubre de 2012 presencié una de las reuniones de la Comisión de Política Ampliada. Asistí a esta reunión y pude registrar de primera mano lo ocurrido en esta Comisión.

Las consultas regionales se acercaban, eso significaba que todo el material recogido en las consultas locales debía estar siendo sistematizado por las consultoras redactoras de la Política. Las consultoras redactoras de la política estaban recién contratadas, su contrato expiraría en abril de 2013, cuando se hubiera lanzado la Política de la LEPINA. Según los Términos De Referencia de sus contratos (TDR), ellas deberían estar dispuestas a sistematizar toda la información de las consultas locales, como a *facilitar* grupos de consulta para los eventos regionales y seguir la sistematización para la redacción de la política. Es decir, iban a estar trabajando simultáneamente en varios procesos donde se tomarían acuerdos importantes para la política: llevarían de cerca el proceso de consulta, de forma que ellas también pudieran conocer la información de primera mano, como también debían redactar los documentos oficiales, en ambas arenas debían defender los intereses y discursos institucionales y actuar como las trincheras de la estructura.

Al parecer el proceso de contratación había sido muy lento porque ninguna persona estaba tan calificada como los requerimientos expresaban (en relación a los derechos de la niñez como se esperaba, no todos los aspirantes tenían trabajos publicados, estudios de posgrado o una larga experiencia). La decisión final se tomó en torno a las mejores recomendaciones. Nótese que las tres mujeres contratadas tenían gran prestigio por su trabajo con ONGs reconocidas,

en organizaciones feministas, para la defensa de los derechos humanos, defensa del consumidor, etc. Sin embargo, sus tardías contrataciones simultáneas al proceso de consultas regionales fue una dificultad con la que tuvieron que lidiar al trabajar en todo lo que su contrato dictaba.

En esta misma reunión noté además que les costó integrarse al proceso avanzado de diseño de la política y manejaban mucha presión para salir con sus responsabilidades al tiempo requerido. La presión era tal que en esta reunión debieron dirigir a un grupo de facilitadores (de las instituciones presentes que conformaban la Comisión de Política Ampliada) que estaban al frente de las consultas, mientras también terminaban de sistematizar el material recolectado en las consultas locales para presentar un diagnóstico preliminar oficial en los eventos de consultas regionales.

Durante la reunión, se perfeccionaron las metodologías propuestas por la consultora venezolana, algunas se reinventaron, con la intención de hacer de la consulta el espacio más democrático posible en donde personas de todos los grupos etarios proveyeran material de calidad para hablar de las vulneraciones a los derechos de la niñez. Era un trabajo arduo para poder imaginar qué método podía ser el más efectivo para tener la mejor información sin que la población beneficiaria se cansara de sólo escribir o sólo hablar. Nótese que aunque parte del personal de las ONGs o de los ministerios habían cursado carreras como pedagogía, psicología, profesorado, no todos los presentes tenían esa ventaja, especialmente los burócratas de bajo rango ponían a prueba su creatividad. Al escuchar la propuesta de alguien, todos enseguida imaginaban si el niño, niña, adolescente o persona adulta respondería como se esperaba.

Además, se instalarían cuatro mesas para cada área de derechos (supervivencia, desarrollo, protección y participación). Los chicos consultados rotarían de mesa en mesa al terminar sus participaciones, por tanto, se esperaba

que las mesas estuvieran llenas y funcionaran de forma simultánea debido a la cantidad de personas, asimismo, habría que sincronizar los tiempos de las cuatro mesas para ir rotando a la vez, esto significaba que las jornadas de consulta estarían agotadoras. Aún faltaba elaborar algún material de papelería para complementar dichas metodologías, algunas de las organizaciones se ofrecieron para terminarlo en sus tiempos de trabajo y otras, en sus tiempos libres. Ese fue el caso de LSM y de Viva Juntos por la Niñez.

Todas estas metodologías iban pensadas para hacer la consulta más lúdica, dinámica, creativa y participativa, como lo habían sugerido las consultoras internacionales.

A pesar del cansancio y de que la reunión resultó muy fructífera, aún había que afinar detalles. Aunque no todos los integrantes de la Comisión identificaron de inmediato a las redactoras de la política, pues este era un universo muy heterogéneo de organizaciones, esta reunión sirvió para que ellas se dieran a conocer con este colectivo. También pude observar desde esta reunión cómo algunas organizaciones privadas o no gubernamentales tenían relaciones más fuertes con el CONNA que las mismas instituciones estatales, era notable que la relación entre el CONNA y el ISNA no era el caso. Algunas de las razones era porque tanto el CONNA como esas organizaciones compartían los métodos de trabajo con niñez, y eso significaba que tanto una institución como otra manejaba muy bien los discursos actualizados de los derechos humanos, los derechos de la niñez y el desarrollo social. Esto fortaleció sus relaciones institucionales (en lo cual también tuvo que ver las relaciones de amistad con profesionales de los mismos gremios que están en una y otra organización) y proporcionó *relaciones de complementariedad y concomitancia* entre ambos agentes sociales institucionales.

## **Las consultas regionales**

La siguiente fase del diseño de la política está compuesta por cuatro consultas regionales que sirven de retroalimentación a la sociedad civil (únicamente población consultada) y para mostrar la información debidamente sistematizada. Al parecer, ya ha habido una experiencia anterior en el país (la política de la juventud) en que se dejaron de lado las opiniones, sentires y pensares de la sociedad civil tras hacer un proceso de consulta ciudadana. La LEPINA quería reivindicar esta forma de hacer políticas.

Fueron días bajo presión tanto para organizadores como para “facilitadores” de consultas, en que se informaría sobre los resultados de consultas anteriores y se confirmaría o validaría a partir de una última jornada de consultas, esta vez con una población regional, es decir, más heterogénea, los mismos datos. El mecanismo para esta consulta era que a partir de las municipalidades, se iban a enviar las invitaciones –con nombre y apellido- para los representantes de los talleres que se habían elegido en las consultas locales. Las consultas serían cuatro: zona central, zona occidental, zona paracentral y zona oriental.

En todas las consultas fui parte del equipo técnico de una ONG involucrada en el proceso de la Política desde los orígenes de la Comisión de Política Ampliada. Gran parte de la información que utilicé fue presencial, frutos de mi trabajo etnográfico y de la consiguiente documentación en mis diarios de campo, pero también son producto de entrevistas a agentes claves antes y después de la celebración de los eventos oficiales. Debo resaltar la utilidad del trabajo de campo dentro de las arenas de la política a tratar. Estas arenas en cada una de las consultas son: la inauguración y el performance político; las consultas: el trabajo en las trincheras (principales debates, disposiciones habituales, conocimientos especializados, etc.) y las relaciones intra e interinstitucionales entre las organizaciones –estatales, de la sociedad civil y multilaterales-.

Los abordajes de las distintas arenas de la Política se harán a partir de las teorías de antropología del Estado, especialmente de la posición de los agentes sociales en relación a la política (Migdal, 2011), el análisis de las interpretaciones y discursos de los agentes sociales policéntricos (Rodríguez, 2011; 2012), los elementos de la cultura que exhibe (Varela, 2005) y las interacciones de estos agentes según las arenas de la política (Rodríguez Domínguez, 2013).

### **Consulta regional de la zona central**

#### *La inauguración: el performance político*

El 29 de noviembre de 2012 se realizó la consulta regional central en un centro de capacitaciones de Santa Tecla, La Libertad. Durante la inauguración, en la mesa de honor estaban la viceministra de Salud, exalcaldesa de San Salvador y diputada por el partido FMLN (Diario campo, Santa Tecla, 29 de noviembre de 2013), Dra. Violeta Menjívar. Si a las 8 de la mañana estaba programado el acto oficial, a esa hora todavía faltaba gente. Los grupos de empleados de distintas organizaciones se congregaban para compartir experiencias sobre sus labores institucionales. Una empleada del CONNA comentó que en algunas de las oficinas recién creadas había muy pocos profesionales y que “realmente ahí estamos parados, no estamos haciendo nada”. La reciente creación de unidades de protección de la infancia se dio simultáneamente con la política, y se presentó como un triunfo del gobierno democrático en turno.

El evento comenzó después de las 8:30 am. Estaban presentes niños, niñas, padres y madres de familia; los delegados de la PNC eran muy pocos. Entre los organizadores, estaban el CONNA, 4 personas del MINED, 1 persona de la PGR, de 6-8 empleados/voluntarios de LSM, una o dos decenas del personal de Intervida, 2 empleados de Viva Juntos por la Niñez, y una decena del ISNA.

La inauguración comenzó con el discurso de la Directora Ejecutiva del CONNA, después de ella, una joven representante de las Unidades Juveniles de la PDDH<sup>25</sup>, a quien le siguió la Viceministra de Salud, y finalizó con la presentación de resultados de la Subdirección de Política. La Directora Ejecutiva expresó mucho entusiasmo y agradeció a la población beneficiaria por haber asistido a las consultas.

Después la joven de las Unidades Juveniles dio un pequeño discurso donde agradecía como “representante de la juventud salvadoreña” haber participado en el proceso, porque en la vida diaria “por ley o por tradición” no se le escucha a la niñez y adolescencia. Intuí que quería decir que tanto los valores culturales como las políticas del Estado son excluyentes y *adultocentristas*, que no permiten la participación de las niñas, niños y adolescentes de forma igualitaria que los adultos. Este mismo discurso se manejaba a nivel local en la ONG LSM, era un discurso compartido a escala nacional. Este se convierte en un conocimiento especializado que demarcaba la diferenciación entre los anteriores marcos de políticas y los nuevos marcos de políticas: inclusión y participación de la niñez y adolescencia en decisiones políticas. Esto marca el camino a seguir bajo la concepción de una línea evolutiva de desarrollo. El razonamiento que siguió la joven fue que cambiar “la ley” podía implicar consecuentemente el cambio de “la tradición”.

Además destacó que como joven, pudo desempeñarse muy bien en la “facilitación de consultas”, porque “como dicen, entre pares se entienden mejor”. Según esta concepción, el hecho de que facilite una persona más cercana a ese grupo de edad puede romper la barrera que imponen las figuras de autoridad. Nuevamente el discurso sobre el adultocentrismo es muy fuerte. También hizo

---

<sup>25</sup> La idea de que la mesa de honor también tuviera presente a una menor de edad era parte esencial del performance político, para mostrar a la población que el proceso de diseño de una política para la niñez y la adolescencia, escucharía las demandas de sus principales beneficiarios.

un llamado para que la Política no quedara “engavetada”, o como “instrumento viejo en un museo”, sino que los implementadores de leyes escuchen y aporten soluciones. Las leyes se perciben como documentos obsoletos que nunca se llevan a la práctica en las condiciones más justas. Esto plantea horizontes que apuntan a un solo discurso moderno de derechos y una sola forma de diseñar e implementar políticas.

Después, proyectaron un video promocional sobre las consultas locales, era bastante sencillo. Un empleado de ONG comentó que “el video pudo haber sido mejor”, a lo que una compañera de trabajo mencionó con igual decepción: “como cuando las cosas son de gratis...”, aludiendo que dado el escaso presupuesto, las personas de servicio social del CONNA lo habían hecho.

La Subdirectora de Gestión de Política presentó los municipios de cada departamento que fueron consultados. Luego pasó a exponer una síntesis de los derechos más vulnerados (en indicadores estadísticos oficiales) según las consultas locales de la zona central. Según este informe se destacaron como causas la *pobreza estructural* y los pocos servicios básicos en las zonas urbanas. El fenómeno de las migraciones afectaba a todas las áreas de derechos: “nuestros niños siguen diciendo que prefieren quedarse en casa comiendo frijolitos o aguantando el hambre con sus padres, a estar separados de sus padres, la niñez y adolescencia de El Salvador está reclamando una de sus principales necesidades, como es el estar con su familia”, dijo la Subdirectora. (Diarios de campo, Santa Tecla, 29 de noviembre de 2012)

Luego la Viceministra de Salud dio su discurso apoyando el diseño de la Política. Aseguró que en marzo se dio la validación de metodologías para las consultas, y aludió al papel preponderante de UNICEF “aportando dinero e ideas”. Con estos datos, ella se posicionó como una titular que tiene presente los conocimientos requeridos para hablar de la Política (conceptos, fuentes de financiamiento)

como también las utopías y proyecciones que mueven a este colectivo, agradeciendo el “apoyo internacional e ideológico” de la multilateral para el desarrollo social de la población.

Retomó la importancia de tener una base científica para el diseño de la política y haciendo alusión a un caso específico de parto de una niña de 12 años, dijo: “el desarrollo de esta niña madre y de esta niña hija son compromisos de país”. También se refirió a la sociedad como “sociedad decadente” y que con estas estadísticas no sabía si felicitar al país por el proceso de consultas, porque los resultados mismos de las consultas locales decepcionaban. Sus palabras no quedaron muy bien con el entusiasmo que se venía planteando hasta entonces de parte de los titulares del CONNA, pero a la vez su misma trayectoria política le daba un peso político importante a la consulta. A pesar del desatino, su presencia hizo que la imagen del nuevo gobierno se sintiera con más fuerza. No se podía descartar la posibilidad de que con estas declaraciones se reactivaran las legitimidades e intenciones de voto entre agentes, grupos u organizaciones hacia el partido en turno.

Al final de la inauguración, se convidó a un refrigerio antes de las consultas. Los maestros de ceremonia invitaron a que primero salieran las niñas, niños y adolescentes, y por último, las personas adultas. Como un acto simbólico, protocolario, de un mundo ideal en que los derechos de la niñez debían ser prioritarios, los adultos nos contuvimos las ganas de irnos, pero nadie se movió. En seguida la niñez salió, un poco agolpada por la prisa, el puñado de adultos procedió a salir del salón. Durante el refrigerio la gente que venía de la misma localidad se sentó en la misma mesa, por la forma en que se sentaron, pude observar que habían venido algunas familias completas al proceso.

Cuando le pregunté a mi informante a qué se debía esto, me dijo:

Entonces, cuando vimos, habían mamás que tenían unas mesas en que decían “no, la verdad es que yo no sabía que era de esto”. Hubo también un maestro de bachillerato que decía “es que mire, nosotros venimos de –no sé dónde- y como venían mis alumnos, me pidieron que por favor yo los acompañara, pero qué importante y qué interesante esto...”, y tal vez fueron más activos que la gente que venía invitada. (Entrevista, San Salvador, julio de 2014)

### *Las consultas: el trabajo en las trincheras*

Los mecanismos de participación lo esperaban las consultoras internacionales y la Comisión de Política. El equipo facilitador teníamos sentimientos contrarios a la satisfacción cada vez que algo planeado no salía como se había proyectado. Por ejemplo, no habían venido todas las personas convocadas. El transporte dependía de si las alcaldías lo habían gestionado.

La jornada de consultas fue interrumpida por un refrigerio. Este momento fue, para los *facilitadores*, el ideal para intercambiar opiniones sobre el desarrollo del proceso en general. En una mesa se habló de que la población beneficiaria le temía a la LEPINA porque la palabra “ley” se asociaba con la idea de una sanción. También que las condiciones de posibilidad del cumplimiento de la LEPINA variaría en las localidades, especialmente por los condicionantes que impone el clima de violencia: Es más fuerte la autoridad del pandillero que de la ley, según los idearios locales.

Estas pláticas de sobremesa generaban un ambiente de trabajo y de concientización bastante fuerte. De vuelta a las consultas, en el área de adolescentes no llegó la población esperada, apenas se completaron dos estaciones de derechos y se activaron las otras dos hasta que los grupos rotaron.

Cuando me tocó reactivar la mesa junto a una compañera de la ONG LSM, pude reparar en que había una metodología que nos daría problemas y que era mejor modificarla. Esta es clara evidencia de cómo muchas veces las metodologías, ideas sobre el desarrollo, programas de bienestar social, que han sido planeadas cuidadosamente y discutidas por todo un equipo profesional que ha hecho su mejor esfuerzo para que el plan surta los efectos esperados, son interpretadas de forma distinta por la población con quien son implementadas, y es sólo en el momento de la implementación, en que se descubren las divergencias. Comprendí que era la población beneficiaria la que daba nuevas significancias, a la luz de sus conocimientos, sentimientos, valores y utopías, a los conceptos e ideas que entran en su horizonte de expresión. No es algo que se pueda predecir para su mejoría, a pesar de haber estado todo un equipo multidisciplinario trabajando en ello.

En esta consulta con un grupo de adolescentes también escuché sus interpretaciones del Estado y de las ONGs. En el derecho a tener espacios de esparcimiento, se resaltó la carencia de parques, el deterioro de los ya existentes y la falta de seguridad en ellos, como una piedra de tropiezo. Dentro de las soluciones, unos chicos solicitaban al gobierno que “aprobara presupuestos” para la construcción de zonas de recreación y contar con el apoyo y “solidaridad de ONGs o países internacionales” para el mismo fin. Los chicos que escribieron esto tenían ya una visión negativa de los procesos burocráticos del Estado, al considerar como primera opción al Estado y después reparar en esta situación y señalar como segunda opción el apoyo de las ONGs. Ya estaban familiarizados con el trabajo y discursos de las ONGs. Esto demuestra cómo muchas familias salvadoreñas se benefician de los programas de bienestar de las ONGs y por ello los discursos del desarrollo social son parte de su vida cotidiana y de su arsenal de sus marcos de interpretación.

Cuando las mesas rotaron pude seguir conversando con otros *facilitadores*. Unos recién graduados de Psicología, que habían hecho su servicio social en la ONG LSM, y que se agregaron al proceso de consultas como voluntarios de la misma ONG, dados los lazos de amistad y confianza con el personal de la ONG (especialmente de las alturas dominantes), relataron sus experiencias sobre las deplorables condiciones y la violencia que se registraba en algunas escuelas alejadas de la urbe. Las condiciones materiales precarias, la situación violenta y el abuso de poder con que cuentan muchas de las escuelas del país debían ser temas para la agenda pública, según las conclusiones de la plática.

Durante las consultas de la tarde, los jóvenes contraponían sus concepciones locales de la familia. Una adolescente de 12 años que provenía de una residencial adinerada de La Libertad e hija de una empleada del CONNA, parecía estar muy segura de la concepción “correcta” de la familia: “es solo mamá, papá e hijos. Solo eso...” Mientras su compañera le rebatía seriamente que la familia también estaba conformada por los abuelos, los primos, las tías... Pareció más dominante la primera opinión y fue la que se tomó en cuenta para responder la consulta.

### **Consulta regional de la zona occidental**

#### *La inauguración: el performance político*

Durante la inauguración, la mesa de honor estuvo conformada por la Directora Ejecutiva del CONNA, el Procurador Auxiliar de Sonsonate y una joven de las Unidades Juveniles de la PDDH. La Directora del CONNA dio la bienvenida y luego dio un discurso entusiasta en relación a que la zona occidental fue de los municipios más consultados (aunque en este día había llegado muy poca gente).

Registré el comportamiento de las autoridades locales, quienes habían hecho el esfuerzo de llegar pero no estaban familiarizados con los procesos de la

LEPINA. Uno de ellos revisó el *brossure* y la poca información que había en la carpeta que daban al entrar al evento para formar su discurso. Una parte de su discurso fue para repetir lo que salía en las carpetas, otra parte la dedicó para elogiar personalmente a la Directora del CONNA y otra, para hacer propaganda política a favor del partido de gobierno.

Al pasar a la presentación de resultados de las consultas locales, el público estaba aburrido y ante la convidación al refrigerio tomando como prioridad a los niños y niñas, la gente se agolpó en la puerta.

Durante una plática entre las empleadas del CONNA con la consultora internacional, noté que todas parecían querer darle los insumos necesarios. Esta, hacía preguntas sobre suposiciones que ya había acertado pero en las cuales necesitaba detalles. Si bien no había ambiente de familiaridad o de confianza entre ellas, se sentía un ambiente de compromiso y de trabajo. De parte de ambos polos –internacional y nacional- se notaba un vasto conocimiento sobre los enfoques del abordaje integral de la infancia, como de sus condiciones de vida actuales y los principales problemas cotidianos que enfrentaban. En esta ocasión, hablaban de los adolescentes en conflicto con la ley y de su condición familiar, a lo que una empleada del CONNA dijo que provenían de “familias desintegradas”. Entonces conocí la concepción oficial que se le daba a la composición familiar desde el Estado.

La situación se volvió tensa cuando la consultora les preguntó si han trabajado con cierta fundación que se dedica a la rehabilitación de pandilleros. Al dar su negativa, la consultora se limita a dejarlo como una recomendación. Es notoria la autoridad de la consultora, quien es una intermediaria entre el gobierno de El Salvador y UNICEF.

La consultora internacional me explicó, según su visión y su rol en la política, de la importancia de la LEPINA: como una ruptura a las prácticas culturales locales,

y con la forma de ver a los niños y niñas desde el *adultocentrismo* de los padres, madres de familia y docentes; como figuras de autoridad claves en los espacios de socialización. Para esta consultora, todo lo cultural se resume en conocimientos que guían las prácticas, pero que al cambiar el pensamiento *adultocentrista*, se podría cambiar la práctica cultural *adultocentrista*.<sup>26</sup> Nuevamente estaba esta concepción que criticaba el adultocentrismo como un conocimiento especializado, que legitimaba a una organización multilateral en un marco discursivo global. Además se plantea el cambio cultural como un proceso transparente que obedece a etapas según el cual bastaba con cambiar ese marco teórico de referencia para cambiar la cultura adultocéntrica.

En la jornada de consultas con adolescentes, la consultora estuvo presente. Esta consulta fue la menos numerosa que he visto, sólo llegaron 4 jóvenes, de los cuales uno era hijo de una empleada del CONNA (él vivía en la zona central y no en la occidental). La consultora llevó el ritmo de los debates y aunque no influía en sus ideas, sí hacía pausas, repetía, corría de un punto a otro, para recolectar la información más provechosa.

En cuanto a los *facilitadores*, además de que éramos escasos: había empleados del MINED, una empleada de la PGR y de LSM (los empleados de Viva Juntos por la Niñez, no pudieron llegar porque no tenían acceso al transporte), reinaba el nerviosismo. Todos estábamos a la expectativa de lo que la consultora dijera, el personal del MINED repasó la LEPINA y una facilitadora de ONG se revisó el material de la consulta. Los empleados del MINED y la PGR incluso hicieron un informe escrito de la consulta. Según la reunión de metodologías, este informe

---

<sup>26</sup> Varela (2005) arguye que lo cultural es mucho más profundo que una actividad mental, de cognición y consciencia. Él mismo dice que estos conocimientos aprendidos en una cultura transmiten emociones, que nos lleva a elaborar juicios de valor congruentes con ilusiones y utopías suscitadas por el mismo sistema ideológico, emocional y moral. Pero eso no nos dice cómo se configuran los comportamientos. Los comportamientos no son derivaciones exactas o inmediatas de un sistema mental de valores ideales o de un sistema de conocimientos que está en constante transformación.

debía hacerse como una responsabilidad de los facilitadores, pero nadie había demostrado interés en hacerlo hasta ese día.

En esta consulta se observó la divergencia de punto de vista entre un chico urbano y un chico rural. El chico ciudadano tenía más seguridad en los debates e incluso podía imponer sus opiniones ante los demás. Si la política quería unificar todos los puntos de vista, por la misma divergencia de actores, sería una tarea difícil desde el momento mismo de la consulta. Lo mismo había sucedido en la consulta anterior, en que una chica ciudadana había podido imponer su visión de la familia a una chica del interior del país.

Uno de los debates giró en torno a los derechos de supervivencia, cuando se discutió sobre el derecho a la vida. El chico de pueblo arguyó inflexiblemente que nadie puede quitarle el derecho a la vida a otra persona, mientras que el chico ciudadano, argüía que el derecho a la vida debía pensarse en relación a una vida digna. La concepción de “vida digna” como conocimiento especializado es parte de la doctrina de protección integral, después supe que este chico era hijo de una organizadora. La idea de defender la vida siempre y cuando se daba en condiciones dignas le pareció brillante a la consultora, en eso se centraba también el discurso oficial. Pero dejó que el debate tomara su curso, el chico de pueblo sugirió que el derecho a la vida era más importante que todos los demás, porque su sola existencia englobaba a todos los demás –entonces el chico agarró fuerzas de su propio protagonismo al sentir todos los ojos sobre su discurso- e incluso los anulaba. La consultora lo interrumpió y dijo que los derechos más bien se complementaban y que por eso habían sido pensados de forma separada, el chico no replicó más debido a la posición dominante de la consultora.

Durante el almuerzo, la psicóloga de la PGR contó que era muy posible que no asistiera a la consulta de la zona oriental, porque no tenía transporte. Después

del almuerzo, una de las redactoras estaba sistematizando el material de las consultas locales de la zona paracentral y preparando los diagnósticos se presentarían en dos días. No se quejaba, pero parecía muy desvelada. Yo había escuchado de parte de los *facilitadores* que la idea de poner a las mismas consultoras a sistematizar, dirigir consultas y redactar la política no era lo mejor.

Durante la jornada vespertina y con la escasa convocatoria, pudimos hacer las metodologías como las habíamos planeado porque teníamos el tiempo suficiente. En una dinámica se pudieron leer ideologías de clase que separan y tensionan las relaciones entre los mismos consultados, inclusive entre las dinámicas de algunos facilitadores para con los consultados.

#### *Relaciones inter e intrainstitucionales*

En esta consulta pude estar más cerca del grupo de empleados de una ONG, quienes ante la ausencia de su jefa, redujeron los niveles de disciplina institucional. La disciplina institucional era algo forzado y no deseado, hábitos que no iban acordes a sus comportamientos cotidianos, por lo que la sensación de nulo control y supervisión era notoria aún cuando estaban representando a la ONG en un evento oficial. (Diarios de campo, Sonsonate, 3 de diciembre de 2012)

#### **Consulta regional de la zona paracentral**

Esta consulta fue nuevamente en las instalaciones de un centro de capacitaciones de Santa Tecla, el día 5 de diciembre de 2012. Los hoteles de la zona paracentral estaban saturados y no se pudieron hacer reservaciones para la consulta en esa zona. Esto auguraba que vendría menos gente de la esperada. Sin embargo, gracias a esto el personal de las organizaciones Intervida y Viva pudo asistir porque no tenían que gestionar el transporte.

### *La inauguración: el performance político*

Antes de iniciar la inauguración, se reunieron varias *facilitadoras* a para platicar con la consultora. Yo también pude conversar con la consultora. Cuando le pregunté sobre los sectores de la población que, según su criterio, hacían presión para la creación de la política y el seguimiento de la Ley, ella dijo que había las organizaciones de la sociedad civil y algunas instituciones gubernamentales, que eran gente “bien formada” (MINSAL, la PDDH y el CONNA) son las que hacen mayor presión. Tenía muy buena opinión del personal del CONNA: “se han fajado trabajando”, y agregó que no esperaba ese nivel de organización con los condicionamientos y con el tiempo establecido. Posteriormente habló del proceso de la Política como un proceso “participativo”, influido por los principios elementales de los derechos humanos.

Cuando le pregunté su opinión sobre la situación de la niñez, comentó que el problema de la pobreza es más marcado en El Salvador que en toda Latinoamérica (no necesariamente la violencia). Estuvo en uno de los grupos focales de primera infancia con una facilitadora de una ONG y recuerda que hay niños de esa edad que tienen cicatrices grandes porque trabajan con sus padres en la agricultura, donde las herramientas de trabajo son más grandes que ellos mismos<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Otra de las experiencias en esta consulta con grupos de primera infancia fue que, en palabras de otra facilitadora que había estado presente y que representaba a las ONGs, en uno de los grupos había un niño que estaba muy concientizado por ser un niño trabajador y por ayudarle al padre a sacar la tarea. Por otra parte, algunos de los niños presentes miraban eso como normal y otros, como algo malo, diciendo que los niños deben ir a la escuela, incluso contaron que uno de los niños no había llegado a la consulta porque tenía que trabajar. Además, el tema de la migración fue muy importante. La empleada de la ONG dijo esa consulta fue muy difícil porque uno de los niños comenzó a llorar porque la mamá se le acababa de ir a Estados Unidos y él se había quedado sólo con sus abuelos. El niño que estaba a la par era su primo, quien le dijo, haciéndose el valiente, que lo mismo le había pasado a él cuando tenía un año, pero que ya lo había superado y ya no lloraba. En esa consulta salieron también a colación las migraciones campo-ciudad: otra porción del grupo no vivían con su madre porque trabajaban como empleadas domésticas en la ciudad y esto no permitía verlas todos los días, con mucha suerte las veían una vez al mes o cada dos o tres meses.

La inauguración comenzó a las 9 am. La mesa de honor estuvo conformada por la Procuradora Adjunta de la Zona Paracentral; una integrante del Consejo Directivo del CONNA, la Directora del CONNA y una joven representante de las Unidades Juveniles de la PDDH de la zona paracentral. A pesar de que no todas las alcaldías se habían hecho cargo de llevar a la gente, esta vez el salón estaba lleno. Con una porción aceptable de adultos, niños, niñas (unos 15) y adolescentes (unos 20). Además, dentro de los funcionarios de gobierno, pude contar a cinco agentes de la PNC, una buena cantidad comparada con las otras consultas.

En el saludo, la Directora del CONNA agradeció también a las organizaciones de la sociedad civil por aportar con recursos humanos y económicos a las consultas. Y se disculpó por haber tenido que organizar la consulta en un local de la zona central y no de la zona paracentral, pues no habían hoteles disponibles: “Nosotros tenemos que llegar a ustedes, y no ustedes a nosotros”, dijo. Esta vez la gente estaba más atenta que en la consulta anterior. Creo que las condiciones materiales (el buen sonido, imagen y aire acondicionado), ayudaban mucho.

Entre las instituciones estatales y ONGs que pude ubicar entre el público fueron el MINSAL (9 personas), LSM (6 personas), CONNA, PGR, MINED (5 personas), Intervida (6-10 personas), Red Viva (2 personas) y del ISNA (15-20 personas). Luego una joven de las Unidades Juveniles de la PDDH, agradeció la oportunidad de participar en el proceso y elogió haber hecho las consultas “desde donde ellos viven e incluir a los niños, niñas y adolescentes”.

Posteriormente se presentaron los resultados de las consultas locales, explicando cómo había sido el proceso de consultas, las metodologías y los criterios de selección de los municipios. Luego la Procuradora Adjunta dio su discurso, se mostró muy entusiasta y pareció dominar muy bien el discurso de

protección a la niñez, quizás porque es de parte de la PDDH y no de las localidades. La Procuradora Adjunta anunció que para enero próximo se esperaba lanzar la Política.

La presentación de resultados preliminares fue muy extendida y a pesar de que la sala tuviera todas las condiciones para que acaparar la atención, la gente invitada se impacientaba y no estaba atenta.

#### *Las consultas: el trabajo en las trincheras*

En la primera ronda de derechos, había seis chicos en total: dos de Ayutuxtepeque (San Salvador), uno de Zacatecoluca (La Paz), dos de Ilobasco (Cabañas) y uno de San Vicente. Me extrañó que hubieran chicos de Ayutuxtepeque, me dijeron que uno de ellos era hijo de uno de los organizadores, de ahí que había llegado a esta consulta y no a la de la zona central. Cuando les pregunté si habían venido por su cuenta, todos coincidieron en que sí. Uno de los chicos de San Vicente tenía apenas doce años, se veía muy tranquilo y tenía acento de la región. El de Zacatecoluca, demasiado reservado en la conversación. Y los de Ilobasco, eran dos hermanos, más tarde me supe de sus estilizadas caligrafías y de su crianza a base de la inapelable autoridad de su padre.

Los chicos que eran de otro departamento y no pertenecían a la zona paracentral, igualmente hicieron sus demandas alrededor de la demolición de un parque de la localidad de Ayutuxtepeque en cambio de la construcción de un edificio administrativo “más moderno” a beneficio de la alcaldesa de esa localidad. Curiosamente estos chicos se quejaban de una de las alcaldías que más gestionaban proyectos para la infancia, pues la alcaldesa era miembro de

una red municipal para el desarrollo y protección de la infancia (Entrevista a Avellaneda, San Salvador, julio de 2014).

Una de las dificultades que surgieron durante la consulta fue que para la redacción de soluciones debí influir en el proceso de escritura y de generación de ideas porque los adolescentes no conocían las funciones específicas de las instituciones de Estado, excepto con la PNC o cuando dicen ambiguamente “el gobierno”, o “las alcaldías”. A veces se dejan llevar por la lógica, cuando ellos dicen: “crear empleo”, en seguida les pregunto cuál es el Ministerio encargado de brindar trabajo, en seguida dicen que es el Ministerio de Trabajo, lo mismo ocurre con la salud y la educación.

La vivencia etnográfica más interesante se dio con dos jóvenes: uno de los chicos proveniente de Ilobasco y el joven de Zacatecoluca. Apenas se miraban de reojo y se decían palabras amenazadoras entre dientes. Tuve que mediar entre ambos, ejerciendo mi papel de “facilitadora”, porque incluso tenían una silla de por medio y ante mi recomendación de que uno de los dos se juntara al otro para trabajar juntos, ninguno se movió. Tenían la página en blanco. Tuve que sentarme entre ellos y hacerles las preguntas, integrar lo que tanto uno y el otro decía para turnar también quién quería escribir las opiniones en el papel. Mientras yo hablaba y uno de ellos escribía, pude observar que el de Ilobasco amenazaba al otro entre dientes. Fue cuando les pregunté si ya se conocían. Me dijeron rotundamente que no. Empezaron a calmarse un poco, porque parecía que estaban diciéndose cosas desde hacía un rato y por eso ninguno se movía ni hablaba del tema. Fue una sesión bastante cansada por la relación agresiva que estos chicos parecían tener en el desarrollo de la consulta, algo que yo, como facilitadora del grupo, no hubiera esperado que ocurriera.

Este pasaje etnográfico merece ser contado como muestra de la heterogeneidad de opiniones que se dieron entre dos personas. Copiaré literalmente la siguiente

guía de respuestas redactada por dos adolescentes de la zona paracentral, dejando evidencia de sus desacuerdos. Es menester prestar atención en cómo ambos manejan una visión jerárquica, no democrática, de la regulación de la vida social a partir de las leyes, interpretación que nace de sus mismos referentes culturales cotidianos.

"Masculino 14 años 8°

Masculino 15 años 7°

#### *Derecho a conocer padre y madre*

[Letra del muchacho de Zacatecoluca] Causas:

- 1) Embarazos no deseados en adolescentes, en los que ninguno de los dos se hace cargo.
- 2) Irresponsabilidad de los padres (hombres).

[Cuando vi que habían puesto "padres" les dije: *pongan entre paréntesis "hombres", para especificar*. Entonces el muchacho de Zacatecoluca me dijo: *Siempre somos los culpables, ¿verdad?*, con una voz muy suave pero muy firme y con cierto odio. Entonces le dije que según lo que habían hablado, pensé que se referían a los hombres, pero le pregunté si conocía casos de madres que hacían lo mismo y me dijo que no. Entonces le dije que por eso lo habíamos puesto. Yo me sentí un poco imponente, pero estaba desarrollando un papel específico dentro de la consulta y tenía que cumplir con ello, estaba tan embebida en ese papel que no reparé en mi papel dominante personificado.]

- 3) Inmadurez, *viven la vida loca*, sin ninguna visión del futuro y responsabilidad.

[Esa expresión fue retomada, repetida muchas veces por el chico de Ilobasco, pero escrita (porque yo lo sugerí) por el chico de Zacatecoluca. Después, el chico de Ilobasco, comenzó a enumerar nuevas causas:]

1. Se da en el caso de los jóvenes, ya que viven el momento y luego siguen su vida sin ningún temor ni responsabilidad. Se deben tomar y buscar consejo en la persona que ya vivió mucho. Sobre todo de los "buenos" padres.

[El chico de Ilobasco nos habló mucho de su padre durante la consulta, de cómo "si no fuera por él, yo me hubiera hecho marero". Luego retomó el lapicero el muchacho de Zacatecoluca]

2. En este tema, lo que más afecta a la sociedad y a las familias es que cuando una pareja tiene un embarazo no deseado, los "padres" dejan a sus hijos solos, solo con la madre, entre las cosas que hacen que los padres se vayan son que son alcohólicos, drogadictos o miembros de pandillas.

[Recuerdo que cuando este chico mencionó a las pandillas, el otro negó con la cabeza. Pero entonces le pregunté a este mismo de Zacatecoluca: *¿vos conoces gente así?* (Lo

cual considero ahora muy ingenuo de mi parte) Y él me dijo: *yo vivo en medio de pandillas*, con tono amenazante y mirándome de reojo. Entonces le dije que lo anotara y siguió: *la MS está a un lado, la 18 al otro, pasan peleando y drogándose*. Vemos como ante la negativa del chico de Ilobasco, el oriundo de Zacatecoluca tuvo que escribir su opinión por sí mismo para que quedara registrada. Después, el muchacho de Ilobasco le quitó la papeleta y escribió:]

3. Esto quiere decir que tanto joven como jovencita, desde su niñez deben hacerse cargo de sus responsabilidades ya que en toda la vida se lo agradecerá. Ella y él deben esperar para tener un trabajo o ya sea un título. Para disponerse a formar una familia correcta y que los hijos e hijas que tengan ellos, pues no sufran.

[Para las soluciones, el muchacho de Ilobasco escribió:]

1. En las escuelas se deben de dar charlas de embarazos no deseados.
2. Los padres deben mostrar la confianza y reglas a sus hijos para que su vida sea recta.
3. El gobierno y la alcaldía deben influir más disciplina a la vida de los jóvenes. Corrigiendo y haciendo saber las reglas a todo ciudadano.”

(Diarios de campo, La Libertad, 5 de diciembre de 2012)

Pensé que hacer que los jóvenes escribieran lo que pensaban era más importante que repetir lo que los otros jóvenes habían internalizado del discurso oficial. Esto me hizo pensar en que para que estos jóvenes estuviesen acá fue por haber sido elegidos como representante en las consultas locales. Es decir que no solo ellos piensan así. Además, la conversación durante el desarrollo de preguntas fue tan intensa que me dejó pensativa. De modo que, después de que él escribió eso, me quedé frente al chico de Ilobasco formulándole preguntas.

Me animé y le pregunté que por qué pensaba que los padres deberían ejercer más disciplina a los hijos y me dijo:

—Si mi papá no me tuviera como me tiene, yo ya estuviera en las pandillas, yo no estaría estudiando... -muy decidido-.

—¿Y sólo los padres?

—Es que, como usted sabe, es el papá el que pone las reglas, la disciplina, en cambio, la madre es la que da el cariño en el hogar...

[Lo veía tan decidido de lo que decía que no me atreví a contradecirlo, al contrario, me animó a hacerle muchas más preguntas.]

—Entonces... ¿pero no creés que... las leyes no cambian mucho las cosas...? Digo, hay un montón de leyes ya... ¿y qué pasa cuando una persona transgrede la ley?”, le pregunté, tratando de hacer el razonamiento más dialógico, y no como algo impuesto.

—Se van a la cárcel.

—Ajá, y aún así hay un montón de gente en la cárcel... ¿qué pasa entonces con toda esta gente que aún sabiendo cuáles son las consecuencias de sus actos siguen transgrediendo la ley? [Logré formular].

—Es que debería de ser como en las pandillas: que todos están así, bajo una ley, porque ellos tienen sus propias leyes... entonces si alguien traspasa esa línea de la ley, mire, [e hizo además de decapitarse con un dedo], la muerte”. (Diarios de campo, 5 de diciembre de 2012)

Entonces ya no le pregunté más. Asentí y cuando la mesa de protección estuvo lista, los pasé a la siguiente dinámica. Después de esta experiencia tan intensa, comprendí por qué muchas veces los empleados de instituciones de gobierno son muy serios y a veces imponentes. Al hablar con el chico, me sentí en peligro, si bien las demás tres parejas de jóvenes funcionaron bastante bien –a primera vista- o al menos, no eran evidentes los desacuerdos que tenían, estos dos chicos no querían ni volverse a ver sin soltar una amenaza. Después de esto me sentí agotada, y aún así tenía que preparar nuevamente el material para la siguiente ronda de jóvenes que llegaría, apenas fotografié todo el material recabado y dejé las reflexiones de ese momento para después.

El personal de la ONG que me había apartado lugar para comer con ellos, estaba charlando en la misma mesa con unas madres que habían llevado a sus hijas a las consultas y todas estaban participando en el evento, algunas no sabían de este proceso y estaban por casualidad, acompañando a sus hijos e involucrándose en la consulta. Le pregunté a una de ellas qué le había parecido la dinámica, ella me comentó que le había gustado mucho “incluir a la gente”, “lástima que no hacen esto muy seguido, ¿verdad?”, dijo.

Pude ver que muchas de las chicas que habían llegado a la consulta estaban comiendo en la misma mesa con los empleados de Viva y con un empleado del CONNA. El personal de la ONG que yo representaba estaba reunido en una sola

mesa, solamente una de las empleadas estaba reunida en una mesa con niños y niñas que “facilitaba” en las consultas.

Mi tercer grupo de consulta estuvo conformado por 5 niñas, tenían entre 13 y 15 años. Pude ver en la ronda anterior, que se entretuvieron mucho en la mesa de sobrevivencia, dirigida por la empleada de la PGR y una de las empleadas del MINED, las adolescentes platicaron bastante con las facilitadoras sobre los abusos a la niñez que se dan en su escuela donde estudiaban juntas, pero desconozco si salió alguna denuncia de allí, si les recomendaban describir eso en las guías de la consulta o si solamente se quedaron las descripciones sobre los abusos a la infancia en un nivel anecdótico. Pude escuchar algunas conversaciones que versaban sobre muchos niños y niñas que no estaban inscritos legalmente por falta de dinero, en sus localidades.

Entre los derechos más vulnerados, estaban el derecho a los espacios de recreación, pues había muy pocas infraestructuras para el descanso y los padres tenían muy poco tiempo para recrearse con sus hijos. En la responsabilidad de la familia con el derecho a la educación, se habló no solo del trabajo infantil y del poco apoyo de los padres en la educación de los hijos, sino también de que las madres solteras no pueden costear dicha educación. Y si la costean, hace falta el apoyo del padre. De nuevo se habló de la importancia de hacer saber este derecho a los padres y de dar charlas a los padres para que no tengan tantos problemas de parejas. También una de las chicas mencionó que en el país no hay trabajo, entonces los padres se van a Estados Unidos “y después salen con que se consiguen otra”, entonces todas asintieron, riéndose, por estar mencionando algo tan “trivial”.

Con respecto al derecho de regular la disciplina escolar, salieron a relucir más experiencias. Especialmente de un maestro quien, por tener estudios de licenciatura, les decía que él era superior a todos los estudiantes; además tenía

ya dos hijos con dos alumnas. También comentaron que les decía que “solo venían a calentar el pupitre”... y ellas empezaron a reconocerlo como maltrato, lo identificaron cuando les hablé de la violencia verbal. Según sus horizontes de expresión, la violencia solamente se expresaba en la violencia física. En estos casos, salió de ellas escribir en las soluciones que el MINED debería supervisar más a los docentes y sancionar a esas instituciones que no cumplen con los derechos humanos.

Posteriormente fotografié los derechos vulnerados en las demás estaciones. Las reacciones que más me llamaron la atención fueron cuando se habló del derecho a la salud sexual y reproductiva, se recalcó la falta de orientación de los padres y de la educación sexual, incluso un papel sólo decía “Nunca me habían hablado de eso”. En la protección frente al maltrato, se habló de la protección de los padres a sus hijos, se proponía que los padres deben ser pacientes, y no dejarse llevar por la ira porque terminaban golpeando a sus hijos; también alguien puso “machismo de los padres, discriminación, padres adictos”; alguien más añadió que los docentes golpean a los alumnos sin ninguna razón.

En cuanto al abuso y explotación sexual, se habló de los escasos recursos económicos de las familias y la negligencia de los padres, a la vez, decía “la pobreza no es sinónimo de maltrato”; también de la “falta de valores cristianos” en los niños que son explotados sexualmente y en la irresponsabilidad de los padres por no querer trabajar; en otra página decía “que somos explotados por los mismos padres, castigar seriamente a los abusadores”; también alguien escribió que hay personas que obligan “a los niños a hacer actos pornográficos” y de que los padres “inducen a los hijos a prostituirse para recibir dinero”. En cuanto al acceso a la justicia, se habló de la discriminación por ser menores de edad, y que no son escuchados; también de que aunque un chico sea marero y sea detenido por la policía, no debe ser maltratado por los agentes. En la protección frente al trabajo, una persona manifestó que quería educación

gratuita para no tener que trabajar (¿acaso pagan en algunos centros educativos públicos?), y de que los tipos de trabajo que ejercen los niños, muchas veces requieren las capacidades de una persona adulta. En el derecho a la protección frente a otras formas de explotación, también encontré “que muchas veces somos explotados por los maestros, investigar todas las formas de explotación”, y otra persona dijo que “se aprovechan de los niños” por ser niños.

Finalmente, en los derechos de participación, se habló de la necesaria regulación de la promulgación de pornografía e internet, arguyendo que la tecnología no es mala, pero que sí necesita que se proteja de eso a la niñez y adolescencia. Además, algunas opiniones versaron sobre la falta de reconocimiento de las opiniones de los jóvenes, cuando ellos mismos podrían dar las soluciones a los problemas; al mismo tiempo, que los padres coartan la libertad de elegir amistades a sus hijos por el involucramiento de gran cantidad de ellos en actividades ilícitas; alguien escribía que es necesario que dejen a los jóvenes seguir con las amistades que han elegido porque tienen derecho a hacerlo y porque saben elegirlos. Otros jóvenes manifestaron la necesidad de elegir sus propias creencias y pensamientos sin necesidad de que se impongan dentro de las familias. En este caso, los están cuestionando el rol de la autoridad y la disciplina de los padres (estrategias de supervisión y control excesivo ante la repunta de violencia...), que pasa de un régimen autoritario a uno de carácter democrático, basado en el diálogo y la negociación.

Como agente involucrada, recuerdo mi estrés cuando trabajé con el grupo de chicas adolescentes de la zona paracentral, me enojé por la presencia de una *facilitadora* de la mesa de derechos de supervivencia en nuestra mesa (derechos de desarrollo), porque había llegado sólo a platicar con ellas y eso obstaculizaba que la consulta se hiciera con eficiencia. Las chicas se detenían a responder sus preguntas, detalles de vulneración de derechos, y eso las atrasaba para llenar las guías de consulta.

Costó mucho trabajar con este grupo de niñas porque no podían trasladar las ideas de su experiencia personal en el lenguaje de derechos oficial y redactarlo, entonces tenía que estar muy pendiente de sus dudas, y redactarlo en formato de causa o de solución para completar las guías escritas que eran parte del registro de la consulta pública. Es muy difícil proponerse hacer una política inclusiva y que las metodologías de recolección de material de primera mano requieran de estándares educativos que no son adecuados para la población, y por ende, la excluya continuamente de los mecanismos de participación de una política que debe salir de ella. O que simplemente no sea la idónea para este grupo en particular.

### **Consulta regional de la zona oriental**

#### *La inauguración: el performance político*

Esta consulta se dio en un hotel de la ciudad de San Miguel, el día 11 de diciembre de 2012. La inauguración fue diferente. Para la sorpresa de todos y todas, se había organizado un coro de niños y niñas que entonaban el himno nacional en nahuatl. El salón estaba lleno a la hora indicada y se pudo dar inicio de forma puntual. El personal del CONNA, como en la consulta en Sonsonate, había llegado un día antes para afinar cualquier detalle con el local y las instalaciones.

Durante la inauguración, la mesa de honor estaba conformada por la Directora Ejecutiva del CONNA, otra empleada del CONNA que fue electa como representante de la sociedad civil, un joven de las Unidades Juveniles de la PDDH, y el gobernador de San Miguel. Las presentaciones esta vez fueron más escuetas, inclusive la presentación de resultados de la Subdirectora de la Gestión de Política. Ante la ausencia de los facilitadores de Viva y de la

psicóloga de la PGR, el personal del MINED estaba repasando la LEPINA nuevamente para encargarse de estos grupos de consulta que carecían de personal para dirigirlos, seguramente estaban preocupados por la cantidad de gente que había llegado, y porque serían dos mesas nuevas que moderar: la de los derechos de supervivencia y de protección.

La población adulta y joven de las últimas filas estuvieron prestando atención a la presentación, como también leían la papelería y el *brossure* de las carpetas con avidez. Pude notar que en el público había 3 agentes de la PNC. Vi a mi alrededor, una de las consultoras redactoras está de nuevo en su computadora, como en la consulta pasada, haciendo solamente el acto de presencia. Seguramente está saturada de trabajo. Hay gente que sale de la presentación y luego regresa, aburrida. También hay gente que apenas va entrando al evento.

Posteriormente el gobernador de San Miguel dio su discurso, no sin antes extenderle un piropo a la Directora Ejecutiva del CONNA. Luego comenzó a adular al gobierno en turno, y a proyectos como la nueva reforma de salud. Luego anunció que posiblemente el año próximo se realizaría el programa del vaso de leche y la entrega de paquetes escolares en esta zona, como muestra del esfuerzo “del gabinete de gobierno en apoyo a los derechos de la niñez”. La gente comenzó a murmurar. Él siguió haciendo propaganda política y hablando sobre el plan de acercamiento a la familia que implementará la PNC en breve, la audiencia cerró su discurso con un fuerte aplauso, aunque se notaba un poco de inconformidad. En lo personal vi que no sabía del proceso de la LEPINA.

Nuevamente, al finalizar el discurso, se presentó el coro de niños y niñas. La canción fue “Que canten los niños”. Fue un cierre hermoso, eran más niñas que niños. Toda la audiencia se conmovió, miraban con ternura al coro

perfectamente ensayado. Los empleados del CONNA tomaban video al coro, otros reporteros tomaban fotos.<sup>28</sup>

### *Las consultas: el trabajo en las trincheras*

Esta vez había llegado más gente, todas las estaciones de derecho estaban repletas y el grupo de facilitadores estaba muy atareado. En este caso, la idea de llegar hasta los municipios fue una buena táctica para tener mejor audiencia. La gente parecía muy feliz por el evento oficial, además que disfrutar de las comodidades que ofrecía el hotel local. Incluyendo el aire acondicionado en la ciudad que tiene una de las temperaturas más alta del país.

Durante el refrigerio, una empleada del ISNA comentó que había madrugado, porque habían ido a dejar a un pueblo de Usulután a otra compañera de trabajo que andaba cubriendo un caso. Habló de lo escaso que estaba el presupuesto y más, el transporte en esta institución.

Después de este refrigerio, pasamos a la jornada de consultas. Entonces pude presenciar que no todos los adolescentes de mi mesa sabían qué era la vulneración de un derecho, pensaban que un derecho vulnerado era uno que se cumplía, y preguntaron si era lo mismo. Esta experiencia deja en evidencia cómo las categorías conceptuales o la terminología oficial que usan los grupos de facilitadores no son comprendidas por la población consultada. Una razón es porque el registro lingüístico que se utilizan en las esferas del gobierno o en las

---

<sup>28</sup> Una informante me comentaría que esa era la idea al hacer las consultas, la propuesta era que los mismos niños y niñas pudieran organizarse y hacer obras de teatro, coros u otros números artísticos de forma que el mensaje fuera que era un evento dedicado “por y para los niños y niñas”, en donde ellos mismos también tuvieran una “participación activa”. (Diarios de campo, diciembre de 2012)

asociaciones de promoción de derechos no coincide con el arsenal lingüístico cotidiano de las poblaciones beneficiarias de programas, políticas y proyectos<sup>29</sup>.

Al querer explicar qué era un derecho vulnerado, la facilitadora que me acompañaba no supo adaptar su lenguaje para el público de adolescentes. Como también era mi responsabilidad “facilitar” el proceso, les expliqué con mis propias palabras lo que significaba un derecho vulnerado, haciendo uso de los sinónimos más adecuados que encontré, que no incluyeran la palabra “violado” que había usado mi compañera en la consulta y por el cual algunos jóvenes se habían reído entre ellos. En esta consulta vi que esta facilitadora estaba demasiado distraída, hacía llamadas con frecuencia cuando veía un pequeño receso disponible, le llamaba a su hija, quien estaba en kinder.

Un muchacho de 14 años que había estado somnoliento, me dijo que estaba desvelado porque trabajaba para una empresa de gas propano en una sede local. Me contó además que su patrón (“un señor bien buena onda”) no había tenido problemas en dejarlo ir a la consulta. Pero se la pasó con sueño toda la mañana.

A la hora de dar las indicaciones generales al siguiente grupo de adolescentes, unos chicos estaban mandando mensajes mientras les dábamos las indicaciones, fue un problema para acatar su atención, todos parecían estar mandándose mensajes entre sí. Con una mirada a vuelo de pájaro pude comprobar que hay más chicos que chicas, de seguro las niñas son solo el 20%, exagerando. Cuando les pregunté si venían por su cuenta, la mayoría respondía que sí, solamente la gente de Jiquilisco, Sociedad y California venían con

---

<sup>29</sup> Recuerdo que en las primeras consultas a las que asistí, me pregunté más de alguna vez si la gente entendía perfectamente el lenguaje técnico del equipo que “facilitaba”, pero no lo tomé con mucho cuidado ni compartí con nadie esa inquietud porque en seguida vi que las actividades se desarrollaban con aparente normalidad, y en el tránsito de una cosa y otra, simplemente se me olvidó o no lo consideraba oportuno.

microbuses pagados por las alcaldías respectivas. Creo que ha sido la primera consulta regional en la que ha asistido gente de todos los departamentos, en este caso, de Morazán, Usulután, San Miguel y La Unión.

Más adelante, como parte de las dinámicas de la consulta, hicimos una priorización de derechos, y ante el empate sobre la relevancia de unos derechos vulnerados, la compañera que estaba “facilitando” conmigo sugirió que anuláramos el derecho a conocer padre y madre porque estaba relacionado con la familia, igual que los dos anteriores (que habían quedado en primero y segundo lugar en la votación) de modo que era más “conveniente” plantear la competencia entre los otros dos derechos que referían a otras carencias. Esto es de suma relevancia porque no fue la primera vez que nos pasó, varias veces en las demás consultas debimos rehacer las votaciones, y muchas veces los chicos se ponían de acuerdo para votar por el mismo o simplemente perdían la seriedad y cambiaban drásticamente de opinión. En esta ocasión, los celulares pudieron haber agilizado la comunicación. Si bien las intenciones de esta facilitadora eran recoger los derechos más sobresalientes y diversos posibles, el sólo hecho de rehacer las votaciones permitía que el material estuviera sesgado.

En uno de los grupos que coordiné, los chicos y chicas condenaron la actuación de los ediles al no incluir la creación de estos espacios en su presupuesto, señal de que la niñez y adolescencia no es una población importante en sus agendas. Esta percepción iba acompañada de la noción de que la niñez y adolescencia no era importante porque sus opiniones no se traducían en votos efectivamente. Es muy importante resaltar la percepción de la cultura política de los ediles que los adolescentes están identificando según sus experiencias.

Nuevamente, a pesar de que el CONNA está realizando el evento, los chicos no reconocen más autoridad en relación a la niñez que el ISNA, a la PNC en cuanto a la seguridad (algunas veces se menciona al CAM), a las alcaldías en cuanto a

ordenamiento territorial y organización comunitaria, y al “gobierno” (en general) en cuanto a la creación de empleos y a la seguridad social.

Dentro de la parte etnográfica de estos derechos, tengo algo que relatar sobre el último grupo de adolescentes de la mesa de desarrollo, eran muy pequeños. Había chicos y chicas que quisieron leer la LEPINA para poder dar causas y soluciones a los derechos que salieron más vulnerados. Algunos hasta usaban muy bien el lenguaje técnico, difundido por el CONNA. Cuando hablaban de la responsabilidad del Estado con el derecho a la educación, uno de los chicos me dijo que los profesores no “dinamizaban” las clases. En seguida vi que dos chicos del mismo grupo, estaban jugando y no ponían atención a los otros dos que sí leían y escribían. Entonces les dije a estos que debían aportar ellos también. Y les expliqué el derecho en pocas palabras, para contextualizarlos, les pregunté qué pensaban de sus escuelas, qué les gustaba y qué no, por qué creían que habían niños que no les gustaba ir a la escuela. Y uno de ellos me soltó: “¿y a quién le gusta ir a la escuela...?” Entonces le pregunté por qué decía eso. Me dijo que los profesores mucho gritaban y regañaban, que la escuela era muy pequeña, fea y que las clases eran aburridas. Los otros dos chicos que formaban el grupo lo miraron con desaprobación por su sinceridad. Les dije que redactaran eso mismo en las secciones de “causas” y “soluciones”, atribuyéndole la relevancia. En seguida pudimos redactar las soluciones que consistían en capacitaciones constantes para los docentes, tanto para actualizar los contenidos como para tratar bien a los alumnos. Así también de invertir en las instalaciones de las escuelas, para que a los niños les guste ir. También hablaron de que las escuelas estaban muy lejos de las viviendas, pues muchos niños caminaban mucho y otros iban en bicicletas, y de que los padres no mandan a sus hijos a la escuela. Los otros chicos siguieron redactando eso mismo con palabras más técnicas, no les gustó que yo permitiera que el otro chico escribiera sus opiniones de forma espontánea.

Para mí era un poco difícil, porque la verdad, me parecía mucho más enriquecedor que los niños escribieran con sus propias palabras y no con palabras técnicas, aunque en ambos casos era significativo, pues eran diferentes formas de interpretación, pero mientras una era la interpretación prístina de un sector social específico, la otra, seguía un discurso institucional. Además, era mi primera experiencia como “facilitadora”, y aunque esta era la última consulta en la que estaba trabajando y me había adaptado a las fases del proceso, siempre había nuevos aprendizajes que se daban en cuestión de dos minutos, no tenía tiempo para reflexionar o detenerme.

Cuando entré al comedor, una consultora redactora del CONNA me indicó dónde sentarme. Me sentaron con otra parte del personal del CONNA, una parte del personal del MINSAL y otras señoras. También estaba un empleado de la alcaldía de San Miguel, quien durante la sobremesa no socializó. El empleado del MINSAL trabajaba en el área de prevención. Mencionó que se había decepcionado mucho durante la consulta en Occidente por la poca gente que llegó. Me imagino que varias personas compartían la misma reacción y me hizo pensar en que cuando se delega una tarea y esta no es cumplida por un agente intermediario, como son las alcaldías en este caso, toda la estructura encargada de la implementación, sienten sus esfuerzos, sus conocimientos e ilusiones y utopías truncadas.

El tiempo de comida y sobremesa fue satisfactorio para los agentes consultados por interactuar con los organizadores, con quienes compartieron experiencias locales y sus opiniones sobre la consulta. La población de beneficiarios está conforme con estos métodos, pues durante la conversación unas señoras hablaron de la dolarización. Dijeron que por qué no se le preguntó a la gente (como se estaba haciendo con la LEPINA) si querían dolarizar o no. El empleado del CONNA que nos acompañaba aplaudió la idea, diciendo que las decisiones de gobierno deberían ser procesos participativos, las señoras asintieron y dieron

varias experiencias comparando el costo de la vida antes y después de la dolarización. Noté que el acercamiento de los empleados del CONNA a la población consultada era una modalidad muy aceptada para la población local, quienes sentían que estas prácticas políticas eran –sin decirlo en estas palabras específicas- verdaderamente democráticas.

Posteriormente pasamos a la otra parte de la jornada de consultas. En uno de los escritos fotografiados un chico demandaba al gobierno mejorar la calidad de vida y la seguridad social de la población, pues identificaba a las consultas, como parte de la gestión actual: “que el gobierno ayude así como en estos tres años atrás”, decía... Los sentires y pensares de la población local en relación a las consultas era un proceso aceptado, que además se vinculaba directamente con el mandato del presidente actual, aunque este no se había hecho presente en ninguno de los eventos oficiales.

Así terminó la jornada de consultas y con ella, toda la etapa de consultas para el diseño de la política. Posteriormente seguí de forma documental el proceso del diseño de la política hasta el lanzamiento del tan esperado documento oficial, que fue el miércoles 26 de junio de 2013. Y con ello decidí cerrar mi etapa de trabajo de campo con las asociaciones diseñadoras de la política e investigar una comunidad beneficiaria para recoger las interpretaciones sobre la política que se estaban gestando y desarrollando de forma local en la etapa de implementación de la política. Decidí seguir con mi investigación en la localidad de San Ramón, en el municipio de Mejicanos (San Salvador). En San Ramón también estaba instalada una de las ONGs que participaron en el proceso de diseño de la política por medio de su integración en la Comisión de Política Ampliada y en su participación en el diseño y realización de consultas públicas. Cuando llegué a la sociedad local, me encontré con redes de organizaciones que confluían en nuevas estructuras de poder que habían sido delineadas desde hacía mucho tiempo, y en donde la ONG que ya conocía era apenas un punto en

un universo más grande, más heterogéneo, cuya labor era entendida de forma diferencial por las demás organizaciones.

### *Relaciones intrainstitucionales*

Solamente la directora de la ONG y mi persona estábamos en el acto inaugural con las demás instituciones y el público en general. El personal de la ONG que representábamos se había perdido del acto de inauguración (según las explicaciones de la directora) como un capricho en contra de ella por una llamada de atención durante la semana, capricho que se manifestó también en el comportamiento de los demás empleados, (sabiendo muy bien que la consulta era muy importante para la directora).<sup>30</sup>

Con estos hechos, confirmé mis sospechas alrededor de las faltas disciplinarias que observaba en el personal de esta ONG, especialmente cuando la directora no estaba presente. Esto afectaba directamente al proceso de diseño de la política. Asimismo sirva este caso para ejemplificar la divergencia de utopías e ilusiones en relación a la política pública, como objeto cultural, entre las *alturas dominantes* y las *trincheras* de la ONG.

## **3.5 CONCLUSIONES**

Debido al abordaje de mi estudio, no es mi mayor interés mostrar los resultados de las consultas ni hacer un compilado de la situación de la infancia en El Salvador. Para ello se puede consultar la *Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA) 2013-2023* (CONNA, 2013) o bien, el *Informe sobre el estado de la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en El Salvador, 2013* (CONNA, 2013). Mi interés radica, como lo he explicado en capítulos anteriores, en cómo se dieron los procesos políticos

---

<sup>30</sup> Paradójicamente, esta persona ya no es empleada de la misma Fundación, sino que del CONNA.

del diseño de la política de la infancia. Para ello comparto las siguientes reflexiones.

Las consultas públicas en que confluían diferentes agentes sociales, conformando diferentes organizaciones, mismas que formaban redes de trabajo para la movilización de recursos y discursos significativos, fueron momentos muy importantes para mi investigación por aportar un cúmulo de información que, con el ambiente institucional, revelaron nuevos indicios para el análisis de las realidades sociales. Ejemplo de ello fueron todas las pláticas de pasillo antes de cada una de las inauguraciones o las pláticas de sobremesa, en donde se congregaban gran cantidad de empleados de las organizaciones de distintas escalas y público en general para intercambiar opiniones, retos, aprendizajes o pequeñas percepciones, anécdotas o vivencias del proceso de consultas públicas, donde ejercían interpretaciones variadas. Estas producciones culturales deben verse en función de las posiciones que juegan los agentes dentro de estructuras que otorga el campo de poder de la política. Dentro de estas posiciones, es fundamental mi involucramiento en el proceso como “facilitadora” de consultas.

En un primer momento, imaginé que según las etapas de la política que el CONNA fue desarrollando, podría diferenciar quiénes estaban en las *alturas dominantes*, en las *oficinas centrales del organismo*, en las *oficinas locales dispersas* y en las *trincheras* de cada una de las organizaciones. Sin embargo, dadas las condiciones en que se dieron estos acontecimientos nos encontramos a *alturas dominantes* dialogando y dirigiendo los grupos focales junto a representantes de las *oficinas locales dispersas y oficinas centrales del organismo*. A la hora de las consultas, todo miembro de la estructura organizativa, se volvía *trinchera*. Sin embargo, durante los espacios de receso como de performance político en la inauguración, cada uno de los agentes volvía

a sus posiciones y era imposible conseguir una entrevista con las *alturas dominantes* del CONNA durante cualquiera de estos momentos.<sup>31</sup>

Esto, en términos de conocimientos e información sobre la política pública, significó que se manejaban marcos de interpretación diferencial sobre el conocimiento de lo que la protección integral proponía. Por ejemplo, las empleadas del CONNA y de la ONG LSM manejaban muy bien el nuevo discurso de Unicef sobre el “interés superior del niño y la niña”, por lo que trataban de ser lo más democráticamente posibles, como participativas. Esto permitía que los demás facilitadores que sí estaban capacitados sobre técnicas o metodologías especializadas para enseñanza de la infancia reconocían que habían “fallos” o “errores” de parte de otros que a durante la consulta trataban de aconsejar a los jóvenes, lo cual era desaprobatorio para los fines de la consulta. Lo cual, permitía que los jóvenes no quisieran hablar mucho en la consulta ya que los adultos que los dirigían les parecían figuras de autoridad represivas. Esto no iba de acuerdo con los fines de la consulta. Algunos de los facilitadores se molestaban, más nunca hubo una discusión o conversación para cambiar los métodos de abordaje, pues si se esperaba que la consulta fuera democrática y participativa, no se previó que otros representantes de instituciones no compartieran los mismos marcos culturales. No reparaban en que la misma actuación de este tipo se debía a los mismos referentes culturales de este sector, que no contemplaban otra forma de educar que aquella que conlleva intenciones de “orientar” o “dirigir”.

En una consulta escuché decir a facilitadora del Ministerio de Educación “aquí hay buenos líderes, estos muchachos sí son buenos líderes, pero hay que encausarlos...” Seguramente la señora se refería la necesidad de guiarlos dado

---

<sup>31</sup> Así también, tras el proceso de consultas, hice los intentos de acceder a algunas entrevistas con empleadas del CONNA que habían estado trabajando en el diseño de la política, pero el proceso para acceder a dicha entrevista era engorroso y de control de la información. Por tanto, esa entrevista nunca se concretó.

que si se dejaban libres, podían ser líderes “para lo malo”. Más temprano había escuchado a esta misma persona extenderles un largo sermón a los jóvenes durante la consulta, exhortándolos a no incursionar en una pandilla o en las drogas, cuando más bien su papel como facilitadora era de dar las indicaciones necesarias y mostrar toda la apertura de puntos de vista para que los jóvenes hablaran la mayor parte del tiempo. (Diarios de campo, diciembre de 2012) Que estas prácticas salgan a la luz en el marco de un esfuerzo nacional refleja cómo los diferentes agentes luchan por imponer distintos órdenes morales (Rodríguez, Inédito).

Los procesos de hechura de políticas dejan claro que se evidencian las interpretaciones heterogéneas que de ellas se hacen (sus conocimientos, sentimientos, visiones de mundo como sus aspiraciones en relación a los derechos y la política de la infancia), contrario a las intenciones del órgano oficial de gobierno, el cual busca la homogenización de opiniones, acciones y esfuerzos a favor de la infancia. Como también significó que los marcos de interpretación de facilitadores es heterogéneo, que bien pueden entenderse entre aquellos que comprenden la necesidad de retomar valores democráticos (fomentados en la igualdad, la participación social, la libertad individual) para que la infancia pueda desarrollarse de forma “integral”, como aquellos que comprenden que es necesario retomar valores autoritarios (basados en la disciplina, la corrección física, la represión y coerción de libertades individuales) para que la infancia no adopte dinámicas violentas. Asimismo, en las consultas, hay jóvenes que reconocen este tipo de educación –basado en la violencia individual- como la más adecuada para la sociedad actual. Para los fines de la consulta, estos discursos se ven en conflicto.

Los comportamientos de los funcionarios de gobierno que participaban *facilitando* las consultas buscaban legitimarse como agentes de cambio social para la juventud, mientras que los empleados de algunas ONGs no traspasaban

las estructuras que el régimen de poder exhibía. Todos ellos hallazgos abonaron a confirmar la hipótesis que declara que hay un conjunto de agentes de distintas organizaciones tanto estatales, multilaterales, como de la sociedad civil, que están interpretando de forma diferencial la política nacional de protección a la infancia. Las hipótesis concomitantes segunda y tercera se ven reflejadas también en este capítulo. La segunda expresa que “el diseño de la Política de Ley está permeado por un conjunto de normas y valores jerárquicos, en donde las ONGs quieren adelantar sus temas de trabajo y las organizaciones estatales tienen una participación diferenciada”, lo cual también se confirma y se puede abonar a la reflexión de Rodríguez cuando dice que los comportamientos de la heterogeneidad de agentes que se encuentran en este “espacio de múltiples interacciones”. Mientras que la tercera, expresa que “las organizaciones estatales se involucran de forma diferenciada en el proceso del diseño e implementación de la política pública, debido a su competencia institucional y a los intereses de los titulares”. Por lo tanto, se ven confirmadas al expresar que si la Viceministra de Salud es de las únicas titulares de los ministerios que se involucró en el proceso de la política, también sus empleados administrativos se caracterizaron por ser más activos en la consulta con adultos que otras organizaciones. Igualmente, si el Ministro de Educación también acudió a una de las consultas locales, así también los empleados del Departamento de Deporte y Cultura de dicho ministerio, estuvieron al frente de las consultas en el área de adolescentes.

Los esfuerzos desplegados por el CONNA fueron muy amplios aunque con escaso personal y presupuestos. Sus empleados y empleadas estaban ocupados todo el tiempo, el proceso de diseño de la política no se dio como se había planteado en el papel. Los compromisos se fueron sacando en su debido tiempo, tal vez con algunas prórrogas, pero no sin la explotación laboral de sus empleados, de empleados de ONGs y fundaciones privadas, ni sin el trabajo

voluntario (no remunerado) de otros agentes. El sólo diseño de la política exigió recursos financieros que el Estado no era capaz de proporcionar, como recursos humanos que no podía cubrir. De ahí que la estructura que Migdal propone para analizar el trabajo de las burocracias no se acercan a los datos concretos de las arenas de la política de la infancia observadas en todos los momentos y espacios.

Asimismo, al mirar hacia afuera, lo que los planeadores de la política llamaban los “mecanismos de coordinación y articulación” con los gobiernos locales, las iglesias, y demás asociaciones que tenían accionar en las localidades, no funcionaron como tales. Las convocatorias no fueron dadas a toda la ciudadanía, sino sólo a aquella ciudadanía cliente que compartía algún vínculo de parentesco, amistad o beneficiaria de programas específicos con la autoridad local. Esa fue la red que permitió que el número de personas que llegó a las consultas, fuera la población consultada, muchas veces desinformada. Esto hace la visión y el alcance de la consulta pública más reducido y permite que estas ciudadanía clientela sean las que dependan de estas instancias para la mejoría de sus condiciones materiales y simbólicas de vida (esto incluye su libertad de expresión, la participación política y la defensa de los derechos humanos y de la infancia).

Las percepciones de los adolescentes rescatan ideologías de clase en relación al acceso a la justicia, en cómo afecta a las capas más pobres de la sociedad. Mientras que algunos de los adolescentes que eran de capas medias e hijos de empleados del CONNA, trataban de legitimar e influir a favor de concepciones de la protección de la infancia como cánones establecidos. Asimismo, como bien decía la hipótesis concomitante primera que planteé al principio, “las concepciones alrededor de los derechos de la niñez se encuentran configuradas y condicionada a partir de las condiciones de vida materiales de la población beneficiada de la política pública”. Para un mejor entendimiento de este punto,

doy abajo más ejemplos. Sin embargo, no pretendo establecer un determinismo, sino solamente me baso en los casos explicados en las viñetas etnográficas.

La consulta deja muchas enseñanzas. Entre ellas, que la sociedad salvadoreña evidencia en sus procesos políticos los valores que conforman su cultura política. La cual está lejos de ser una cultura democrática propiamente dicha. Desde los *performances* políticos de parte de las autoridades locales e institucionales, las adulaciones, las improvisaciones, el proselitismo político son las tácticas para “matar el tiempo” cuando el punto en agenda que se está desarrollando no es relevante para la institución. Cuando se deja al descubierto cómo los mismos consultados en algunas ocasiones se rifaban o turnaban los derechos por los que debían votar como los “más vulnerados”. O bien, no poder compartir los mismos códigos lingüísticos ni referencias que los diseñadores de la política (al hablar de “vulneración de derechos”, “derecho de protección al maltrato”, etc.), y por eso tener dificultades para desempeñarse mejor en la consulta. Es por ello que aunque los diseñadores de las consultas se esforzaron en la hechura de la metodología para que esta fuera lo más democrática, participativa y abierta posible, esto no pudo realizarse con entereza porque no depende de un esfuerzo conjunto plasmado en el papel, depende de una historia socialmente diferenciada que ha trazado rumbos simultáneos y ha puesto de espaldas a sus protagonistas, a tal punto que al encuentro tras muchos campos políticos de distancia dejan de comprenderse. Cual parlantes de idiomas distintas se escuchaban con atención por unos momentos, pero en otros se ignoraban, tenían malos entendidos y al final trataban de quedar felizmente reconciliados. Para después continuar con sus desiguales caminos. Como decía Varela, siguiendo a Krotz, es parte de esta investigación “recuperar el lado subjetivo de las contradicciones objetivas, redescubrir seres humanos concretos detrás de los actores políticos abstractos, reparar más en el dramatismo de la

simultaneidad del poder y contrapoder, imposición y resistencia. [loc. cit]” (Varela, 2005: 20)

Es por ello que la enseñanza más importante, a nivel antropológico, es conocer la realidad y las condiciones de posibilidad en que se han dado los procesos, los valores que ha movido a las personas que encarnan y conforman el Estado, a la población beneficiaria de políticas, a diseñadores –en toda su diversidad y multidisciplinariedad-, a “facilitadores” de consultas (noble apelativo para quien dirige la atención, las preguntas, las opiniones durante la consulta). Reconocer que es esta cultura, son estos valores, estas condiciones materiales de las que se parte, es el génesis de las posibilidades para imaginar.

Estos eventos dejan ver la cultura política verdadera que se da en las *alturas dominantes* de ministerios y gobiernos locales. Más allá de asistir a un discurso bajo la bandera de la democracia, la participación política, la igualdad y los derechos humanos, se logra reconocer que la cultura política local real dista mucho de estos ideales. Donde se mueven, más bien, los valores del clientelismo, el favoritismo, el amiguismo entre los funcionarios que tienen en sus manos los presupuestos y la autoridad política para promover programas para la ciudadanía. El tema de la ciudadanía también nos inserta en la reflexión que, según la evidencia etnográfica, los contactos personales entre los empleados de las alcaldías con los pobladores locales y no la convocatoria para una ciudadanía heterogénea, permitieron el desarrollo de las consultas, probablemente producto de otros procesos de interacción política. Aunque esto también se dio a nivel de Estado, cuando la convocatoria fue lanzada a REINSAL y la única persona que acudió al llamado mantenía vínculos de amistad con una empleada del CONNA.

La idea de ciudadanía es entonces una falacia si se considera como el concepto clásico, el cual se comprende alrededor de la sociedad anónima que adquiere

derechos civiles y lucha por su defensa. La ciudadanía salvadoreña está más bien comprendida por redes de parentesco y de amistad, que si bien adquiere derechos por medio de leyes que se decretan, se les conoce por medio del trabajo de agentes de impacto localizado. Igualmente, la participación política no se da como se comprende en la literatura sobre ciencias políticas, como procesos de mayorías organizadas en el anonimato. Sino más bien se da por medio de la búsqueda de recursos escasos y el establecimiento de relaciones personales, familiares, de compadrazgo, como de amistad con líderes de organizaciones de toda índole (estatal, de la sociedad civil, multilateral).

### *Reflexiones metodológicas*

Esto me hace pensar en tres aspectos importantes que la perspectiva teórico-metodológica sobre la antropología de la acción pública, basada en Rodríguez Castillo, (2011, 2012), me proveyó:

1. Las ventajas de esa mirada etnográfica sobre los “profesionales del desarrollo” en su propio espacio de trabajo

La etnografía de la acción pública es una metodología que permite que el trabajo de campo sea desarrollado en los diferentes escenarios o espacios de interacción donde los funcionarios de gobierno y empleados de las distintas organizaciones realizan las actividades de la política: se toman decisiones, se llegan a acuerdos, se pueden registrar las reacciones, percibir las fricciones o desencuentros, como las alianzas, contradicciones y complicidades. Esta metodología se caracteriza por la riqueza del material que se está fraguando, la cual puede ser identificada en escalas globales, centralizadas como localizadas. De ahí que la necesidad de abordar el proceso de política me haya llevado a retomar esta metodología.

Eso implicó que se establecieran vínculos muy fuertes con una de las ONGs que estaban muy involucradas en el proceso de la política desde sus inicios. Por su parte, la ONG había establecido muy fuertes lazos de amistad y de concomitancia con el CONNA debido a la afinidad en las metodologías de trabajo. Además, por mi parte también tuve que adquirir conocimientos especializados sobre el ramo de niñez para adentrarme en ese universo de información, relaciones, disputas y legitimidades.

Por medio de la observación etnográfica en los lugares de trabajo se pueden identificar las relaciones entre las instituciones que trabajan con los mismos proyectos (visitas, llamadas, compromisos, eventos similares, encuentros, etc.). La heterogeneidad de los discursos entre las organizaciones hace más visibles las amistades personales, las consiguientes alianzas, como las convergencias o divergencias entre las organizaciones. Sin embargo, también revela el comportamiento de la burocracia, una instancia poco accesible para la labor investigativa, como también visibiliza los intereses de las demás organizaciones.

## 2. Las estrategias de optimización para una observación etnográfica no centrada en la “comunidad” o no centrada en un lugar

Cabe aclarar que dado que mi trabajo se desarrolló con agentes policéntricos que representaban a organizaciones locales, departamentales, interdepartamentales, nacionales, regionales, internacionales o de carácter global, sería imposible aplicar una estrategia metodológica centrada en un lugar (organización, localidad, agencia de desarrollo, institución estatal) o una comunidad. De ahí que muchas veces me moviera entre distintas organizaciones de la sociedad civil de San Ramón, como también, en las agencias globales ubicadas en el departamento de La Libertad (donde se encuentra Unicef, las oficinas de FOMILENIO, del PNUD, etc.). Así también las oficinas del CONNA o del ISNA, las cuales se encuentran en la zona central del departamento de San

Salvador. Aunque de las multilaterales no me fue posible conseguir ninguna entrevista.

En palabras de Rodríguez Castillo (2011: 135), “el interés inicial por los efectos que tomaba una política pública local me remitió a agentes y redes de relaciones no limitadas a esa localidad, con lo cual el desafío que enfrenté desde el inicio fue la búsqueda de nuevas modalidades de determinación de objetos antropológicos de estudio y de sus unidades de análisis, lo que rompe las restricciones clásicas de identificarlos como cosas empíricamente dadas y claramente delimitadas y contenidas en un lugar específico”.

Lo que podríamos llamar “estrategias de optimización” consisten en seguir las alianzas detectadas entre las organizaciones, y aprovechar esas alianzas para posibles informantes clave. Por medio de esta estrategia se pueden reconocer las redes de trabajo entre los profesionales del desarrollo, lo cual enriquece el mapa de organismos que se están encontrando en diversas arenas de interés, en diferentes momentos históricos y ante distintas coyunturas. Esto no quiere decir que sólo se seguirá una perspectiva de la diversidad de agentes, pues también es necesario tener iniciativas propias para entrar en otras organizaciones donde ningún agente de interés nos ha introducido. Esto, sin duda, requerirá que se haga más etnografía con estas organizaciones, para botar todos los prejuicios y paradigmas que estas organizaciones tienen de la persona investigadora como agente externa desconocida, que a partir del *rapport* antropológico (que requerirá de una etnografía intensa) se pueden ir borrando poco a poco. No deben despreciarse las alianzas –inclusive personales- con las alturas dominantes de las organizaciones de interés.

3. Cómo la orientación teórico-metodológica, permite –no obstante- mantener una perspectiva de totalidad sociocultural

Según Roseberry (1998), la perspectiva de los campos sociales es una herramienta teórica para representar la realidad sociocultural como un sistema abierto (como decía Roseberry, siguiendo a Lesser), el cual tiene múltiples interconexiones en diferentes niveles que permiten vislumbrar horizontes socioculturales más amplios; como también permiten visualizar, bajo un análisis relacional, las estructuras de poder subyacentes en los factores culturales que se estudian. La teoría de los campos sociales permite tener una mirada de largo aliento sobre los fenómenos sociales. En este sentido, la perspectiva de los campos sociales según Roseberry se convierte en una metodología en sí misma (Roseberry, 1998). Rodríguez (2011: 136) resalta la necesidad de hacer este tipo de etnografías “no como clásicas monografías que procuran la reificación de lo local o la comunidad como un todo integrado y homogéneo. Por el contrario, deben formularse como ventanas de observación sobre las complejas relaciones que impulsan las políticas públicas entre agentes locales, el Estado nacional y el mundo global.”

En términos etnográficos, no se puede estudiar una política en ninguna de sus fases si no se toman en cuenta la diversidad de agentes sociales que de ella emergen en sus distintas posiciones, incluyendo la posición en que la investigadora o el investigador ocupa. En este estudio solamente he tomado en cuenta aquella información que va acorde a mis intereses de investigación; aún así, este estudio es sólo un precedente para mejores y más minuciosas investigaciones.

## **CAPÍTULO N° 4**

### **ASOCIACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: ENTRE LA LEGITIMIDAD, LOS SABERES LOCALES Y LAS ARENAS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

En este capítulo pretende retomar la misma matriz analítica, esta vez teniendo presente los imaginarios locales y las relaciones que los lugareños establecen con los programas de bienestar social que llegan a los territorios locales, la consiguiente formación de discursos híbridos debido a los financiamientos internacionales y a la multiplicidad de organizaciones que han sido retomadas como actores policéntricos a lo largo de la investigación.

## **CAPÍTULO 4**

### **ASOCIACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: ENTRE LA LEGITIMIDAD, LOS SABERES LOCALES Y LAS ARENAS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

#### **INTRODUCCIÓN**

Las entidades de proyección de programas para el bienestar de la niñez y adolescencia, según el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (que se rigen según el Libro II de la LEPINA), se conocen como la Red de Atención Compartida (RAC): “es el conjunto coordinado de entidades de atención; sus miembros tienen por funciones principales la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, las cuales deben actuar conforme a la presente Ley y en todo caso, en atención a los principios de la legalidad e interés superior. Los miembros de la Red de Atención Compartida participan en la ejecución de la PNPNA, las políticas locales y en los casos autorizados por esta Ley, la ejecución de medidas de protección.” (Artículo 169 de LEPINA) (CONNA, 2009: 76)

Es el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) quien “coordinará y supervisará la actuación de los miembros de la Red de Atención Compartida. Los medios y procedimientos de coordinación serán regulados en un reglamento especial que aprobará el CONNA.”, según lo manifiesta el artículo 170 de la LEPINA. (CONNA, 2009: 76) En San Ramón existe un universo heterogéneo de organizaciones de la sociedad civil que velan por los derechos de la infancia y cumplen con los requisitos para formar parte de la RAC. Algunas de ellas están registradas en el ISNA y otras no. Más bien estas últimas se revelan a partir de los procesos

organizacionales locales, los cuales adquieren gran trascendencia al tener como origen los procesos de formación de Comunidades Eclesiales de Base antes y durante el conflicto armado (décadas de los 70s-80s), surgimiento de las ADESCOS tras la firma de los Acuerdos de Paz (década de los 90s), y aquellas organizaciones internacionales que se van instalando en las localidades y que representan a diferentes movimientos sociales promovidas generalmente por la cooperación internacional.

Tanto los procesos organizativos como la llegada de diferentes ASC a la localidad, cuestionan el poder del Estado central y de las municipalidades por medio de la implementación de programas de bienestar social para la infancia y adolescencia. A su vez, los procesos organizativos dentro de la localidad permiten que se conformen nuevas organizaciones “paraguas” ante la ausencia de los beneficios de los programas de los gobiernos centrales y locales, cuestionando así los principios de universalidad y de aplicación general de los derechos de la infancia y adolescencia. Y poniendo en la palestra de la discusión especialmente a dos organizaciones que se disputan cuotas de legitimidad en relación a uno de los derechos de la infancia: la educación. Estas organizaciones son la fundación privada La Sociedad del Mañana y la Comunidad Eclesial de Base de San Ramón, a ambas se les dará un tratamiento especial en este capítulo. La Sociedad del Mañana es una de las organizaciones que tiene su base en San Ramón y a su vez estuvo involucrada en el proceso de diseño de la política de la LEPINA que coordinaba el CONNA por medio de la Comisión de Política Ampliada, empleados de esta fundación estaban dentro de la comisión y estuvieron desempeñándose como “facilitadores de consultas”. La Comunidad Eclesial de Base tiene relevancia en los procesos organizativos que se han gestado en la localidad desde los años 70s.

El objetivo de este capítulo es hacer una presentación de las diferentes asociaciones de la sociedad civil para contrastar, con los principios teóricos de

Migdal (2011) y de Swartz, Turner y Tuden (1994), las legitimidades que se disputan a nivel local por medio de un mosaico de organizaciones, las cuales tienen diferentes mecanismos para conseguir los recursos internacionales para la implementación de sus programas. A su vez, es necesario analizar los proyectos ideológicos del desarrollo que se mueven a nivel local por medio de estas “entidades de promoción y atención” de los derechos de la infancia y que deben interpretarse a la luz del marco de diseño de la PNPNA que se está librando a nivel nacional, como también, como proyectos en contraposición a la fase de “formulación y legitimación de la política (programas)”, como los define Aguilar (1993: 22), al definir a las políticas públicas como proyectos exclusivamente del Estado.

La estructura capitular se divide en: “Emergencias de las Asociaciones de la Sociedad Civil”, en donde se describen los orígenes, objetivos y principales acciones desplegadas en San Ramón, de cada una de estas organizaciones. Posteriormente, “la política pública en San Ramón”, en donde se explica por qué no se dio en San Ramón ninguna de consultas locales o regionales como la sensibilización en relación a los contenidos de la LEPINA, con énfasis en las interpretaciones de las organizaciones de la sociedad civil sobre esta política y por qué apoyan o no los fines de la misma. En el siguiente apartado: “La ONG La Sociedad del Mañana: el derecho a una educación con calidad” describiré el principal accionar que esta ONG proyecta. Y finalmente, “La CEB: la educación como acceso a la dignidad humana” nos da una descripción y análisis más detallado del contexto en que surge la CEB en El Salvador y su visión particular sobre el derecho a la educación. Al final, hay un apartado de conclusiones.

#### **4.1 EMERGENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (ORÍGENES, OBJETIVOS Y PRINCIPALES ACCIONES EN SAN RAMÓN)**

La guerra civil en San Ramón fue un evento que cambiaría el diario vivir de la localidad debido a las asociaciones civiles que se fueron fundando conforme se terminaba el conflicto armado. Desde que una se posiciona en la localidad se da cuenta de la diversidad de asociaciones y fundaciones que desarrollan programas de bienestar en la localidad, programas que tienen que ver con refuerzo escolar, becas escolares, programas nutricionales, generación de empleos y todo lo que tiene que ver con las carencias materiales y simbólicas de la población. Se revela entonces un paisaje interesante de todos los financiamientos presentes en la vida cotidiana de San Ramón. Asimismo, es necesario ver estas iniciativas como organizaciones que combinan diferentes discursos sobre la modernidad, para llevar a cabo sus programas de bienestar y desarrollo social. Así como retomar la utilización de discursos como una estrategia para el manejo de recursos escasos, debido a las condiciones de marginalidad de la población y el poco acceso a las decisiones de Estado o del gobierno local. Este es el caso de las organizaciones como la Comunidad Eclesial de Base de San Ramón, la Asociación “Esperanza Viva”, Fundación “La Sociedad del Mañana” (LSM), “Soyavida”, la red de ADESCOs (que funciona a nivel de región de la municipalidad, coordinándose con la alcaldía).

##### *Historia de las Comunidades Eclesiales (o Cristianas) de Base en El Salvador*

Una de las formas de asociación de la sociedad civil que se dieron en El Salvador tras el conflicto armado fue la generación de comunidades cristianas de base (CCB) o comunidades eclesiales de base (CEB). Existen vastos estudios sobre las Comunidades Cristianas de Base o Comunidades Eclesiales de Base en Latinoamérica. En este caso, retomaré el trabajo del sacerdote y sociólogo

Juan Ramón Vega, *Las Comunidades Cristianas de Base en América Central* (s.f.) y las investigaciones de Carlos Lara “Conflicto social y cambio cultural en una comunidad rural de Chalatenango (El Salvador): 1970-2003” (2003) y “Conflicto por la identidad: Nuevas y viejas identidades entre los indígenas cacaooperas de El Salvador” (2013).

Las CCB o CEB pueden definirse como “pequeños grupos comunitarios de cristianos organizados por iniciativa del clero católico, que se proponen vivir su fe católica en el ‘hoy y aquí’ de su situación concreta animados por líderes de la misma comunidad; y que reflexionando a la luz del Evangelio sobre su situación y su papel como cristianos en su comunidad local y nacional, organizan acciones conjuntas con miras a lograr su promoción integral integrados por el Evangelio y el Magisterio de la Iglesia” (Vega, s.f.: 13). Así, se pueden resaltar “la especificidad de las CCB” para estos movimientos, como los define el mismo autor:

- a) “Descubre sus propios líderes a nivel de la misma base: caserío, barriada de ciudad o pequeña comunidad local;
- b) Reflexiona sobre su situación a partir del Evangelio;
- c) Organiza actividades conjuntas para resolver juntos sus problemas y dar respuesta a la satisfacción de sus necesidades;
- d) Busca establecer lazos de solidaridad con otras agrupaciones semejantes para luchar juntos por la satisfacción de aquellas necesidades que sobrepasan las posibilidades de su comunidad local, caserío o barriada.” (s.f.: 10)

Se debe resaltar la organización como una práctica que absorbe la cotidianeidad y desde la cual se comparten factores culturales (conocimientos e información, sentimientos y veleidades, valores, ilusiones y utopías) y a su vez se crean discursos sobre la “solidaridad”, la “hermandad”, la “comuni3n con Dios y los hermanos” y son organizaciones desde las cuales los agentes se proponen cambiar las condiciones materiales de vida para llegar a un nivel de vida digno. Por tanto, el discurso del desarrollo y el bienestar social es adem3s una de las

razones de ser de estos tipos de organización, pero se le hace referencia como “dignidad humana”<sup>32</sup>.

Se caracterizan por surgir

en el medio rural y en las zonas marginadas de América Central. Y desde su inicio, estas comunidades se desarrollan a nivel local: en caseríos de 30 a 50 familias, en barriadas donde se reúnen pequeños grupos de 10 a 20 personas que reflexionan juntas sobre su situación a la luz del Evangelio...”, además de que “son los mismos campesinos o pobladores de la barriada los que tomarán la responsabilidad del grupo, y surge así ‘el dirigente natural’” (Vega, s.f.: 8-9).

Aunque no hay un nombre definido para esta persona, se le suele llamar “delegado”, “dirigente”, “evangelizador”, “coordinador”, “catequista”. Es decir, la estructura de poder nace desde dentro de la “comunidad” y de allí su carácter específicamente localista. A nivel de terreno, en la Comunidad de Base de San Ramón, se le daba el nombre de “catequista” a quien hacía visiteos casa por casa para conocer las “necesidades” materiales y espirituales más urgentes de las familias.

El origen de las CCB o CEB en El Salvador surge por iniciativa de los párrocos, quienes, “preocupados por el problema de la evangelización, de las grandes masas bautizadas y creyentes pero faltas de formación cristiana, buscan métodos pastorales que les permitan llegar hasta los lugares más alejados del país para luchar contra la ignorancia religiosa.” (s.f.: 68) Sus principales precursores a nivel nacional fueron los sacerdotes de la Diócesis Cleveland, Thomas Sebian y Denis St. Marie, más una voluntaria del Papa, Rose Marie Smith. Todos fueron convocados por el Obispo Lorenzo Graziano en 1965 para trabajar en la parroquia de La Unión e implementar nuevos métodos pastorales. Estos mismos invitados se vincularon con unos sacerdotes de la orden

---

<sup>32</sup> Según el mismo autor, “los obispos latinoamericanos” que asistieron al Concilio Vaticano II en Medellín, se puede hablar de una dimensión dual de las CCB: a) la célula inicial de estructuración eclesial, y foco de evangelización; b) factor primordial de promoción humana y desarrollo.” (Vega, s.f.: 11) Es evidente que en El Salvador tuvo un fuerte impacto la última dimensión.

Maryknoll, quienes ya tenían un proyecto similar con poblaciones indígenas en las hermanas tierras de Guatemala. Fueron 100 campesinos los seleccionados para asistir a un curso de formación, encuentros que se prolongaron tras nueve meses, y de los cuales 75 “perseveraron hasta el final”. (s.f.: 68-69) Las CCB o CEB tienen desde sus inicios distintivos de clase, pues son propias de sectores socioeconómicos marginados y además son interpretados como “peligrosos”:

El movimiento ha formado un nuevo tipo de líder religioso con conciencia social y ha despertado, en poco tiempo una nueva conciencia en las clases marginadas, lo que ha producido temor de las oligarquías de ambos países que, han acusado a la Iglesia de meterse en política, y más aún, han organizado una persecución y represión sistemática en contra de los dirigentes de estos movimientos, llegando hasta la muerte de campesinos y sacerdotes. (s.f.: 16)

En San Ramón, se reconocen a tres catequistas mártires, asesinados durante la guerra: Alfonso Acevedo, César Valle, Octavio Ortiz y Silvia Arreola. El concepto de “promoción humana y desarrollo social” se manifiesta desde el principio de la historia de las Comunidades de Base. Las primeras actividades religiosas que la CEB practicaba fueron las celebraciones de palabra (las cuales permitían el diálogo y reflexión acerca de su vida cotidiana) y con esas nuevas metodologías pastorales fueron descubriendo su “situación de explotación y empobrecimiento en que vive la mayoría del campesinado en El Salvador”; poco a poco, fueron ideando –junto con los párrocos- y dirigiendo programas para su bienestar y desarrollo integral:

Los primeros pasos que se dan están orientados a la capacitación del campesino a fin de que ellos mismos vengan a ser la base de su organización. Así se organizaron actividades de alfabetización, de cooperativas, juntas comunitarias; se les impartieron cursos de capacitación agrícola para que pudiesen aumentar su productividad en las cosechas y mejorar su dieta alimenticia; cursos de organización de la comunidad para que descubrieran las necesidades de su comunidad y que trataran de resolverlas por ellos mismos; cursos de derecho civil y constitucional para que supiesen defender sus derechos y conocer sus obligaciones ciudadanas. (s.f.: 95)

Por medio de estos programas los campesinos de estos movimientos “fueron buscando cómo organizarse en comunidad, en cooperativas de ahorro y crédito

para librarse de los prestamistas; aprendieron a usar abonos e insecticidas y lograron elevar la productividad de sus tierras para mejorar su dieta alimenticia y poder vender algo de su cosecha y salir de su miseria.” (s.f.: 95-96) Actualmente hay un programa de microcréditos en la CEB de San Ramón.

Así es como los miembros de estas organizaciones se van acercando a las utopías vigentes del desarrollo y el bienestar: “las CEB han ayudado a los campesinos y a los marginados a tomar conciencia de su dignidad personal” (s.f.: 175). Para las CEB que han surgido en San Ramón, la dignidad humana es uno de los principales valores que la organización promueve.

Debido al conflicto armado de los años 80, el autor opina que “la guerra afectó a las organizaciones campesinas. Muchos de sus mejores líderes se politizaron y se fueron a la guerrilla (...) muchos de ellos murieron o lograron emigrar.” (s.f.: 176) Según este autor, esto significó “ayudar al postrado social a que se incorpore en la sociedad y camine por sí mismo. La dignidad y la capacidad humana están allí, pero restringidas por las condicionantes sociales (...) una vez que él comienza a andar por sí mismo logrando su liberación económica, él mismo descubrirá nuevos incentivos para desarrollarse.” (s.f.: 216)

El autor concibe que el movimiento político-ideológico armado de los ochenta no debió vincularse con las organizaciones de base. Aun así, resalta dentro de sus principales derroteros la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas de vida, las cuales califica como una “integración a la sociedad”.

Otras referencias de relevancia son los trabajos de Carlos Lara (2003, 2013) en el norte de Chalatenango, donde registra el surgimiento de comunidades eclesiales de base. Este proceso estuvo caracterizado por hacer referencia a la “situación de pobreza del campesinado”, a tener una “orientación diferente” desde la iglesia católica:

Estos sacerdotes organizaron cursillos de iniciación cristiana en donde se discutía una interpretación social e histórica de la Biblia (...) Se sostenía que la construcción del reino de Dios suponía superar esta situación de pecado social, construyendo un mundo basado en la justicia y la igualdad entre los hombres. (...) Los campesinos que participaron en estos cursillos, que básicamente eran catequistas y celebradores de la palabra se convirtieron en los agentes que difundieron la conciencia revolucionaria (o de crítica a la sociedad dominante) y propiciaron la organización de las comunidades rurales en esta zona de Chalatenango. (Lara, 2003: 4)

Cuando esta población fue desplazada a campos de refugio en Honduras desarrollaron un estilo de vida colectivista a partir de los recursos que proporcionaban organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales (2004: 8); a partir de estos programas se han mejorado notablemente las condiciones materiales de vida de la población (2004: 9).

En 1973 se desarrollaron las CEBs en los cantones indígenas de Cacaopera (departamento de Morazán), “tuvo mucha incidencia en el desarrollo de una conciencia revolucionaria, pues sobre la base de un discurso religioso se desarrolló un discurso de crítica social al sistema imperante” (Lara, 2013: 11). Y retomando a Cabarrús, el mismo autor (2013: 11) opina que se dio un “desbloqueo ideológico” del campesinado, lo cual permitió que se desarrollara una “conciencia de crítica social”.

Desde antes de la formación de CEBES en la localidad, las poblaciones indígenas habían experimentado la intervención de organizaciones internacionales o de origen mixto, en su diario vivir, para la obtención de recursos significativos.

En un principio, los indígenas se integraron a la Unión Comunal Salvadoreña (UCS), una organización campesina propiciada por el gobierno de El Salvador y los Estados Unidos, a través de instituciones como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL), *Credity Union Association* (CUNA) y CARITAS. Lis indígenas cacaoperas a través de esta organización formaron una asociación cooperativa y tuvieron sus primeras experiencias a nivel de lucha política, participando en las manifestaciones que se llevaban a cabo en San Salvador para obtener

mejoras económicas, como solicitar la reducción de los precios de los abonos, la regulación del arrendamiento de tierras, y otras.” (2013: 11)

Después de los Acuerdos de Paz, diversas ONGs arribaron a Cacaopera con el objetivo de “satisfacer las demandas sociales que el Estado no logra cubrir.” (2013: 19) Estas organizaciones tienen como patrón la búsqueda de alianzas con organizaciones internacionales o de carácter mixto que puedan gestionar recursos para sus demandas.

### *Comunidad Eclesial de Base de San Ramón*

En 1963 arribaron a la parroquia de Zacamil, Mejicanos, tres sacerdotes de origen belga con el objetivo de conformar las CEB inspirados por la Teología de la Liberación. A esta organización se acercaron varios jóvenes, entre ellos, “Ana” junto a otros jóvenes como Silvia Arreola y Alfonso Acevedo, quienes comenzaron a catequizar y a organizar junto a los feligreses de la parroquia local.

En 1974 se conformaron las primeras CEBs en San Roque (Plan del Pito), San Ramón. Durante finales de los 70s y toda la década de los 80s se vivió en el país un conflicto bélico: la guerra civil, con mayor énfasis en algunas zonas (como la zona del oriente de Chalatenango y otros municipios del oriente del país). San Ramón era una de las zonas de San Salvador donde su población fue más golpeada por el conflicto armado por su proximidad con el volcán de San Salvador, cuyo paisaje natural fue aprovechado por los combatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como refugio y estrategia de defensa. Así, la población de San Ramón, por su misma geografía, estuvo condicionada para ser blanco de ataques de la Guardia Nacional.

La religiosa Silvia Arreola fue asesinada por el Ejército de El Salvador el 17 de enero de 1981 mientras trabajaba en un campamento del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) junto a otras enfermeras y médicos voluntarios. El catequista

Alfonso Acevedo, originario de la comunidad Santa Rita y finca San Fernando (ahora Altos de San Ramón), fue perseguido y asesinado por los Escuadrones de la Muerte el 12 de septiembre de 1982 a la edad de 40 años aproximadamente, después de que hubiesen masacrado a su familia. Acevedo era un periodista de La Prensa Gráfica y catequista de la CEB. Según algunos testimonios durante su conmemoración, a pesar de tener mejores condiciones de vida materiales, se preocupaba por las familias de estatus socioeconómico más bajos y los “animaba moralmente” para sobrevivir y “superarse”. Todas las mañanas salía de su casa a “catequizar” a las familias cercanas antes de irse a trabajar, a la vez que era intermediario para la obtención de programas del ramo internacional (CARITAS). (Diarios de campo, San Ramón, 15 de septiembre de 2013) Es decir, desde sus orígenes la labor de la CEB no se reduce a su praxis religiosa. Esto tiene que ver con la naturaleza misma en que son concebidas las comunidades eclesiales de base: proyectadas en la “superación humana” para la obtención de condiciones “dignas” de vida.

El legado de Alfonso Acevedo se reproduce en nuestros días por medio de la CEB San Ramón, organización “paraguas”, que aprovecha su doctrina cristiana y política para el desarrollo de programas de desarrollo y bienestar social.

La fundación de esta organización se dio en el mes de enero de 2000, tras la ruptura de un grupo de feligreses con el sacerdote de la Ermita de San Ramón al tiempo de la construcción de la que sería posteriormente la Parroquia que representaría a la “iglesia-institución”. El conflicto se dio por una serie de descontentos entre este grupo de feligreses con el sacerdote que acababa de arribar –enviado por el Arzobispado; con el sacerdote anterior tenían una muy buena relación y es necesario recalcar que era de la orden Maryknoll- a la entonces Ermita. Uno de esos conflictos fue decidir el nombre que llevaría la parroquia al terminar su construcción, el grupo de feligreses propuso el nombre de “Parroquia Monseñor Romero”, mientras que el sacerdote se opuso a utilizar

la figura del sacerdote mártir para la parroquia que dirigiría en los próximos años, por motivos ideológico-políticos. Finalmente, se le nombró “Parroquia Buen Pastor”. Añadiendo a este acontecimiento que este mismo sacerdote en turno eliminó todos los programas de desarrollo social que proveía la parroquia antes de su construcción, mismos que habían sido iniciativa de este mismo grupo de feligreses, fue que decidieron fundar la CEB –en época de posguerra, año 2001- y se constituyeron desde entonces como una disidencia.

Durante los primeros años no tenían un espacio físico fijo para sus celebraciones, por lo que se turnaban para prestar sus casas para las “celebraciones de la palabra”, hasta que la líder del grupo tuvo acceso a una donación financiera, con lo que decidió comprar un terreno a la par de su casa y construir allí un salón, que es donde hoy hacen las celebraciones de domingo de la CEB.

Actualmente cada domingo se realiza la celebración de la palabra modificando algunas partes de la liturgia oficial. Como por ejemplo, las celebraciones son dirigidas por el núcleo de la CEB (que constituyen parte del grupo inicial) y no por un sacerdote; en el momento de la comunión se “comparten” galletas o pan dulce elaborado por una de las personas miembros de la comunidad, al no tener acceso a la hostia consagrada; esta comunión es repartida por mujeres o niños; los cantos de la celebración son retomados de cantos revolucionarios suramericanos, mexicanos o de composición salvadoreña, algunos son compuestos por dos integrantes del núcleo de la CEB, o adaptaciones de los cantos de otros movimientos religiosos católicos. Inclusive se retoman canciones de estilo pop en español que estuvieron de moda en los años ochenta, que tratan sobre el amor y la hermandad. Esto también significa una ruptura con la doctrina católica oficial, pues este grupo tiene posibilidades ilimitadas de “animar” la celebración.

Dentro de su accionar como una organización “paraguas”, también desarrollan programas de bienestar y desarrollo social para beneficiar a los miembros que la integran, quienes pertenecen a una clase semiproletaria y residen en las urbanizaciones de San Ramón. Como por ejemplo, se ha desarrollado un programa de microcréditos para mujeres emprendedoras (al 5% de interés), que en la práctica beneficia a muchas familias de la CEB para resolver los vaivenes de la vida diaria; refuerzos educativos en idioma inglés para niños, niñas y adolescentes, que en la práctica son encuentros importantes con financiadores norteamericanos potenciales; en un pasado se dieron programas de paquetes escolares y uniformes para niños, niñas y adolescentes y talleres artísticos para niños, niñas y jóvenes. A su vez, se mantienen fuertes lazos con las poblaciones marginales que viven en el volcán de San Salvador, (Valencia, Las Nubes y Plan del Coco), con cuyas poblaciones también se implementan los programas de desarrollo social antes mencionados, como parte de un “visiteo casa por casa” – al estilo de las viejas comunidades de base (Vega, s.f.), con la intención de conocer sus principales problemas de supervivencia (acceso a servicios básicos: agua, luz eléctrica, atención médica gratuita, etc.) (Diarios de campo, San Ramón, febrero-septiembre 2013)

En este sentido, la CEB funciona como un actor policéntrico (Rodríguez, 2011) que establece relaciones que tejen redes más amplias con otros agentes de interés. Para la realización de los programas de bienestar social, la CEB entra en contacto con colectivos misioneros norteamericanos o con asociaciones que tienen estos vínculos (por ejemplo, los programas del Centro de Encuentros Solidarios –CES- y Asociación Educativa para el Desarrollo Comunal –AEDC-). Lo mismo ocurre cuando extiende su red de apoyos para conseguir becas de estudios universitarios en Cuba o Venezuela para los jóvenes lugareños, donde sus vínculos con el FMLN son claves. A la vez constituyen el eslabón de una red de apoyos internacionales que maneja los discursos globales en la defensa de

los derechos humanos, y combinan estos referentes con las resistencias a los proyectos de desarrollo que tiene que ver con las acciones del capitalismo mundial (minería, construcción del Walmart San Ramón, rehabilitación de la carretera del Anillo Periférico, etc.).

### Asociación Esperanza Viva

“Surge como un sueño con el comité de madres de San Ramón, para el tiempo de la guerra” (Entrevista a María Julia, San Ramón, 19 de noviembre de 2012), con la iniciativa de un colectivo de mujeres –que habían perdido tanto familiares, incluyendo sus propios hijos, en el conflicto armado-, que en 1986 estaban ideando fundar un centro-hogar para los niños y las niñas que quedaron huérfanos después de la guerra. Este colectivo provenía de la CEB de Zacamil. Cuatro años atrás había sido asesinado por las fuerzas paramilitares del gobierno uno de sus principales líderes: el mártir y catequista Alfonso Acevedo.

Este proyecto poco a poco se fue diversificando, y aunque se pensó en un principio en una guardería, también se pudo fundar una finca (donde actualmente se cultivan hortalizas, verduras orgánicas, se produce jamaica, miel de abeja, jaleas de frutas, café y bálsamo, como también se mantienen aves de corral, etc.), una planta de procesamiento de café para comercializar el producto, como también una clínica para la población local.

En 1985, se diseñaron las instalaciones y se gestionaron los recursos financieros para fundarla, hasta que por medio de María Julia, quien fue intermediaria, se consiguió financiamiento con la cooperación sueca. Sin embargo, mientras se daba la gestión, las familias que integraban este esfuerzo fueron asumiendo la paternidad y maternidad de los niños y niñas huérfanos por la guerra y los incorporaban a sus núcleos familiares. La cooperación sueca les financió la

construcción del lugar y la actual planta de procesamiento del café cultivado en la finca, donde se proveen fuentes de empleo a diferentes lugareños. Todos los productos de estas actividades económicas se venden en las instalaciones de la Asociación o en otros locales como en las instalaciones de Soyavida. Así también, se han extendido los servicios con el programa de “sostenibilidad”, “desarrollo integral comunitario”, “atención integral a la salud” y de “la niñez y adolescencia protagonista de sus derechos”. Esta asociación figura entre las asociaciones de atención a la infancia con mayor participación en los procesos del ISNA. (Asociación Esperanza Viva, Documento de trabajo, 10 de diciembre de 2012) De ahí que esta asociación apunte hacia la autosostenibilidad por la escasez de cooperantes que han tenido recientemente, y especialmente porque la cooperación sueca ya no dona recursos a Centroamérica, sino hacia otros países de África, “han cambiado de visión”, dijo. (Entrevista a María Julia, San Ramón, 19 de noviembre de 2012)

### Soyavida

La Asociación Esperanza Viva fue la primera asociación de la sociedad civil formada en San Ramón teniendo como motivo las secuelas de la guerra. Posteriormente se formó Soyavida, mejor conocido en la localidad como “el programa de la soya”, el cual estuvo liderado por dos misioneras norteamericanas laicas de la Orden Marryknoll que arribaron a El Salvador en 1993. Una era enfermera y la otra es nutricionista. Ambas fueron invitadas a una capacitación sobre elaboración de productos de soya por la primera asociación (como uno de los talleres que hicieron hacia principios de los 90s) y surgió entre ellas la idea de crear un programa de nutrición y alimentación a base de soya para las familias de escasos recursos de la localidad.

Actualmente dicho programa consiste en la inscripción de 50 familias de escasos recursos, liderados por madres solteras y con hijos menores de 7 años, a quienes se les da 1 litro de leche en la mañana y otro en la noche a cambio de \$6 mensuales (generalmente lo pagan por semana: \$1.50 cada familia) o se les prepara otros alimentos a base de soya (arroz en leche, poleadas, panqueques, budín, galletas de soya) para variar la dieta. Además se lleva un control nutricional de los niños y niñas. “Antes funcionábamos más con asistencialismo, pero ahora ya no, hay mujeres que también vienen a trabajar algunas horas a cambio de su porción de leche”, dice una de las empleadas de la organización (Entrevista a “Dora”, San Ramón, 19 de noviembre de 2012). El programa de la soya se sostiene por medio de un comedor que estuvo funcionando varios años con la venta de almuerzos diaria. Sus clientes eran los docentes de la escuela local, empleados y empleadas de ONGs aledañas, y las delegaciones de estudiantes norteamericanos que visitaban la localidad con regularidad por medio de otros programas (como el que surge de la alianza de la Casa de la Solidaridad con la CEB). El comedor dejó de funcionar en julio de 2013 debido a la situación de delincuencia en la localidad, lugareños habían asaltado a las empleadas en el local en repetidas ocasiones.

En el mismo local del comedor tienen una planta de envase de leche de soya que se distribuye en diferentes tiendas, especialmente en algunos cafetines de la Universidad de El Salvador. Funciona también como sala de ventas, en que promocionan sus productos a base de soya (café, leche, chocolate en tabletas, horchata en polvo, galletas) y otros productos producidos en la Finca de la Asociación Esperanza Viva (café, hoja de rosa de Jamaica, miel, etc.). Entre sus principales financiadores están la asociación *International Partners in Mission* (IPM) (7%, desde 2007), Misioneros Laicos Marryknoll (hasta 2008, era el único), *Connect Ed* (quien subsidió el pago de local durante un tiempo y además donó equipos de computación para impartir cursos a jóvenes y adultos de la

localidad), *Food for the Poor*, Programa de nutrición a base de soya en Colombia (quien proveyó de equipo y asistencia técnica durante un corto tiempo), *Plenty* (equipo y asistencia técnica) y la familia Raskob (donantes de poco tiempo). (Diarios de campo, San Ramón, noviembre de 2012; Documentos de Trabajo, consultado en noviembre de 2013)

La directora de esta asociación también es vicepresidenta de la organización *International Partners in Mission*, de donde obtiene parte del financiamiento, como también existe un programa llamado *Immersion Experience Program*, el cual consiste en gestionar las visitas de delegaciones de estudiantes norteamericanos por el periodo de una semana, donde se les hace un recorrido por distintos lugares clave para la memoria histórica de El Salvador (Aguilares, Perquín, Mozote, Santiago Nonualco, Museo de los Mártires de la UCA), y otras localidades donde desarrollan proyectos de reactivación de la economía (San Ramón y el proyecto de la soya, como también otras cooperativas alfareras y de mujeres). Esta organización también extiende sus programas en Nicaragua, República Dominicana, Brasil, Kenia, Tanzania, India, Nepal, Italia y Estados Unidos (Documentos de trabajo: *International Partners in Mission*. Consultado en agosto de 2014).

### Las ADESCOs de San Ramón

Desde el año 1993 se desarrollaban programas de bienestar social en la Parroquia de San Ramón (entonces “Ermita”), y luego se organizaron diferentes “comunidades” en la localidad, este mismo grupo se involucró en la fundación de una Intercomunal en 1994, la cual llegó a oficializarse en el año 1995, con la integración de 12 “comunidades”. El núcleo de esta organización estaba conformada por 5 religiosos más otros líderes comunales. El objetivo de esta organización era coordinarse con la Alcaldía para llevar a cabo programas de

recolección de basura que afectaban fuertemente a la población. Para conocer mejor los orígenes de esta organización y sus vínculos con la alcaldía, se presenta el siguiente testimonio:

Nadie quería ser alcalde de Mejicanos (...) se buscó y se buscó, aún el que está hoy de coordinador del Frente, se fue a buscar y dijo que no, que tenía miedo en ese entonces... después se le buscó otro señor que luego fue concejal y tampoco quiso... porque como estaban recién firmados los Acuerdos de Paz y esta zona daba miedo de Escuadrones de la Muerte, por si venían a hacer matazones... Entonces lo que tuvo de bien ese concejo municipal es que abrió las puertas a la participación ciudadana, y se buscaron ONGs para que ayudaran a la organización comunal. Dentro de ella estuvo la iniciativa social para la democracia, y en ese entonces allí trabajaba Medardo González... Vino el CCM, vino PROCOMES, Círculo Solidario, pero esto tiene también sus antecedentes en cuestión de la iglesia... aquí hay un personaje bien importante en San Ramón que aglutinaba a la juventud y a la mayoría de personas de escasos recursos, le interesaba sobre todo la cuestión de la salud, la vivienda y erradicar el analfabetismo, él se llamaba Alfonso Acevedo, él trabajaba porque se construyera la iglesia de Jesús Nazareno en lo que hoy se conoce como la Iglesia Ermita. (Entrevista, San Ramón, 12 de noviembre de 2012)

Según este informante, la organización de las ADESCOs fue “perseguida por su contenido social, como una amenaza para sus propios intereses”. Con el tiempo, este movimiento se amplió a más de 84 “comunidades” organizadas, las cuales se vinculan con ONGs (cuyo trabajo ha sido clave para la obtención de viviendas, programas dirigidos a mujeres) como por ejemplo la AMS, Las Dignas o Las Mélicas<sup>33</sup> y con la Mesa Ciudadana y el Centro de Desarrollo de la Municipal (ahora renombrado como Movimiento por el Desarrollo Local Municipal). También mantienen vínculos con organizaciones universitarias (LPU y UR19) y organizaciones como la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), quienes han impartido programas de formación para lugareños sobre prevención de riesgo y preservación del medio ambiente; la Cooperación Española ha colaborado en programas de suministro de agua potable y alcantarillado.

---

<sup>33</sup> Asociación Movimiento Mélica Anaya Montes

También han gestionado programas con colectivos que funcionan dentro de Mejicanos, como el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP), Protección Civil, etc. Como también se han relacionado con la CEB de San Ramón, con cuyos miembros comparten intereses e ideología política, a quienes califican de tener “una cobertura muy amplia”. (Entrevista, San Ramón, 12 de noviembre de 2012)

Sin embargo, no todos los proyectos son bienvenidos desde esta organización comunal. Aunque muchos son de gran ayuda para el bienestar de las familias, estos agentes han retomado los conocimientos aprendidos en estas capacitaciones para criticar a los proyectos y programas desarrollistas:

También como comunidad, resentimos que el desarrollo no ha sido bien planificado por los técnicos internacionales, que han diseñado las obras de infraestructura sin tomar en cuenta la biodiversidad y el medio ambiente. Porque esos deslaves que han pasado fueron porque se han dañado varias cuestiones del volcán. Tenemos la amenaza de la continuación de la fase 3 del Anillo Periférico. También la construcción de una residencial aquí en la Finca Oakland que se llama la Nuevo Edén y la otra, El Paraíso. También está anunciando la municipalidad que ha llegado este año al poder, que iban a construir un cementerio municipal en la finca Cárcamos y las Lomas de Colorado, de la finca Oakland, pero el concejo municipal actual está dividido porque temen que haya un deslave igual que en La Colinas... (Entrevista a Raúl, San Ramón, 12 de noviembre de 2012)

### *Asociación La Sociedad del Mañana (LSM)*

El trabajo de esta Asociación consiste en concentrarse en el bienestar psicológico y educativo de los niños y niñas que requieran sus servicios en San Ramón. Esta Fundación surgió en el 2001 para extender programas de organización comunitaria y orientación vocacional en Sensuntepeque, Cabañas, y en el año 2005 se fundó una segunda sede en la Colonia Montebello, ubicada en el municipio de Mejicanos, San Salvador, con atención a familias de la

comunidad marginal La Fe. Es una población que vive en extrema pobreza y que no tiene acceso a servicios básicos ni a viviendas dignas.

En el 2005 se llevó este proyecto a la Colonia San Ramón, donde se extienden actualmente programas a una población cada vez más numerosa<sup>34</sup>. Dentro de sus programas están las terapias educativas, refuerzo escolar, terapias psicológicas individuales, apadrinamiento para niñas y niños en Asociación Nueva Esperanza, becas para Bachillerato (un monto de \$25 para los gastos de transporte, comida y material diario para hacer tareas) y becas para jóvenes universitarios. Además mantienen ciertos programas en Sensuntepeque, Cabañas, como las alianzas con las escuelas.

La Asociación LSM también está integrada a REINSAL (Red de Educación para la Primera Infancia Salvadoreña) desde la cual se consolida un movimiento nacional que sigue los discursos de la *protección integral de la infancia* en combinación con otros discursos desarrollistas. Sin embargo, esta ONG se caracteriza por especializarse en conocimientos que no sean solamente promovidos por las multilaterales, sino también buscan que sus programas se vinculen con metodologías educativas cubanas o con los movimientos revolucionarios de Guatemala. La directora de la ONG también ha promovido capacitaciones para su personal sobre la “educación popular”, considerada una herramienta importante para su accionar dentro de San Ramón. En relación a la política, esta organización ha estado dentro de la Comisión de la Política Ampliada y ha participado en el diseño de la política de la LEPINA. Sus acciones

---

<sup>34</sup> “En San Salvador, el 2006, se empezó a trabajar con los niños y niñas de la Comunidad La Fe, quienes habitan en el margen de la quebrada Las Lajas, en Montebello, Mejicanos. Son treinta y cinco familias que viven en condiciones de extrema pobreza y alta vulnerabilidad social. El esfuerzo fue dirigido a cubrir las necesidades educativas, ofreciéndoles becas escolares, refuerzo escolar, apoyo en tareas escolares y actividades recreativas (...) En el área comunitaria, se promovió la organización de la ADESCO, a través de la cual se logró instalar dos cantareras para el servicio de agua potable.” Se trabajó con esta población durante dos años. “Para el 2009, esta Casa es trasladada a un local más amplio, en la Col. San Ramón, donde actualmente funciona atendiendo a una población más numerosa.” (Documento de trabajo, septiembre de 2014)

han sido de concomitancia y complementariedad en relación al Estado porque además de trabajar con el enfoque de protección integral de la infancia aprobado y promovido por UNICEF, han establecido lazos muy fuertes con el CONNA, y está promoviendo el cumplimiento de la política por medio de sus programas.

La relación con la CEB es una relación de oposición debido a que ambos llevan programas de desarrollo social para las familias de la localidad, y por tanto están compitiendo por poder y legitimidad.

#### **4.2 LA POLÍTICA PÚBLICA EN SAN RAMÓN**

La razón principal por la que decidí retomar mi estudio en las poblaciones beneficiarias en San Ramón fue por sus altos índices de violencia, delincuencia, pobreza extrema, es decir, los criterios oficiales que hacían de San Ramón una localidad idónea para su participación en las consultas. A pesar de ello, San Ramón no fue retomado para hacer consultas públicas. La ONG que participó en la Comisión de Política Ampliada no propuso a San Ramón para participar en las consultas, aún sabiendo que tendrían facilidades de realización por las alianzas existentes e incluso por el cumplimiento los criterios técnicos de selección.

Cuando pregunté a una empleada de LSM por qué no había sido tomado en cuenta en las consultas, manifestó:

Entrevistadora: Me llamaba la atención que los criterios oficiales para elegir los municipios de la consulta, se podían aplicar a San Ramón. ¿Por qué en el municipio de Mejicanos no se hizo la consulta, menos en San Ramón?

Empleada de ONG: La mayor dificultad para que no se ampliaran a más municipios fue económica. Y lo que se hizo fue buscar municipios que tuvieran características representativas, entonces por ejemplo, Santa Tecla, era representativo de un municipio con características de mejores condiciones económicas, mejores posibilidades de paso, de estabilidad social... entonces podía ser: entre Nuevo Cuscatlán y Santa Tecla, se vio cuál era que el que tendría mayores [índices de violencia, pobreza, etc.]... y se quedaron con Santa Tecla, y también el que tenía más posibilidades de convocar gente, [pues] la

alcaldía da más facilidades... Por ejemplo, en Mejicanos, se parece mucho a Soyapango, entonces cualquiera de los dos cumplía las funciones, y como era un grupo bien amplio de gente, la mayoría dio razones de que en Soyapango estaban las zonas francas, era una población más grande... En ese momento, en Mejicanos no había tanto peligro de maras, allá estaba más complicado, entonces creían que en cuestiones de violencia, Soyapango tenía mayores características que Mejicanos. Era más crítico, por ejemplo, también estaba San Salvador, que se decía que podía incluirse... y de hecho llegó gente de Mejicanos porque como la alcaldía no solamente llamó a gente que residía en San Salvador, sino que también gente que trabajaba cerca, entonces al final nos dimos cuenta de que había gente de Mejicanos que por estar trabajando en una escuela, de profesora, etc. habían llegado y eran de Mejicanos. En San Salvador no fue por su lugar de residencia, sino que por representar a una escuela o una empresa, o algo así... (Entrevista, San Salvador, julio de 2014)

### Esta misma empleada de la ONG opina sobre el proceso de consultas:

El proceso fue "débil" y "forzado por las circunstancias". Las presiones por el tiempo dado por las multilaterales hizo que muchas de las recomendaciones de la consultora contratada por Unicef no se llevaran a cabo, especialmente aquello que tenía que ver con gestiones y concientización a nivel local. Las recomendaciones (diagnósticos locales, campañas de difusión y concientización) de Gloria Perdomo eran demasiado ambiciosas para las condiciones (infraestructura institucional, presupuesto, tiempo, transportes). Así, los diagnósticos se armaron "a la fuerza" y la gente de las localidades no se enteró realmente del proceso, tampoco hubo cobertura de parte de los medios de comunicación... Al final fueron limitantes económicos, de recursos humanos y de interés de las demás partes del Estado. "Era un tema marginal para ellos, y fue un proceso débil. En realidad nunca tuvo el poder y la fuerza que necesitaba, no tenía el apoyo de nadie. Nosotros como ONG apoyamos con financiamiento, y para que estuvieran las del CONNA todos los días hablándonos que si íbamos a ir a la consulta, es porque de verdad no tenían a nadie." (Diario de campo, 30 de abril de 2013)

Según los términos normativos acordados dentro de la Comisión de Política, San Ramón no cumplía con las características "representativas" para ser foco de consulta. Así bien, tampoco era posible, según las condiciones presupuestarias con que contaba el CONNA, extender el número de municipios para ser consultados. Los integrantes de la Comisión se guiaron por los indicadores más alarmantes a nivel nacional, según las regiones municipales, y dado que San Ramón no figuraba entre esas cifras, fue dejado fuera del proceso de consultas.

La LEPINA ha resonado en esta población por su carácter de sanción y no por sus beneficios, por su carácter prohibitivo y por querer homogenizar las pautas de crianza, especialmente condenando el castigo corporal, pero no por otorgar derechos a la infancia. Las opiniones sobre esta ley han sido desaprobatorias en su mayoría, de parte de padres, madres e incluso de parte del cuerpo docente. La directora de una de las escuelas no accedió a dar charlas informativas a sus alumnos y alumnas porque pensó que los chicos “se aprovecharían” de la ley al conocer sus derechos y ella como maestra ya no podría ejercer “disciplina”: “Nos atan de pies y manos como docentes, nosotros estamos disciplinando mareros y ahora sale con que a nosotros nos van a llevar presos”, decía. (Diarios de campo, San Ramón, octubre de 2012)

Los padres y madres de familia opinan que esta ley desafía la autoridad otorgada consuetudinariamente a los padres. Existe un caso de denuncia de un hijo hacia su padre por maltrato en esta localidad, específicamente por fuertes castigos corporales, el padre del chico de 13 años arguye que es sólo un artificio de otras parientes para meterlo en problemas –pues no sería la primera vez que “pusieran en su contra a su hijo”- y que su hijo fue manipulado por ellas para denunciarlo. El informante contó que él atendió el proceso de denuncia de forma muy puntual y responsable, y asegura que en la Fiscalía lo trataron muy mal. Cuando lo mantuvieron en vigilancia durante varios meses y “lo conocieron”, se detuvo la investigación porque vieron que era inútil y hasta le revelaron el nombre de la persona que lo denunció, él asegura que solo es parte de un conflicto familiar y que la denuncia no tiene nada que ver con la realidad.

Según las palabras de este informante, la ley “no cabe” en San Ramón, por cuestionar el poder del padre como autoridad del hogar y quien, gracias a una plática que tuvo con él junto a su compadre, piensa además que es necesario el castigo físico para establecer la disciplina en el hogar. En algunas pláticas informales, Pedro, este informante, reveló que tuvo amigos en esferas de poder

superiores que lo asesoraron para manejar bien los procesos engorrosos de la ley, de forma que pudo salir victorioso de él, y en donde su hijo (quien lo demandó) ha quedado como la persona irresponsable, “desagradecida”, y “desobediente” que se atrevió a cuestionar la “autoridad” del padre y que lo encaró frente a la ley (Diarios de campo, San Ramón, marzo-mayo de 2013).

Como es de esperarse, pude presenciar una plática entre Pedro y un padre de familia de la comunidad Las Nubes que tuvo una experiencia con las leyes, de forma injusta también y pude ver que por medio de los conocimientos que su amigo le ha proporcionado, también él asesora a quienes tienen poco conocimiento de las leyes y de cómo funcionan los procesos con las burocracias estatales (Diarios de campo, San Ramón, mayo de 2013). Cabe destacar que Pedro es uno de los líderes de la CEB que tiene relaciones muy sólidas con los estudiantes norteamericanos que van visitando el país, con el CES, Soyavida, y es en resumen, un representante de la localidad en varios espacios políticos. Según la opinión de una de las maestras de escuela y de la directora de la ONG LSM, por los mismos principios de LEPINA y la realidad de las poblaciones beneficiarias, la ley se vuelve inoperante (Diarios de campo, San Ramón, 6 de octubre de 2012).

A pesar de los planes que tenía la Comisión de Política Ampliada, ninguna de las acciones de difusión de la LEPINA se dieron en San Ramón. Ninguno de sus agentes ha asumido en San Ramón la labor que le corresponde en materia de difusión, sensibilización y comunicación social de la LEPINA (Asesoría, Luis Rodríguez Castillo, San Salvador, enero de 2014). Los resultados directos o indirectos de esta no-acción a favor de la LEPINA permite que los marcos culturales de interpretación sobre la LEPINA sean muy variados, pero que estos se encuadren especialmente sobre la idea de que la ley es nociva para la sociedad.

### 4.3 LA SOCIEDAD DEL MAÑANA: EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

En este apartado me enfocaré en los esfuerzos de esta ONG, en que se implementan sus programas, como también las limitantes que han tenido para apoyar a la niñez, a pesar de ser la única organización que dice abiertamente estar de acuerdo en la LEPINA y haber participado en el diseño de la PNPNA.

Los principales programas de esta ONG son la biblioteca de consulta (espacio designado para hacer tareas con acceso a libros, computadoras y maestras), las becas de apadrinamiento (para estudiantes de parvularia o bachillerato), la terapia educativa y la terapia psicológica. Según la directora de esta ONG, por las carencias materiales de las familias beneficiarias, los niños y niñas transitan entre varios de los programas, por lo cual no se pueden hablar de “proyectos” sino de “servicios” que se prestan. También manifiesta que existen diferencias muy amplias entre los ideales en la implementación de estos programas y las condiciones reales en que se dan. Por ejemplo, en el caso de la biblioteca, los empleados han descubierto que muchos niños se inscriben en el programa de la biblioteca, no con fines educativos, sino porque no tienen acceso a espacios seguros, “protegidos” dentro de la localidad para jugar.

En este momento, la afluencia de niños es cada vez mayor, tenemos alrededor de 30 a 40 niños que llegan diariamente a consultar, tanto en la mañana como en la tarde, pero vemos también que varios de los niños que llegan no van ni por hacer las tareas ni por la lectura, sino porque es un espacio donde los niños se sienten protegidos, donde sienten que los pueden escuchar, donde nadie los grita ni los regaña. (Entrevista a Amaranta, San Ramón, 23 de septiembre de 2013)

Ante esta realidad, la funcionaria de las “alturas dominantes” de la ONG manifiesta que esto no es lo esperado, pero tampoco pueden negarles el acceso al espacio dadas sus condiciones. Aprovechan las situaciones específicas de cada uno para que tengan acceso a los demás programas y así puedan coordinar mejor el espacio. Ejemplos de ellos son:

Y son bastante problemáticos, difíciles, verdad, no hacen caso, son malcriados, son violentos, maltratan a los demás... Entonces se empezó a trabajar con ellos, se habló a la mamá y ella nos contó que ya estaba separada del papá, hace un año más o menos, estaba separada del papá, ellos amaban mucho a su papá, y el papá fue asesinado.

(...) Y todos los que estaban allí, doce niños, todos ellos, sus papás... principalmente los papás, hombres, habían sido muertos o asesinados. Todos habían tenido una muerte violenta, algunos hasta la mamá, entonces son situaciones que ya escapan de ofrecer el libro o de ofrecer la tarea, sino que son otras situaciones. Entonces es allí donde entran los otros proyectos de la fundación, que es la terapia psicológica, etc. (Entrevista a Amaranta, San Ramón, 23 de septiembre de 2013)

Las madres o abuelas encargadas de los niños y niñas hablan con los empleados para dejar allí a los niños y niñas bajo un horario establecido, a lo que la empleada manifiesta “que es algo en lo que nosotros no queríamos convertirnos, en una especie de guardería, verdad... porque no es la función de la biblioteca...” (Entrevista, San Ramón, 23 de septiembre de 2013) Dentro de los programas de apadrinamiento figuran las becas que dan para la inscripción de un grupo de niños a la Asociación Nueva Esperanza, en su centro de desarrollo infantil.

A pesar de que esta ONG está de acuerdo y ha participado en el proceso de diseño de la política, ha tenido problemas para implementarla en San Ramón. Avanzado el *rapport*, una de las empleadas, que prefirió guardar el anonimato, expresó que una de las beneficiarias del programa de terapias educativas estaba siendo abusada sexualmente durante el proceso y la víctima solicitó terapia psicológica para contar su situación. La madre de la niña permitía que el dueño del apartamento donde residen, abusara sexualmente de la pequeña a cambio de no cobrarles la mensualidad de \$50. La madre se dedica a la venta ambulante de comida y arguye que sus ingresos no son suficientes para pagar la cuota de mensualidad, por ello no podía detener al abusador. Cuando la madre se enteró de que su hija estaba recibiendo atención psicológica en LSM, se alarmó y quiso hablar con el personal de la ONG para impedir que su hija tomara el tratamiento con ellos, pero la chica se le escapaba. El personal de la ONG

arguye que a pesar de que la LEPINA lo prescribe, no pueden hacer un proceso legal en contra del abusador por temor a ser atacados, amenazados o expulsados de la localidad que es actualmente su comunidad de beneficiarios. Y por lo pronto, enfocan todos sus esfuerzos para que la niña se “empodere” y ella misma pueda detener los abusos. El personal de la ONG supo que cuando el abusador se enteró de que la ONG estaba interviniendo, detuvo los abusos. A pesar de que el personal se ha tenido inquietudes sobre ética y el mejor procedimiento de aplicación de la LEPINA, se decidió que no se haría el proceso legal para no tener problemas con la población. Y aunque esto es contrario a los valores que se defienden en la LEPINA, la organización arguyó que las condicionantes que presenta la localidad –presencia de grupos pandilleriles y crimen organizado- no son las idóneas para llevar a cabo un proceso de tal magnitud.

Este hecho debe leerse como un ejemplo de cómo las asociaciones de la sociedad civil se mueven en diferentes arenas políticas por medio del discurso que emplean para justificar sus acciones públicas. Si bien en una arena política la ONG se ampara en la protección a la infancia, en otra también defiende su accionar bajo el marco de conocimientos y de interpretaciones a nivel local, en donde son más fuertes las legitimidades locales que el cumplimiento de la ley. Las organizaciones están condicionadas en su accionar en las localidades, reciben presiones de diferentes fuerzas políticas locales y deben adaptarse a las dinámicas mismas en detrimento de los valores y las acciones que un discurso oficial promueve (Migdal, 2011). Además, parte de esta estrategia incluye los discursos feministas y de todos los grupos vulnerados que abogan por tácticas de “empoderamiento” para enfrentar, desde lógicas individualistas, las diferentes situaciones sociales a las que los agentes se enfrentan.

Sin embargo, no solamente esta experiencia en relación a los derechos de la infancia es posible ilustrar. En otra ocasión una joven recurrió a la ONG por

asesoría en materia de la LEPINA ya que su padre –un líder comunal- la había estado extorsionando a cambio de no denunciar a su actual pareja, un joven mayor de edad (26 años), cuando ella era menor de edad y se encontraba en estado de embarazo. Según la versión de la joven, cuando su padre descubrió el embarazo, dijo que denunciaría a su pareja por abuso de menores a menos que le pagaran una cuantiosa cantidad de dinero. La joven se mudó a la casa de su pareja (donde asegura que le dieron muy buen trato y consideraciones por su estado) y pagaba el dinero por montos, pues decía tener una mejor calidad de vida en la casa del joven (la joven manifestó que en su casa era víctima de muchos maltratos de parte de su padre). Cuando la ONG intervino, le dijeron que si bien el muchacho había cometido delito por ser mayor de edad, las acciones del padre tampoco eran honestas, era un “chantaje” y esta persona “se aprovechaba de la situación”. En la ONG le consiguieron asesoría legal con otras organizaciones (esta vez feministas) para detener los intentos de su padre, mermar los pagos y proteger a la joven y al bebé que venía en camino. El padre hasta la había amenazado con denunciarla ante las ONGs locales “que sí sabían de leyes” y estaba seguro de que lo apoyarían a él, especialmente por su protagonismo en la comunidad. Nuevamente la ONG recurrió a estrategias de empoderamiento hacia jóvenes de la localidad para seguir procesos institucionales, así también propone una idea de protección a la infancia que se adecúa a las condicionantes locales dadas.

Las reacciones de los empleados son variadas, algunos dicen que “La Lepina se queda corta y no logra resolverse, la gente tiene temor de la Lepina”. Otra de las informantes dice que la ley no está bien hecha y termina de “hundir” a los niños. Y es cuando ella experimenta algunas contrariedades, porque “no podemos denunciar todos los casos”. Otro día me dijo: “Todos buscamos ayuda, pero no sabemos dónde ni qué tipo de ayuda. Todo mundo sabe que hay una necesidad, el maltrato y el abuso, de conocimiento de la Lepina, pero no se ha

visto como la solución”. (Diarios de campo, San Ramón, 6 de octubre de 2012; 30 abril de 2013)

#### **4.4 LA COMUNIDAD ECLESIAL DE BASE: LA EDUCACIÓN COMO ACCESO A LA DIGNIDAD HUMANA**

En materia de educación, esta asociación desarrolla clases de inglés una vez por semana por medio del voluntariado de estudiantes universitarios estadounidense, como también los líderes de la CEB tienen vínculos para conseguir becas universitarias en Venezuela o Cuba, como también por medio de sus alianzas con el Centro de Encuentros Solidarios y la Asociación Educativa para el Desarrollo Comunal.

Los proyectos que se implementan en la CEB provienen de diferentes fuentes. Una de ellas es la relación que se mantiene con colectivos de misioneros laicos norteamericanos, que de sus ingresos propios envían donaciones distanciadas, algunas veces regulares, pero que mantienen una sólida amistad con los líderes de la CEB. Hay delegaciones extranjeras que arriban cada semestre para hacer una estadía en El Salvador y conocer los principales problemas de un país *en desarrollo*, como también conocer su historia. Este programa es conocido como el programa del Centro de Encuentros Solidarios (CES), una entidad fundada por el sacerdote jesuita Dean Brackly, quien también estuvo trabajando con CEBs mientras vivía en El Salvador.

Este programa consiste el envío de un grupo de estudiantes norteamericanos de diferentes universidades –privadas o estatales-, a cada una de las localidades salvadoreñas que están inscritas en el CES, las cuales realizan visiteos casa por casa en localidades marginales para sensibilizarse sobre el pasado y presente salvadoreño. Las localidades son San Ramón, San Antonio Abad, Mariona,

Tepecoyo, Zacamil, Santa María de la Esperanza, etc. (Diarios de campo, Antiguo Cuscatlán, 12 de mayo de 2013), y en ellas hay grupos de religiosos de diferentes denominaciones (jesuitas, franciscanas) y tienen diferentes discursos que legitiman por medio de su visión religiosa, el desarrollo de programas de bienestar social con fondos internacionales. Estos estudiantes son considerados como donantes potenciales para programas venideros y son concebidos por los integrantes de la CEB como futuros diseñadores e implementadores de programas de ONGs que ellos puedan fundar.

Para que la relación CEB-Centro de Encuentros Solidarios (CES) se llegue a gestar, existe la relación de estas universidades norteamericanas y de este programa de la CES con la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). La UCA une a ambos actores, por la obra de Dean Brackley, por ser la anfitriona oficial de los extranjeros. En esta universidad privada les imparten clases de Historia Política salvadoreña y Teología de la Liberación a los estudiantes extranjeros. Como parte de su accionar, los directores del programa en coordinación con los “líderes de comunidades” planifican excursiones con fines educativos a localidades golpeadas por el pasado conflicto armado (río Sumpul, el Mozote y ciertas zonas de Chalatenango). De este CES, se deslinda el proyecto Asociación Educativa para el Desarrollo Comunal (AEDC), el cual es un programa que ofrece becas educativas a estudiantes universitarios de bajos recursos, por lo que el dinero que pagan los estudiantes extranjeros en EEUU por unirse al programa del CES, abona al AEDC.

Según una de mis informantes, que prefirió guardar anonimato, comentó que ellos pagan cerca de diez mil dólares por el semestre que pasan en El Salvador. Otro de los informantes, con un poco de temor durante esta declaración, confesó que eran \$700 los que eran destinados a los “lugares de praxis” con el fin de darles estadía, alimento, transporte y visitas guiadas durante cuatro meses. Pero

que a su vez, este ingreso no era suficiente para cubrir todos los gastos en que los estudiantes incurrían:

'Hay que sacarlos, se quedan en la comunidad, hay que darles a la comunidad para que puedan darles de comer, entonces lo que te viene quedando, pues, púchica, nada, prácticamente el trabajo...' me dijo este informante. Lo que han implementado desde este año como "formato de lucro" es que les den clases de inglés a niños y jóvenes de las localidades una vez a la semana: recibir algo que no tenían: el aprendizaje. (Diarios de campo, San Ramón, marzo de 2013)

Además de los visiteos casa por casa y las excursiones, en el caso de San Ramón, los estudiantes dedican una jornada vespertina a la semana para impartir clases de inglés a los niños, niñas y jóvenes locales. Lo cual permitía que, según los representantes de la CEB, se "aprovecharan mejor" los conocimientos de estos jóvenes y se volcaran a beneficio de la localidad; énfasis en la visión de todas estas actividades en función de un "voluntariado" que ellos realizan hacia los colectivos que los acogen en el país. Aunque los visiteos casa por casa estaban planteados ante las comunidades de beneficiarios con fines didácticos ("ayudar a los niños de la comunidad a hacer sus tareas de inglés"), en la práctica los niños dedicaban muy poco tiempo a eso, más bien aprovechaban para socializar y jugar con los visitantes. Estos, a su vez, llevaban blogs o diarios donde escribían sus experiencias al conocer una nueva realidad y una nueva cultura, especialmente su contacto con la pobreza extrema.

Durante mi estancia en campo pude conocer a un grupo de estos estudiantes, quienes son alumnos de carreras diversas como Desarrollo Internacional, Relaciones Internacionales, Economía y Negocios, Psicología, etc., quienes me manifestaron que tenían tan apretada su agenda con excursiones educativas y de sensibilización social, que no podían disponer de su propio tiempo y eso les resultaba un poco molesto, porque se cansaban y no podían tomarse un día libre. Estos chicos, en su mayoría, salen del país y regresan con frecuencia para visitar a las personas que conocieron y hacer sus investigaciones académicas en

relación al desarrollo y la modernidad en los “países del tercer mundo”. El accionar de la CEB es legitimada por este grupo de estudiantes, frente a quienes se habla con bastante libertad de los discursos de la izquierda latinoamericana en combinación con la promoción de los derechos humanos, el feminismo, los derechos de la infancia, etc. La población beneficiaria de los programas legitima las acciones de la CEB especialmente en las épocas en vienen los estudiantes norteamericanos.

Como organización “paraguas” que implementa programas de bienestar en San Ramón donde los programas del gobierno no tienen gran impacto, esta organización se posiciona en una nueva arena de poder al ser intermediaria entre los donantes de dichos programas, para lo cual establece sólidas relaciones con el CES y la UCA. Con el tiempo, puede seguir manteniendo una relación sólida con muchos de esos estudiantes que decidan hacer donaciones personales. De ahí que uno de estos “líderes de comunidades” me decía:

‘En las amistades mías en el sitio web vas a ver montón de extranjeros, pocos salvadoreños, no todos los salvadoreños han apoyado los proyectos, y no todos los norteamericanos se han sensibilizado por igual con las necesidades de la gente... el proyecto de agua comenzó allá las primeras vistas allá por el 2010 y se vinieron a concretar en diciembre de 2011, casi dos años... No somos una entidad de servicio, somos una relación mutua, de compartir, de servicio, del trabajo que ahorita tengo con el CES es de ir a cuidar a los del CES. De ahí, lo que nosotros hacemos aquí es un trabajo de gratis, que se da a la comunidad...’ (Diarios de campo, San Salvador, marzo de 2013)

Durante mi trabajo de campo en San Ramón me enteré de las visitas de una de las exestudiantes del CES que viajaba por cuenta propia; siempre traía obsequios (ropa) para las adolescentes del volcán con quienes había hecho amistad durante su estancia en Las Nubes. Me contaron que esta misma joven, al tener su primer empleo, había mandado dinero para un proyecto, para la gente de esta misma parte del volcán.

En esa estancia en campo hice amistad con algunos de los jóvenes que estuvieron en la comunidad de Las Nubes y me enteré después que uno de ellos

había emprendido una iniciativa llamada *Woof Supplies*, que consistía en vender cuadernos a universitarios de EEUU y que por cada cuaderno vendido se le daría un cuaderno a un niño o adolescente estudiante de ese mismo país que no pudiera costárselos. De ahí que la consigna de este programa sea “*You buy one, we give one*”<sup>35</sup>. Este mismo muchacho confesaba además que la fuente de su inspiración para esta empresa provino de su viaje a El Salvador, donde conoció la pobreza de primera mano que viven muchas familias, y que uno de los líderes de la CEB le aconsejó que pensara primero en las familias de su país que no tenían acceso a los mismos beneficios que él, que la desigualdad no sólo se daba en países como El Salvador sino también en EEUU. Algo que él posteriormente comprobó al iniciar su proyecto.

La influencia de Pedro, el líder de la CEB en este proyecto también contiene un matiz de jerarquía al asegurarle al joven donante que él conoce más que el estudiante de Economía, de las relaciones desiguales en su propio país. Asimismo, es de esperarse que este estudiante vuelque sus intereses hacia El Salvador en un futuro. Este chico fue además en quien los líderes de la CEB se centraron al ver que provenía de estratos sociales más altos que los demás estudiantes de praxis.

Para los estudiantes universitarios estadounidenses, “venir a ver la pobreza” de El Salvador, les da un cambio significativo en sus vidas como profesionales y como personas cristianas. Algunos entienden esta experiencia bajo la visión del discurso salvífico que también promueve la CEB, según el cual ellos “tienen más para dar a los que tienen menos”. Una de las estudiantes, Katherine, a quien cuando le pregunté qué fines tenía el programa del CES, me contestó:

Para que veamos que la pobreza existe en países como El Salvador, para que entendamos que la pobreza existe en el mundo, que vivimos como reyes y reinas. Para hacernos

---

<sup>35</sup> Cabe resaltar que para que este programa funcione, la empresa del joven hizo alianzas con una fundación que ya tiene ese programa que consiste en proveer de todo tipo de útiles escolares a una cantidad específica de niños de ciertas escuelas.

recapacitar sobre nuestras riquezas y nuestras responsabilidad morales. Es que la riqueza, como nos dicen, no es culpa nuestra, sólo tenemos más recursos que mucha gente del mundo, entonces nos dicen: "hagan algo con esos recursos, con su educación, tienen el poder de hacer algo para los demás, tienen el poder para hacer el oficio del gobierno", hay que cambiar esas injusticias, esas situaciones que no se pueden controlar, yo tengo que hacer algo con mi poder... aunque sería mejor que todos fuéramos iguales. (Entrevista grabada, San Salvador, 30 de mayo de 2013)

Durante una de las estadías en campo, pude entablar conversación con esta misma joven, quien demostraba un poco más de conocimiento de Latinoamérica que el resto del grupo que nos visitaba. A continuación haré una reproducción de unos párrafos de mi diario de campo del 13 de marzo de 2013:

Me contó que ha vivido en Ecuador, México y El Salvador, además de USA, y que ha visto también cómo las políticas que funcionan en países de primer mundo no funcionan en todos los países, no en las sociedades latinoamericanas y que es un error importar políticas. Que ella siempre habla con sus amigos de Estados Unidos sobre la realidad de los países de Latinoamérica y la gente que la rodea no le entiende por qué existe la pobreza y las carencias materiales tan gravemente, entre estas carencias, también figuran la escasez de agua. Sus sentimientos, por lo que logré ver en nuestra conversación, van de la lástima hacia la incomprensión de la realidad de nuestro país, aunque ella trata de entender todo el contexto sociohistórico de nuestro país.

Comprende que la gente que participó en la guerra luchó por "causas justas", por un mejor futuro, porque en verdad existían condiciones de vida "muy difíciles" (es la palabra que todos los estudiantes estadounidenses usan para caracterizar las condiciones de vida materiales de la gente de El Salvador) desde antes de la guerra. Sin embargo, cuando les habla de la guerra de El Salvador a sus padres, ellos la comparan con las interpretaciones de la guerra de independencias de ese país norteamericano, entonces ella trata de corregirles. Lo mismo cuando habla con sus amigas, me dice que tiene una amiga de ascendencia árabe que es la que más "la entiende", porque ella también proviene de un país de tercer mundo. La incomprensión de sus otras amigas llega a tal punto que cuando les comenta que en este país las personas de la Valencia o Plan del Coco no tienen agua "saliendo de un tubo", no la entienden porque para ellos el agua es un bien básico y muy barato. Igualmente cuando ella les dice que mucha gente que vive en el volcán no tienen trabajo, y quienes lo tienen es solamente en las fincas, un trabajo pesado y mal pagado, las amigas le preguntan "¿y por qué no tiene trabajo? ¿Qué no sale de su casa a buscar?". Sin duda sus amigas no tienen un horizonte cultural para digerir esta realidad. (...) Sus aspiraciones son ser una abogada por la defensa de los derechos humanos en países de tercer mundo, tal vez fundar o manejar una ONG en pro de esas poblaciones que viven en precariedad.

Sin embargo, cuando comenzamos a mencionar la palabra "modernización" fue cuando se refirió a la gente como un "atraso cultural", como si ellos de verdad se resistieran a la modernidad porque no quieren ir a la escuela ni a una industria a aprender "cómo se trabaja hoy" porque están "muy cómodos con lo que ya saben: trabajar la tierra". Yo traté de manifestarle la diferencia de condiciones, de cómo la gente se va a "modernizar" si no tiene el mismo pensamiento o aspiraciones, la misma cultura, ni las mismas condiciones materiales. A este punto (después de una media hora de charla), ya no logramos comprendernos. Incluso le dije que había que comprender la diferencia cultural, y que si se quiere "superar la pobreza", por ejemplo, la solución debe salir de la gente, no de otro país. Aunque esto de "superar la pobreza" me sonó tan desarrollista que yo misma me sorprendí siguiéndole el discurso a la universitaria que defendía su formación. Entonces ella comenzó a hablar de que "si cada persona pone de su parte, podemos cambiar esta realidad..." Entonces comprendí... ella no puede salir de su horizonte cultural, está acostumbrada a verse como una "primer-mundista" frente a los "pobres y desamparados" del mundo. Como entendí también lo que le decían sus amigos, quienes al no tener una referencia viva, una experiencia en Latinoamérica, no pueden comprender las condiciones de otros países. Y es como reproducen prácticas y discursos que aunque tengan la experiencia de ver la desigualdad en carne propia, legitiman las diferencias, no pueden concebir otro mundo porque la modernidad occidental es el único parámetro de vida que tienen. (Diario de campo, San Ramón, marzo de 2013)

Tanto con el relato de las experiencias de esta joven como con los anteriores pasajes, que describen las diferentes interacciones y relaciones de concomitancia, tensión o complementariedad entre los agentes que intervienen en los programas de la CEB, y en donde cada uno se inserta en las arenas desde diferente posición, dependiendo de su accionar sobre San Ramón y sobre la obtención de recursos significativos (donaciones). Todos estos agentes respaldan una visión de desarrollo que está comprometida con su experiencia sentida y surge de diferentes luchas en distintos contextos. Igualmente todos desarrollan un discurso salvífico de lo que significa proyectar el desarrollo en una comunidad local con múltiples carencias materiales y simbólicas.

Cerré mi etapa de etnografía intensiva en junio de 2013, pero posteriormente me enteré que durante julio-diciembre de 2013 se instaló la luz eléctrica en Las Nubes gracias a la intervención de la CEB. Para los líderes de la CEB estas obras constituyen una especie de "acompañamiento" a los más pobres y vulnerables del país, como a una población que por medio de su doctrina

cristiana ellos deben procurarles el acceso a los servicios que el Estado “no alcanza a cubrir”. (Diarios de campo, San Ramón, marzo-mayo de 2012)

### *Las arenas de la política social en San Ramón*

A nivel local, todas estas organizaciones están vinculadas por una misma realidad y por medio de diferentes intermediarios, han desarrollado programas de bienestar social. Esto nos pinta un universo heterogéneo al considerar que dada su intervención en la misma localidad, la diversidad de orígenes y diferentes coyunturas de su surgimiento, estas organizaciones están en constante tensión, competencia por el poder y la legitimidad en la localidad. Se pueden trazar relaciones de oposición, concomitancia o complementariedad entre las mismas asociaciones de la sociedad civil, como también su papel en relación con la política de la LEPINA.

Para ver cómo se relacionan a nivel local los miembros de una y otra organización, se puede constatar que las personas que van a las celebraciones de la CEB se reúnen también en la ADESCO, y una de esas mujeres también trabajaba con “Dora” en el comedor de la soya. Esta es la empleada de confianza de la norteamericana. Otra de las empleadas es una madre soltera que también se benefició del programa de la soya para criar a su hija, ahora su hija ya tiene una carrera universitaria y actualmente trabaja en la Asociación Nueva Esperanza como maestra. La otra empleada de “Dora” también se reúne en la CEB y es beneficiada con el programa de microcréditos.

Si la CEB se mueve en una arena social en donde sus integrantes defienden sus valores religiosos e implementan programas de bienestar social basándose en la teología de la liberación, es de esperarse que esta organización también esté vinculada con otros movimientos de izquierda nacionales o regionales. Por tanto, también está actuando con otra red de agentes que se activan en las campañas electorales a favor del partido FMLN. Además, como una CEB está integrada a

toda una coordinadora regional de CEBs, es de esperarse que con motivo de conmemorar alguna masacre o martirio, miembros de otras CEBs lleguen a San Ramón a celebrar con ellos, como también es de esperarse que en ciertas ceremonias religiosas, la CEB San Ramón vaya a visitar otras CEBs para llevar a cabo dicha ceremonia. (Diarios de campo, Bahía de Jiquilisco, mayo de 2013)

La relación CEB-Soyavida puede entenderse como una relación de concomitancia, algunas familias de la CEB son beneficiarias del programa Soyavida, no todas porque en realidad las familias de la CEB, en su mayoría, al menos un miembro de la familia tiene acceso a un salario mínimo y sus carencias son menos. Aún así siempre hay familias que necesitan de este programa nutricional para subsistir. Sin olvidar que la fundadora de este programa, “Dora”, se reúne con la Comunidad de Base cada domingo a celebrar la liturgia.

La relación CEB-Asociación Esperanza Viva puede entenderse como una relación de oposición. Ambas desarrollan programas para beneficiar a la niñez, pero no por ello mantienen relaciones armoniosas. A pesar de que ambos, a nivel discursivo, dicen seguir el legado del mártir Alfonso Acevedo, en la práctica ambas instancias siguen los paradigmas de “protección integral de la infancia”, los miembros de la CEB no aceptan la idea de fundar una guardería cuyos servicios no pueden ser costeados por las familias de la localidad. Muchos de los niños que reciben estos servicios son apadrinados por misioneros laicos norteamericanos o por la ONG LSM.

Las poblaciones que viven en el volcán de San Salvador no se reúnen en las celebraciones de domingo de la CEB, es decir, no son parte de esa arena social, pero sí constituyen una red de agentes que pueden aprovecharse para otras arenas sociales. Si una de las arenas de la CEB es como organización religiosa católica, pero que constituye a la vez una disidencia o una fragmentación política

dentro de la estructura del catolicismo oficial, también entra a las filas de la militancia del FMLN y necesita redes de apoyos para su activismo político. Es por ello que aunque la población de Las Nubes, La Valencia o Plan del Coco no se identifiquen con los mismos valores religiosos que la CEB, estas poblaciones se vuelven ciudadanías clientes por los programas sociales de los cuales son beneficiarios: muchas de estas familias apoyan a la CEB en protestas de calle o manifestaciones políticas similares, especialmente cuando afectan a la población de San Ramón.

Además de estas tres organizaciones también existen las ADESCOs que trabajan en cada colectivo de colonias de San Ramón, sus líderes mantienen fuertes lazos de concomitancia con estas tres organizaciones y otras ONGs que tienen proyectos en la localidad, como Asociación de Mujeres Salvadoreñas, Las Dignas, Unidad Nacional por la Ecología Salvadoreña, el grupo SPASS, etc. Estas ADESCOs se han visto en desventaja con la alcaldía en turno, la actual alcaldesa es del partido ARENA, el cual no comparte los ideales con todas estas organizaciones ni ha desarrollado lazos clientelares con ellos: entre ambas hay relaciones de oposición intrínsecas.

En relación con la política pública, desde el momento en que estas organizaciones están velando por mejores condiciones materiales y simbólicas para las familias, se está actuando según los derechos de supervivencia, participación y desarrollo que promueve la LEPINA. Sin embargo, a nivel de terreno estas organizaciones no reconocen los esfuerzos del Estado como tales, al contrario, los critican duramente. Por ejemplo, piensan que “la LEPINA no cabe” porque la realidad de la niñez en esta zona del país es muy distinta, porque además –por experiencia de uno de los “líderes de comunidades”- sentían que les estaban restando autoridad sobre los hijos, y se molestó mucho por los mecanismos de denuncia del maltrato. Este líder comunal pasó por una situación incómoda al ser denunciado por su hijo por maltrato físico, por lo que el

caso pasó de la escuela a los juzgados sin notificarle nada a él, “no compartió criterios”, dijo este hombre sobre las acciones de la maestra. Por lo que buscó asesoría con un amigo que sabía cómo funcionaban las leyes, y este le dio varios consejos para evadir el peso de la ley; según él, él no era responsable de los delitos que se le acusaban. (Diarios de campo, San Ramón, 31 de marzo de 2013)

#### **4.5 CONCLUSIONES**

Los procesos de “formación de Estado” que se realizan en cada una de las organizaciones obedece a lo que Rodríguez, siguiendo a Abrams, llama “Estado-idea”. Abrams habla del estudio del Estado a partir de dos concepciones: el Estado-sistema, según el cual el Estado se organiza a partir de una jerarquía estructurante necesaria; y el Estado-idea, según el cual el Estado desarrolla un proyecto ideológico que promueve valores ideales específicos. (Rodríguez, Inédito) Este proyecto ideológico retomado de mi realidad empírica, tiene que ver no tanto con los proyectos en sí mismos desde las instituciones estatales, como las asociaciones de la sociedad civil. Más bien deben verse a la luz de la necesidad de abordar a agentes específicos durante su accionar, cómo ellos influyen en la acción pública, cómo intervienen y cómo interpretan su labor desde su posición y sus roles organizativos, y cómo interactúan con los demás agentes para gestionar los recursos e intereses que los mueven. Se reconoce especial atención en el tratamiento de la CEB como de la ONG LSM, por desprenderse ambas de las arenas de la política social.

Esa interacción de la sociedad local, con la CEB o con la ONG, establece varios diálogos simultáneos: por un lado, los imaginarios locales interactúan con los proyectos de desarrollo que los conecta con otras formas de vida y discursos de nivel nacional; a la vez que les trae imaginarios derivados de los discursos

globales en pro del mejoramiento de condiciones de vida y de bienestar social (como es el caso de la CEB).

Tanto la CEB como las ONGs son organizaciones que establecen nuevas jerarquías a nivel local y que están llevando los conceptos e ideas de protección a la niñez sin estar hablando necesariamente, en todos los casos, con el “lenguaje de los derechos”. Aunque debido a la diversidad de origen de estas asociaciones de la sociedad civil, estas se pueden diferenciar por sus procesos de formación, como por ejemplo, la CEB, Soyavida y la Asociación Esperanza Viva, remiten inmediatamente al pasado histórico reciente (conflicto armado) y a la búsqueda de procesos organizativos que surjan de la misma localidad encaminados hacia la lucha por la obtención de mejores condiciones materiales y simbólicas de vida. Asimismo, legitiman y reproducen “la materialidad del Estado”, la cual “es una organización compuesta de muchas organizaciones que están en interacción con diversos grupos de la sociedad (...) [y que a su vez] es la asociación que en las relaciones políticas concentra, como señala Adams (1979), una buena parte de los recursos significativos en disputa y un importante diferencia de poder en sus interacciones con otras organizaciones.” (Rodríguez, Inédito: 7)

Todos estos rasgos acá delineados nos alumbran el camino a concebir que tanto la CEB como las ONGs son actores policéntricos que establecen nuevas relaciones de poder a nivel local, poderes que escapan al control del Estado centralizado e incluso a las municipalidades, y están compitiendo por poder y legitimidad con ellas. Estos poderes y legitimidades son producto de procesos, los poderes se van conquistando con alianzas, y las legitimidades con los deseos y expectativas de la población beneficiaria en cada proyecto que se proponen (Swartz et.al.: 1994). Es por medio de la experiencia que están incidiendo en las interpretaciones, conocimientos, sentimientos y utopías en relación a los discursos del desarrollo económico y el bienestar social,

conocimientos que están insertos en sus programas. Estos imaginarios se relacionan con las interpretaciones sobre la política de la infancia y sus repercusiones en la vida diaria.

A pesar del principio de universalidad de los derechos, por la evidencia etnográfica presentada, se puede decir que las leyes son reinterpretadas en cada uno de los grupos sociales, y que si este principio no llega hacia todos los lugares del país de forma íntegra al pasar de funcionario público en representante local organizado; al contrario, llegarán diferentes nociones del mismo dependiendo de las experiencias con ella y por medio de las condiciones sociopolíticas de la localidad. La población de San Ramón, a su vez, hace su propia lectura a partir de sus condiciones de vida y su marco de referencia sociocultural sobre la política. (Rodríguez, inédito: 6)

En mi estudio de caso (San Ramón como totalidad sociocultural, pero inmersa en el marco de las relaciones de poder nacionales y globales) he observado que en esa exclusión material y simbólica en el plano nacional, surgen agentes (religiosos, políticos, etc.) que se preocuparán por el bienestar social y orientados por los discursos desarrollistas y los discursos alternativos, se van convirtiendo poco a poco en agentes policéntricos entre las distintas instancias de poder de la localidad. Establecen nexos para su accionar y reproducen, por sus alianzas con agencias globales y otros actores nacionales, los discursos de la modernidad, a la vez que generan y legitiman nuevas relaciones de poder a nivel local a partir de la implementación de programas públicos discursivamente vinculadas a leyes nacionales.

Dentro de estas asociaciones de la sociedad civil fuertes vínculos se mueven, entre ellos las relaciones de amistad y las de compadrazgo. Especialmente en la CEB, muchos de los líderes que tienen los vínculos con los donantes extranjeros, también tienen un arsenal de ahijados en cada localidad en la que

han implementado proyectos. Estos nexos con las personas beneficiarias hace más compleja la madeja de relaciones que se dan en la localidad, pues tanto la relación padrino-ahijado(a) como la de compadres, o comadres, es de gran valor simbólico en la sociedad salvadoreña.

Las concepciones y discursos que permean estos proyectos se podrían calificar de un orden híbrido, en que si bien retoman los imaginarios e ideas del desarrollo económico y social hegemónico, también son cómplices de un desarrollo alternativo cuyas ideas provienen de los discursos de izquierda latinoamericanos (la teología de la liberación, la opción preferencial por los pobres, los movimientos zapatistas, la educación popular, etc.).

En este sentido, los programas de orden híbrido a los que la CEB y LSM, como asociaciones de la sociedad civil, tienen acceso se pueden calificar en su relación: ASC-movimientos de izquierda, ASC-desarrollistas.

En primer lugar, hablaré de la interacción entre la CEB y los colectivos desarrollistas (delegaciones estadounidenses). La experiencia con el programa CES y los estudiantes norteamericanos propone una visión diferente de los discursos de los derechos humanos, en que por la misma vulnerabilidad o condiciones de pobreza de los países, se hace creer que es necesario que un voluntariado internacional se encamine a la resolución de los problemas que los Estados no son capaces de resolver. En cuanto la estadía de los estudiantes se va prolongando, pues ellos van dando cuenta de cómo a nivel local se mueven estructuras sólidas y agentes enlazados por los mismos intereses, y en donde tendrán que negociar con los mismos líderes y representantes si quieren intervenir en esa realidad. Sostener las relaciones con el CES es de suma importancia por medio del manejo del discurso desarrollista, en pro del emprendedurismo, proyectos educativos para niños de escasos recursos, mejores condiciones de vida para las mujeres, los derechos humanos, etc.

Lo mismo ocurre cuando la ONG debe buscar apoyo para un proyecto, hace uso del arenal de categorías alrededor de los derechos del niño bajo los enfoques de protección integral para conseguir el financiamiento y legitimarlo ante la población de beneficiarios. Igualmente, ante el Estado debe mostrar que maneja muy bien estos discursos para sostener relaciones políticas de peso con el organismo de implementación de la LEPINA.

Por otro lado, están aquellos discursos propios de las izquierdas latinoamericanas que les abren las puertas para pensar un tipo de organización distinta. En donde se combina el discurso indigenista con el discurso de la memoria histórica al promover la búsqueda de héroes y mártires locales.

La ONG también hace uso de los conocimientos de la educación popular para acercarse a sus poblaciones beneficiarias, y busca modelos pedagógicos amparados en conocimientos indigenistas desarrollados en grupos étnicos que se califican por constituir una oposición al sistema occidental capitalista (movimiento zapatista y revolución cubana). La ONG debe combinar estos conocimientos y legitimarlos a la luz de los conocimientos desarrollistas.

En este sentido, en una localidad con las carencias materiales y simbólicas como la de San Ramón, los implementadores de programas de las asociaciones de la sociedad civil deben decantan su enfoque de trabajo en discursos del desarrollo económico y social, como también se refugian en cosmovisiones alternativas. Esta mezcla de discursos y de prácticas permite formular modernidades híbridas como propuestas para un buen vivir y como regímenes morales, que en la localidad son sentidas, vividas, interpretadas y también resignificadas.

En relación a los sectores de padres y madres de la localidad o las maestras de escuela, existe una nueva visión de los derechos de la niñez y el desarrollo social. La contraposición de discursos morales basados en la autoridad y la

disciplina como una dupla de valores que reivindica las prácticas violentas para la crianza, es donde me extenderé. La violencia es un valor importante para configurar las infancias, basadas en el uso de la fuerza y del castigo para moldear la personalidad, por medio del terror y el temor. Ante estas condiciones de posibilidad, las asociaciones de la sociedad civil que quieran cambiar esta realidad promoviendo la LEPINA, deben reacomodar sus discursos a los saberes y prácticas locales para no perder legitimidad dentro de la población de beneficiarios. Mientras que existen otras ASC cuyos discursos se gestan al interior de la comunidad de beneficiarios, por tanto las prácticas y valores locales pesarán más que los que se gestan en los organismos de Estado las ONGs. Esto es un claro ejemplo de cómo los discursos sobre los derechos humanos que se gestan en otros contextos socioculturales, cambian de significado en tanto que entran en contacto con las sociedades locales, en donde son reinterpretados a la luz de los referentes y prácticas culturales de dicha población. Por ejemplo, en los casos tratados por la ONG, los agentes interactúan con la realidad concreta a partir de posiciones e intereses específicos, lo que permite que este “reacomodo” de discursos, saberes y prácticas, obedezca a las múltiples interpretaciones que de la política se tienen y es por ello que esta misma obedece a “condiciones de posibilidad” locales. Sirvan de ejemplo los diferentes programas enfocados en la educación que en el tránsito de su implementación dan protagonismo a las necesidades cotidianas que va demandando la realidad social de los beneficiarios.

## **CAPÍTULO N° 5**

### **CONCLUSIONES GENERALES**

En este capítulo se hace el esfuerzo de presentar las conclusiones generales de todo el documento, fruto de la confrontación de la información empírica planteada en los últimos capítulos con las teorías antropológicas de la escuela procesual política.

## **CAPÍTULO N° 5**

### **CONCLUSIONES GENERALES**

En el primer capítulo se describen las principales inquietudes que me llevaron a la formulación de un problema de investigación a partir de una problemática social: la situación de la niñez y adolescencia en el marco de la política pública de la infancia y la reciente aprobación de la respectiva ley (la LEPINA). Tras las primeras incursiones en campo como lecturas antropológicas, comprendí que solamente al confrontar la realidad empírica (diversos agentes, cada cual con sus distintos discursos) con la teoría pertinente, se lograba transitar de un problema social a un problema de investigación antropológica. Éste consiste en explicar por qué aquello que se hace a nivel de terreno, en poblaciones marginales como San Ramón en Mejicanos dista de los lineamientos marcados por la política pública. En mi estudio de caso, especialmente por la emergencia de diversas organizaciones de la sociedad civil que intervienen en el desarrollo de la política de Estado, se modifica el modelo de las ciencias políticas que aboga por una visión transparente del curso de etapas de la política pública como también aquella visión monolítica del Estado y de la ciudadanía y más se bien se orienta la investigación hacia los “efectos de Estado” (Trouillot, 2001) que los agentes de distintos organismos generan.

Se propone el abordaje procesual basándose en la perspectiva de los campos y arenas sociales, lo cual permite una mirada hacia la complejidad de las sociedades como grupos inextricablemente ligados unos con otros formando redes, y que permiten que los agentes se involucren en diferentes procesos simultáneos como las arenas de la política social; y puedan reinterpretar y resignificar los procesos en sí mismos a partir de las posiciones en que están inmersos. Igualmente, la antropología de la acción pública es una metodología

que permite que la observancia etnográfica obedezca a las necesidades de una investigación cuyos focos de atención deben estar orientados en distintos niveles (local, municipal, departamental, nacional). (Swartz, Turner & Tuden, 1994; Roseberry, 1998; Rodríguez Domínguez, 2014; Rodríguez Castillo, 2011; Inédito)

La antropología de la acción pública (Rodríguez, 2011; Inédito) provee una mirada amplia sobre la multiplicidad de agentes que se mueven en escalas diferenciales, mismos que se encuentran en posiciones que determinan sus interpretaciones sobre la política y los valores que la misma extiende. Las relaciones entre diseñadores, implementadores de políticas, beneficiarios, consultores internacionales, etc., están en constante interacción en las sociedades contemporáneas a niveles nacionales como localizados, por lo que esta metodología provee de herramientas necesarias para la observancia etnográfica que abre las puertas a un mundo de posibilidades. Centro atención a la PNPNA, y los marcos culturales que despierta en relación a las prácticas cotidianas de crianza, como a los procesos políticos de formulación de la agenda pública, de diseño de política pública y de implementación. (Rodríguez Castillo: Inédito; Aguilar, 1993; 2003; 2007)

En el capítulo II se detallan los cambios epocales (Roseberry, 1998) que se dieron en El Salvador, desde el fin del conflicto armado hasta la actualidad, en relación a los conocimientos especializados empleados para el tratamiento de la infancia en los documentos programáticos oficiales nacionales (CONNA, 2013a; 2013b). Los debates legislativos son retomados para relatar –por medio de las crónicas y noticias que presentaron los medios de comunicación impresos- cómo se aprobó y se puso en vigencia la LEPINA, cuáles fueron las principales discusiones al interior de la Asamblea Legislativa y las posteriores interpretaciones de los funcionarios, de los diferentes grupos sociales y de representantes de la ciudadanía –interpretaciones que se dieron de forma

simultánea, lo cual nos lleva a ubicar al Estado dentro de la sociedad civil y a la sociedad civil inmersa en los proyectos de Estado- y así evidenciar los marcos de políticas (*policy frame*) vigentes (Rodríguez Castillo, 2008b). Por medio de este recorrido, es posible recoger las interpretaciones y factores culturales, en donde se evidencian conflictos, negociaciones, alianzas, etc. (Rodríguez Castillo, 2011; Inédito; Rodríguez Domínguez, 2014)

El principal hallazgo es que el cambio de marco de políticas de la situación irregular a la protección integral, más que un cambio discursivo, era identificado por los agentes que intervinieron en el proceso de promulgación de la LEPINA, como una iniciativa que “debía” hacerse para seguir trabajando en sus organizaciones, pero imposible de llevarlo a la práctica por las condiciones particulares locales. Además, el gobierno necesitaría de la creación de una infraestructura organizativa nueva –dejando a la que ya existía obsoleta- como también de la gestión de más recursos para su implementación, lo que ponía en duda que las condiciones reales, existentes, bastaran para este esfuerzo.

Por medio de los documentos programáticos, las organizaciones gubernamentales retomaron un compromiso internacional, de implementar políticas y programas a favor de la infancia, que superen el régimen moral de situación irregular a escalas nacionales, municipales y locales. Sin embargo, aún existen instituciones estatales que trabajan bajo los valores de la “situación irregular” mientras que otros han “avanzado” hacia una visión de “protección integral de la infancia”.

Sin embargo, es de suma importancia definir si lo que sucede a nivel de terreno obedece a “la adopción tanto en las prácticas como en los discursos o sólo se trata de la adopción del *policy frame*”.

Rodríguez refiere al “análisis de ‘marcos’ interpretativos de la acción pública para identificar los marcos dominantes, negociados y/o en conflicto entre sí en el

discurso de los actores sociopolíticos; ‘marcos’ que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones, atribuir culpas o causalidad y sugerir líneas de actuación...”

Por lo que puedo decir que dados los discursos de la “situación irregular” y la de “protección integral de la infancia”, noto que los diputados (oficinas centrales de los organismos) retoman dicho discurso para legitimar el proyecto ideológico del Estado y bajo las presiones de las organizaciones internacionales; más el marco de políticas que los caracteriza tiene que ver con la preocupación de la dupla de valores entre autoridad/disciplina; es decir que las políticas no solo se redefinen en los espacios localizados (Rodríguez, Inédito), sino se resignifican por medio de los implementadores de las mismas, cada agente funciona entonces como filtro de discursos de políticas. Durante los debates de 2009-2011 de la Asamblea Legislativa, estos agentes se mostraron en muchas ocasiones “a favor” o en relaciones de “complementariedad” con la LEPINA, más en otras ocasiones recurrieron a acciones de “oposición”, en donde dejaban entrever la prioridad que daban en algunas oportunidades de interacción a valores jerárquicos y autoritarios y en otras, negociaban con los discursos del buen vivir para justificarlo.

Los funcionarios del CONNA (alturas dominantes y oficinas centrales del organismo) también se ven condicionados a retomar este discurso para implementar la política, y aunque sus acciones están encaminadas hacia combatir todas las expresiones “culturales” que se manifiestan en “oposición” a la política, no han podido homogenizar las interpretaciones que de la LEPINA se hacen o cambiar la cultura salvadoreña en cuanto a las pautas de crianza vigentes.

Los empleados de distintas asociaciones de la sociedad civil (trincheras) emplean relaciones de complementariedad con la política de la infancia en las

consultas, en las localidades lo hacen de concomitancia, y algunas emplean incluso relaciones de oposición a la política cuando esta presenta dificultades en el terreno para ser implementada. Por lo que ir negociando los valores adecuados a implementar en cada una de las situaciones sociales o arenas de la política obedece a condiciones de posibilidad que se dan en el terreno.

Los empleados del ISNA (oficinas centrales del organismo), aunque de forma discursiva retomen el “paradigma” de protección integral, sus visiones proyectadas sobre la niñez pueden ser más bien bajo la perspectiva de la “situación irregular”. De forma que este solo se vuelve un discurso, tal vez un marco de políticas para identificar problemas sociales urgentes, más la interpretación que hacen de la política está orientada hacia señalar la carencia de recursos que esta involucra.

Los empleados del MINED y de MINSAL (como oficinas centrales del organismo) desarrollaban acciones de complementariedad durante las consultas, más su cargos prometen relaciones de complementariedad con las acciones del personal del CONNA. Al igual que empleados de la PGR, sus marcos de políticas estaban encaminados hacia la reflexión por la creciente violencia generada por organizaciones ilícitas juveniles, por lo que su lectura de los hechos era que debían “encausarse” hacia “lo bueno” y no hacia “lo malo”.

Por tanto, se trata de una adopción de discursos impuestos para la comprensión de la realidad, de una metodología de trabajo que lleva a heterogeneidad de prácticas, pero que fuera de la consulta, al redefinirse en espacios localizados (Rodríguez Domínguez, 2014) esta se ve cuestionada, confrontada con las condiciones de posibilidad que ofrece la vida diaria, y muchas veces rechazada por no aportar las herramientas más deseables para una vida mejor. Como aludía Rodríguez Castillo (Inédito), siguiendo a Gupta, los agentes no deciden si rechazar o apoyar una política por medio de los proyectos gubernamentales,

sino más bien esto ocurre por la interacción entre las interpretaciones que se hacen de la misma con las condiciones de vida materiales de la población.

En el capítulo III se detalla cómo las consultas públicas fueron pensadas por las organizaciones del Estado, como un espacio para la discusión de la situación de la niñez en El Salvador desde las voces de la población beneficiaria, bajo el estandarte de ser un proceso participativo y democrático donde la ciudadanía “tendría voz” para tomar las decisiones que, según los diseñadores de la política, ha desempeñado tradicionalmente el Estado. Sin embargo, por medio del marco teórico metodológico y el trabajo etnográfico realizado, también se pueden develar los factores culturales que se mueven no sólo en la población beneficiaria o consultada, sino también desentrañar los discursos, normas, valores que son cómplices en las prácticas de acción pública de los diseñadores e implementadores de la política y de programas a nivel local.

La consulta adquiere relevancia por ser planteada como “participativa y democrática”, como uno de los requisitos que por ley se habían establecido para su realización. Estos criterios no se dan solamente a escala nacional ni son una invención de los mandatarios nacionales, sino que todas estas acciones obedecen a regímenes de poder superiores al gabinete de Estado, es decir, a las organizaciones multilaterales que proponen estos condicionamientos y a la vez aportan el financiamiento necesario para ejecutarlos, por medio de su prescripción en una normativa internacional. Así, los documentos oficiales de políticas deben comprenderse como discursos que orientan prácticas específicas con regímenes de poder que legitiman regímenes morales.

La política se planteó como una oportunidad para hacer una consulta ciudadana participativa, lo cual daría a la ciudadanía nuevas significaciones sobre el Estado salvadoreño. El tema de la participación política fue de crucial importancia en todo el proceso, por lo que inclusive durante las inauguraciones se hacía

hincapié en ello. Estas estuvieron caracterizadas la escasa convocatoria, y aún así en muchos de los *performances* políticos, las autoridades locales y las titulares del CONNA hacían del evento –que tan al margen de la agenda nacional había quedado- toda una celebración “con pompa y platillo”. Sin embargo, el desarrollo de dicho *performance* político revelaba que los únicos titulares que acudieron a los eventos de consultas fueron dos: el Vicepresidente de la República en turno y Ministro de Educación ad honorem y la Viceministra de Salud en turno. El primero asistió a la inauguración del proceso de consultas, a celebrarse en San Salvador –por lo cual el alcalde en turno, de partido de oposición no se presentó-; mientras que la segunda asistió a la inauguración de las consultas regionales, en la zona central. Ambos apoyaron los proyectos del CONNA en sus discursos, pero después de estos eventos importantes, ningún titular se presentó en alguna consulta local o regional que no fuera aquella a celebrarse en el centro capitalino y sus alrededores. Además, las autoridades locales se caracterizaron por tomarle poca o nula importancia a las consultas, de forma que sus discursos de bienvenida apenas hablaron del “interés superior del niño y la niña” o del reto que implica considerar, según el nuevo marco normativo global, a los niños y niñas como “sujetos titulares de derechos”. Más bien se recurrió a la adulación directa hacia la Directora Ejecutiva del CONNA, algunos piropos, y a hacer proselitismo político adelantándose así a los periodos electorales. Para mientras, se podía ver el descontento del público como de los organizadores.

La población consultada fue gente que tenía vínculos especiales con la alcaldía. De esta evidencia etnográfica se desprende el argumento de considerar que las agendas municipales retomaron el tema de la LEPINA como una prioridad, y esperaban que con estrategias basadas en el amiguismo y el clientelismo pudieran atenuar las evidencias. Esto contradice la iniciativa de hacer un proceso totalmente “participativo y democrático”. Por otro lado, a pesar del

contenido pobre que los funcionarios locales proclamaron durante sus discursos de inauguración, estos recibieron muchos vítores y aplausos. La práctica del clientelismo revela cómo “las prácticas regresivas a la democracia y las que sirven para consolidarla no son excluyentes entre sí, sino que forman parte de un continuum donde los actores hacen uso de las unas u otras, dependiendo de la situación social en la que se encuentren, los recursos que manejan y las metas individuales y colectivas que persigan.” (Rodríguez Domínguez, 2014: 110) Por tanto, más allá de salir al encuentro de “funcionarios corruptos” (Migdal, 2011), es necesaria una mirada sobre el Estado que abarque más sectores, como de las presiones e intereses que cada uno de ellos representa en las arenas de la política social, sus posiciones, sus marcos de interpretación cultural y las fuerzas discursivas estructurales que están disputándose entre ellas.

Sus prácticas deben analizarse como “grados de negociación de la ciudadanía que le permiten a cualquier actor social implementar, según las valoraciones que tenga de las acciones gubernamentales, prácticas políticas igualitarias o jerárquicas en los arreglos políticos del ámbito local.” (Rodríguez Domínguez, 2014: 110) A pesar de la acción pública de los agentes involucrados en la Comisión de Política Ampliada recurrieron a los métodos participativos y democráticos para el diseño de la política, las autoridades locales también reflejan que negocian en la esfera pública, y muchas veces a favor de normas y valores que tienen que ver con “viejas prácticas” que no se acoplan a los requerimientos democráticos de las nuevas gobernanzas (Rodríguez, 2008; 2011; Rodríguez Domínguez, 2014). Así también la visión de ciudadanía que se expresa en esa arena de la política responde a prácticas clientelares. A nivel local, durante la etapa etnográfica en San Ramón, también pudieron vislumbrarse este tipo de prácticas cuando las poblaciones beneficiarias de programas de la CEB funcionan como una reserva para las manifestaciones de calle o protestas pacíficas.

Así, aunque al principio de la investigación me formulé la hipótesis de que los funcionarios de la política pública, los profesionales del desarrollo, funcionaban como “filtros de políticas” hacia la sociedad local-beneficiaria, en donde los diseñadores e implementadores de programas no sólo involucraban sus intereses, presiones, posición en un campo específico de la política, a la acción pública, esto no me permitía reconocer que las interacciones no sólo iban en una dirección. La perspectiva del Estado en la sociedad (Migdal, 2011) permite que se visibilice cómo los estudios antropológicos de políticas públicas deben retomarse desde los distintos grupos de la sociedad que están involucrándose en el proceso de la política.

Esto es evidente también en el capítulo IV en donde se describen y analizan los procesos organizativos de nivel local, que permiten que se generen ciudadanías clientes con algunas asociaciones de la sociedad civil, como también permite visualizar las interpretaciones que del desarrollo, la modernidad y la protección integral de la infancia se hacen a partir de las experiencias con los programas de bienestar existentes.

En ambos capítulos se pueden visualizar los marcos de la política que se están moviendo a nivel de terreno. Uno de ellos es la reflexión sobre la disciplina y autoridad, que, según Rodríguez Castillo (Comunicación personal, Rodríguez Castillo, agosto de 2013) “son una dupla de valores de gran interés. Es el marco interpretativo de la política pública (*policy frame*) desde el entendimiento local. No sólo cuestiona los contenidos de ley, sino que legitima un marco cultural mayor de reproducción de la violencia.” Y es evidente desde los debates legislativos, en donde los mismos diputados que conformaban la Comisión Ad Hoc de la LEPINA legitimaban un marco cultural de reproducción de violencia. Los regímenes morales que se mueven y reproducen pueden entenderse mejor con el siguiente párrafo:

Pero también existe otra dimensión. Las fuerzas sociales no funcionan en el vacío. Sus dirigentes procuran movilizar seguidores y ejercer el poder en espacios en los cuales las otras fuerzas sociales están haciendo lo mismo. Y raras veces se da una división precisa de la población o de las temáticas que impida que las fuerzas sociales interfieran unas con otras. Es mi enfoque, el centro de la atención son esos entornos –esos escenarios de dominación y oposición- en los cuales diversas fuerzas sociales se enfrentan por cuestiones materiales y simbólicas, compitiendo por la supremacía a través de luchas y adaptaciones, encontronazos y coaliciones. No se trata de simples escenarios políticos en los cuales distintos grupos procuren conformar la política pública. Además de la disputa por la política gubernamental, se producen luchas y acuerdos acerca del orden moral básico y de la estructura misma en la cual debería determinarse lo que es correcto y lo que es incorrecto del comportamiento social cotidiano. (Migdal, 2011: 139)

Estos marcos de políticas se expresan en espacios localizados, en procesos de diseño como las consultas ciudadanas en las localidades específicas, en las regiones, durante las reuniones de la Comisión de Política Ampliada (encuentro entre la burocracia y las ONGs), y durante los debates en el Palacio Legislativo. Es allí donde pueden verse las negociaciones y disputas de las cuales se decantan interpretaciones varias del mismo proceso.

Los procesos organizativos locales permiten vislumbrar cómo se alternan los poderes políticos, especialmente de parte de la autoridad municipal, y las posibles interacciones con las ADESCOs y asociaciones civiles. La afinidad de estas organizaciones con el partido político FMLN permite delimitar que se dan relaciones clientelares en periodos electorales, lo cual también repercute en los posibles niveles de dominación del Estado hacia estas organizaciones, y además dependencias de estas organizaciones con el Estado. En este sentido, la participación política y la configuración de una ciudadanía crítica hacia las acciones del Estado, las figuras políticas o hacia los partidos políticos puede cuestionarse si se toman en cuenta las interacciones políticas cotidianas.

Si bien al llegar a San Ramón, esperé que la sociedad local estuviera muy familiarizada con los discursos de la modernidad y el desarrollo que las diferentes asociaciones civiles promovían, no me llevó mucho tiempo en campo

considerar que justamente a nivel de terreno, la población beneficiaria de estos programas no incorpora en su totalidad los valores culturales que estos promueven (enfocados hacia la democracia, la participación social, etc.)

Sin embargo, se puede observar que la población en el proceso de consultas manifestó aceptar las consultas ciudadanas como un proceso verdaderamente democrático y participativo. Como también a nivel local, los esfuerzos de la ONG por “empoderar”, hacen un trabajo de concientización de los niños, niñas y jóvenes como “sujetos de derechos” y partícipes de sus propios procesos. Es decir, se dan transformaciones significativas en la adopción de algunos valores culturales.

Por otro lado, también se dan transformaciones en donde las ciudadanías clientes tienen participación activa en los programas de las ONGs y de la CEB. El desarrollo de procesos organizativos y la conformación de CEBs o asociaciones de la sociedad civil durante y después del conflicto armado, le provee características singulares a la población de San Ramón, la cual maneja un discurso de crítica al desarrollo y a la modernidad occidental y a su vez desarrollan discursos alternativos (Rodríguez, 2011), con los cuales pueden proyectar sus programas de bienestar social. Por medio de estos movimientos sociales, la población reinterpreta a la luz de conocimientos locales, de los dogmas sobre la teología de la liberación renovados, de las resignificaciones que los líderes comunales o de la CEB dan a los acontecimientos cotidianos, la producción de interpretaciones sobre las formas en que deben criarse los niños y niñas, los patrones de disciplina, el papel de los padres y las madres delimitado, el ejercicio de la autoridad en el hogar y las condiciones materiales de vida que deben tener para su crecimiento.

Las formas de participación política que promueve el Estado se ven resueltas con los procesos organizativos de nivel local que tienen de fondo procesos

sociohistóricos más amplios, y no necesariamente están marcados por la legitimidad que despierta un proyecto de “Estado-idea” del gobierno central; al contrario, este debe recurrir a las organizaciones locales ya conformadas para echar a andar sus propuestas; así como se cae la ilusión de que el proceso de consultas ciudadana se dio en términos de participación política y ciudadana bajo “efectos de aislamiento” y de “identificación” que deben atribuirse como un éxito para el gobierno central.

A pesar de que la ONG que ejerce la acción pública en San Ramón a favor de la política de la infancia no está muy cerca de estos movimientos sociales, esto no influye en el desarrollo de las consultas ciudadanas o de la política, ni los procesos a nivel local se ven interrumpidos por el desarrollo de la política a nivel “nacional”.

La reflexión de Trouillot extiende la visión de Estado en el siglo XXI, a partir de la acción pública que realizan las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, multilaterales y de la sociedad civil, a las cuales les atribuye la capacidad de generar “efectos de Estado”. Estas organizaciones tienen la capacidad de ejercer autoridad, despertar legitimidades sobre las poblaciones locales y son entonces “elementos de contención social y cultural”, a su vez que “soslayan o rechazan el poder del Estado nacional”. (Trouillot, 2001: 1)

Los tipos de “efectos de Estado” que son considerados son

- 1) un *efecto de aislamiento*, esto es, la producción de sujetos individualizados, atomizados, moldeados y modelados para su gobierno como parte de un “público” indiferenciado pero específico; 2) un *efecto de identificación*, esto es, un realineamiento de las subjetividades atomizadas a lo largo de líneas colectivas dentro de las cuales los individuos se reconozcan a sí mismos como iguales a otros; 3) un *efecto de legibilidad*, es decir, tanto la producción de un lenguaje como de un saber para el gobierno y herramientas empíricas que clasifiquen y regulen colectividades; 4) un *efecto de espacialización*, esto es, la producción de límites y jurisdicciones. (Trouillot, 2001: 2)

El *efecto de aislamiento* se refiere a la concepción de “ciudadanos atomizados”, en términos típicos ideales, que conforman la sociedad civil. Que a pesar de las abismales diferencias socioeconómicas, son representadas como “iguales en la esfera pública”, bajo la perspectiva de Touillot (2001) siguiendo a Poulantzas. Estos “efectos” se reproducen cuando la ciudadanía reconoce sus diferencias entre estratos socioeconómicos y llega a interpretar la política de ley a partir de estas condiciones, por ejemplo, cuando uno de los líderes de la CEB me dice “la LEPINA aquí no cabe”, y reconocer a la vez que la LEPINA es una ley “importada”, que responde a condiciones de posibilidad de “países desarrollados”. A su vez, las maestras de escuela también reconocen que dadas las condiciones materiales y simbólicas de exclusión que se viven en San Ramón, la LEPINA podría afectar más la realidad social que impulsar mejores condiciones para el desarrollo de la niñez en la localidad. Así, ellas, como los padres de familia, reivindican el empleo de la autoridad y la disciplina – entendida como valores autoritarios y represivos (incluyendo abuso de poder, castigos físicos y medidas de control excesivo)- para cumplir con la utopía de una mejor sociedad. Estas interpretaciones se asemejan a los efectos de aislamiento norte-sur descritos por Trouillot.

Los “efectos de identificación”, se refiere a la capacidad de las organizaciones estatales, civiles o multilaterales para hacer que las ciudadanía diferenciadas legitimen o defiendan los marcos de interpretación, como los derechos humanos o de la infancia. A pesar de ser la ciudadanía un colectivo ampliamente diferenciado, permite que se concentren las interpretaciones a favor de ciertos marcos de políticas en detrimento de otros. Los discursos –como fuerzas estructurales que se mueven en el campo de poder- están en constante conflicto y tensión: los discursos de protección a la infancia con aquellos que legitiman un orden social basado en la autoridad coercitiva parental; los discursos de las luchas locales y de la búsqueda de condiciones dignas para la vida se enfrentan

hacia aquellos que refieren a un marco de derechos universales globales; así también las macronarrativas de la modernidad se ven negociadas en uno y otro campo para legitimar intereses específicos, como los programas de bienestar de cada una de las organizaciones, las cuales recurren a discursos híbridos en vez de concepciones radicales sobre derechos humanos o movimientos sociales. Estos discursos permiten que se conciben a las sociedades locales, cada vez más, como sociedades globales, por los mecanismos de acción pública que se dan para la implementación de programas locales, nacionales y gubernamentales.

Los “efectos de legibilidad” se conciben como aquellos que son ejercidos por ONGs, CEB y multilaterales a nivel local, donde se cuestiona la legitimidad del Estado, o bien, se cuestiona la intervención de las mismas organizaciones civiles o internacionales. También a nivel nacional se le cuestiona cuando se utilizan las estadísticas promovidas por los organismos internacionales como las más fiables en detrimento de las que se producen al interior del Estado—en mi caso, ante los informes de la situación de la niñez que publica Unicef-. Trouillot las califica como “homologables al Estado”, mientras unas tienen éxito en la “planeación local”, las otras proveen lo material para su ejecución. En este sentido, inclusive los misioneros cooperantes interpretan el papel de la ONG o de la CEB como complemento del Estado, como una estudiante estadounidense me comentaba “tenemos que hacer el oficio del gobierno” al expresarme su preocupación por las condiciones de pobreza de El Salvador (actualmente ella trabaja en una ONG radicada en El Salvador). Así también, las CEBs interpretan que esta debe ser su labor a la luz de los discursos de la teología de la liberación. Así, el impacto de estos programas suelen ser mayor que aquellos que provienen del Estado-nación dados la cercanía con los beneficiarios, las cuales permiten que la población sea muy promisoría en la competencia de legitimidades y de búsqueda de poder local. (Rodríguez Domínguez, 2014)

Además, las legitimidades se ven reforzadas por los conocimientos locales, los cuales giran en torno a procesos sociohistóricos de organización política.

Los “efectos de espacialización” refieren a todas las políticas de gobierno que permiten que la ciudadanía tenga una identidad definida, sin embargo, a nivel local, lugareños de San Ramón tienen una identidad local muy fuerte, que tiene que ver más con los procesos organizativos que con documentos programáticos oficiales o intervenciones de las autoridades locales. El resultado de ello son asociaciones de la sociedad civil, las cuales reivindican una identidad local basada en la lucha continua por mejores condiciones de vida. Esto permite que la población se identifique con estos discursos y legitime a estas organizaciones, como también negocie los apoyos con los gobiernos locales o el gobierno central.

Debe considerarse en el análisis tanto de la política de Estado como en los programas hacia la niñez que son realizados en la localidad de San Ramón, que a pesar de las divergencias de los contextos en que surgen o de los marcos culturales referenciales que envuelve, estos mismos reproducen lo que Abrams consideró son un “estado-idea”, es decir, un “proyecto ideológico”.

Abrams admite un objeto para los estudios del Estado, el verdadero proceso de legitimación del poder, que proyecta la imagen de una entidad aparentemente desinteresada, “la idea de Estado”. (Trouillot, 2001: 3)

El “propósito de los estudios acerca del Estado es descifrar estos ejercicios de legitimación –los procesos detrás de la idea de Estado y su aceptación cultural.” Trouillot también hace una invitación hacia la etnografía del Estado para estudiarlo, el cual, siguiendo a Miliband “no es reductible al Estado”, y a Poulantzas y Gramsci, es un “lugar privilegiado del poder y la lucha”, por tanto, “no hay un lugar geográfico, ni un sitio, un institucional ni geográfico para el estado.” El Estado en sí “no es un aparato, sino un conjunto de procesos”, “su materialidad reside mucho menos en las instituciones que en el discurrir de los

procesos y relaciones de poder, para que de esta manera se generen nuevos espacios para el desenvolvimiento del poder”. (Trouillot, 2001: 3-4)

En las sociedades contemporáneas, “procesos y prácticas características del Estado predominan cada vez más en espacios no gubernamentales como ONGs o instituciones transestatales como el Banco Mundial. Estas prácticas producen efectos de Estado tan poderosos como los gobiernos nacionales.” Por ende, “el Estado ya no funciona como marco social, político o ideológico. Nunca lo fue. Se esperó que los gobiernos funcionaran como ‘contenedores culturales’” debido a la “incapacidad o indiferencia de los gobiernos de hacer frente a la desigualdad introducida por la globalización (...) y la percepción que tiene la sociedad de esta incapacidad o indiferencia”. (Trouillot, 2001)

Finalmente, se confirma la hipótesis inicial, la cual dice que hay un conjunto de agentes de distintas organizaciones tanto estatales, multilaterales, como de la sociedad civil, que están compitiendo por poder y legitimidad en el marco del diseño de una política de protección a la infancia; cada organización antepone sus intereses y presiones (sean desde el Estado o las fuerzas locales de interacción que influyen en su accionar público) e interpretan a la luz de marcos de políticas distintos lo que sucede con la política de la infancia. Esto no permite que se dé una visión homogenizada sobre la política como una iniciativa del Estado-sistema ni como proyecto ideológico del Estado nacional y de las formas de Estado que se reproducen a nivel local.

En conclusión, si la construcción de la democracia es uno de los principales objetivos del país para la promulgación de leyes que refuercen el estado de derecho y la implementación de los derechos humanos en el país, la LEPINA ha recorrido un camino sinuoso como para que esto se torne realidad, en donde la niñez no se concibe como sujeto titular de derechos de parte de los operadores de la política de nivel local, ni de la población beneficiaria. La intervención de

muchos agentes en el mismo proceso ha sido distinta en cada una de sus facultades, intereses y presiones. La perspectiva del Estado en la sociedad como la antropología de la acción pública provee de los implementos para analizar las culturas políticas que despiertan una política de la infancia en pleno siglo XXI.

Se puede colegir que los resultados no esperados en el proceso de creación de agenda y diseño de política pública de la LEPINA se deben, por un lado, a los divergentes marcos interpretativos de la política, los intereses específicos y presiones de los operadores de dicha política; y por otro, a las interpretaciones que las poblaciones beneficiarias hacen de la misma a partir de sus condiciones materiales de vida, sus experiencias con los procesos organizativos locales (las cuales responden a la búsqueda de mejores condiciones de vida) y las interacciones con la multiplicidad de asociaciones de la sociedad civil, organismos estatales y gubernamentales, como multilaterales; muchas de las cuales obedecen a condiciones de posibilidad que se definen en espacios localizados y en arenas específicas de la política social.

Son múltiples las agencias gubernamentales y de la sociedad civil que materializan e impulsan el proyecto ideológico del Estado (Estado-idea), y legitiman un tipo de desarrollo occidental (Rodríguez Castillo 2012: 5).

Las interpretaciones de la ciudadanía en relación a la política pública no solo se desprenden de las interacciones cotidianas de las poblaciones beneficiarias directas con los implementadores del rango más bajo de la burocracia, sino también de la competencia que organismos de la sociedad civil establecen a nivel local. Desde la prensa escrita, se representa al Estado como “negligente” en relación a la LEPINA. Además, se crea la visión de un Estado limitado, de una ciudadanía polarizada: mientras que unos legitiman un cambio cultural en

las prácticas de crianza y en la concepción de la infancia, otros reivindican las prácticas represivas y autoritarias. (Trouillot, 2001; Gupta, 1995)

Por medio del estudio de las arenas de la política social, se concluye que en las alturas dominantes, no se toman en cuenta los referentes culturales de una ciudadanía plural. Mientras que a nivel de trincheras, los operadores de la política son quienes están reinterpretando a la luz de su contacto con los beneficiarios directos, y están negociando sus espacios de intervención a partir de las condiciones de posibilidad de implementación que ofrecen los imaginarios culturales localizados.

Así, valido la hipótesis antes planteada que declara que existe una multiplicidad de agentes que están compitiendo por poder y legitimidad en diferentes escalas, arenas de la política social, por medio de la negociación de discursos de orígenes epistemológicos o procesos sociohistóricos divergentes, que sirven a la obtención de mismos recursos significativos. Se reivindica con esta investigación la metodología de la antropología de la acción pública, una nueva propuesta para la antropología salvadoreña que enriquece los derroteros de investigación, a partir del análisis de arenas y campos de poder para el estudio de una política pública.

## **ANEXOS**

1. DIAGRAMA DE LA POLÍTICA PÚBLICA COMO ARENA POLÍTICA
2. MATRIZ ANALÍTICA PARA LA INVESTIGACIÓN
3. CAMBIOS EPOCALES EN LOS DISCURSOS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA
4. CRONOLOGÍA DE CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES
5. NORMATIVAS NACIONALES BAJO LA CONCEPCIÓN DE LA NIÑEZ SEGÚN LA LEPINA
6. NOTICIA “LA LEPINA AVALARÍA CORRECCIÓN FÍSICA”
7. “COMUNICADO ANTE LA PRÓRROGA DE LA LEPINA”
8. MAPA TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS PARA LAS CONSULTAS LOCALES
9. PERFILES DE INFORMANTES CLAVES
10. SIGLAS Y ACRÓNIMOS

### ANEXO 1

#### “LA POLÍTICA PÚBLICA COMO ARENA POLÍTICA”.

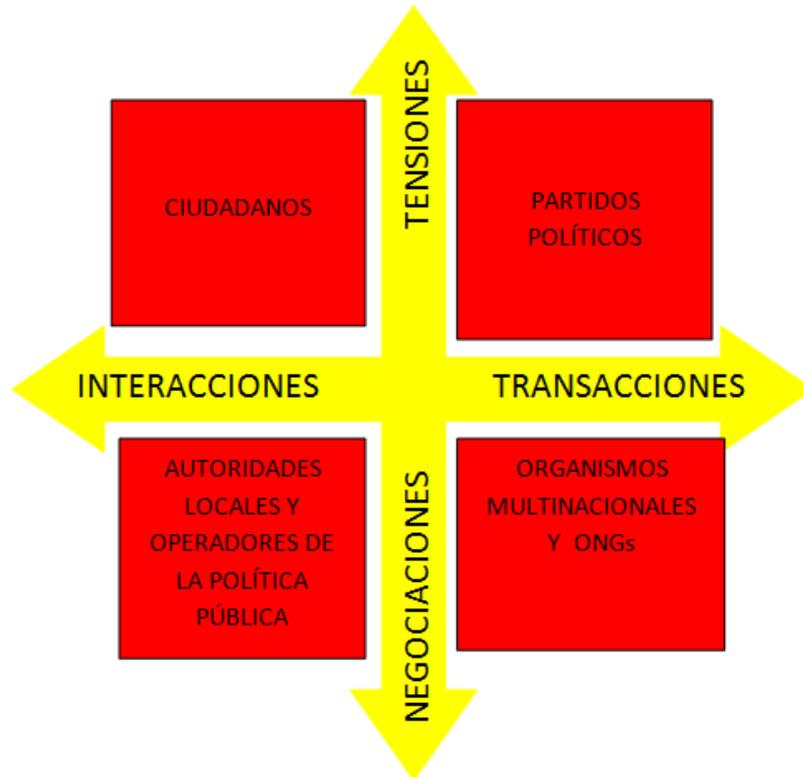


Diagrama presentado por Emanuel Rodríguez Domínguez en “¿Ciudadanía o clientelismo?: Paradojas de la intermediación política en las arenas de la política social” en *Democracia, cultura política y ciudadanía en el México de hoy*. (Rodríguez Domínguez, 2013: 91)

**ANEXO 2**

**“MATRIZ ANALÍTICA PARA LA INVESTIGACIÓN”**

Agentes sociales policéntricos (Rodríguez)	Fase de la política pública (Aguilar Villanueva)	Posición en relación a la política pública (Migdal)	Elementos de la cultura que exhibe (Varela)
Gobierno/ ONGs/ CEBES	Diseño de políticas	Las trincheras	Conocimientos e información
			Sentimientos y veleidades
			Valoraciones
			Utopías
		Oficinas locales dispersas	Conocimientos e información
			Sentimientos y veleidades
			Valoraciones
			Utopías
	Oficinas centrales	Conocimientos e información	
		Sentimientos y veleidades	
		Valoraciones	
		Utopías	
	Alturas dominantes	Conocimientos e información	
		Sentimientos y veleidades	
		Valoraciones	
		Utopías	
Implementación de políticas	Las trincheras	Conocimientos e información	
		Sentimientos y veleidades	
		Valoraciones	
		Utopías	
	Oficinas locales dispersas	Conocimientos e información	
		Sentimientos y veleidades	
		Valoraciones	
		Utopías	
	Oficinas centrales	Conocimientos e información	
		Sentimientos y veleidades	
		Valoraciones	
		Utopías	
Alturas dominantes	Conocimientos e información		
	Sentimientos y veleidades		
	Valoraciones		
	Utopías		

Elaborado por Dr. Luis Rodríguez Castillo, asesoría del 28 de agosto de 2013.

### ANEXO 3

#### CAMBIOS EPOCALES EN LOS DISCURSOS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Fecha	Ley o tratado internacional, eventos o proyectos	Descripción, tesis central de las normativas
26 de diciembre de 1924	Declaración de Ginebra de los Derechos del Niño	Los niños son dueños de sí mismos y no de sus padres, quienes ejercen ilimitadamente su poder sobre ellos. Algunas de las problemáticas que identificaba este documento fueron la explotación económica, las carencias en salud y en nutrición. No era pacto ni convenio internacional, lo que hizo pensar que no era una fuerza imperativa, sino solamente una "carta de intenciones y voluntad política" de esos actores. (Buaiz Valera, 2011)
1948	Declaración de Derechos Humanos	Derecho de toda persona a tener crianza en familia, nombre, nacionalidad, libre desarrollo de la personalidad y reconocimiento jurídico del niño a nivel mundial, como al derecho a asistencia y cuidados especiales. "Esta declaración constituye un antecedente formal del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para el ulterior desarrollo de los derechos de las minorías étnicas (...) así como de la niñez, puesto que las particularidades de sus derechos no se satisfacen con la globalidad de la normativa general..." (Buaiz Valera, 2011) se plantea en la ONU de desarrollar los derechos por separado para los sectores considerados más vulnerables (las mujeres, la niñez, las minorías étnicas).
20 de noviembre de 1959	Declaración sobre los Derechos del Niño	Se considera a la infancia como un sector por separado que necesita una normativa internacional. Este documento estaba centrado en la salud emocional, asistencia social, salvaguardar y proteger a la infancia y potenciar su autonomía.
1979	Se declara como el Año Internacional del Niño	Durante las décadas de 1960 y 1970, las ONGs presionaron a la ONU para que se declarara esta eventualidad. El Gobierno de Polonia entrega un borrador de una convención de derechos de la infancia a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para que se priorizaran los problemas de la infancia en la agenda internacional. Se crea una comisión especial para revisar dicho borrador. Esta revisión tardó una década porque la redacción de ese documento se consideraba "un tratado que aborda numerosos ámbitos de interpretación social y cultural (...) además, surgieron susceptibilidades cuando los gobiernos se implicaron en cuestiones como impartir la disciplina infantil, que muchos consideraban que correspondía a la familia, no al Estado." (Buaiz Valera, 2011)
1980		UNICEF moviliza ayudas y acciones para reducir la mortalidad y morbilidad infantiles en los países "en desarrollo" (inmunización, terapias de rehidratación oral, supervisión del crecimiento y promoción de la lactancia materna).
1987		Desde 1978, UNICEF y OMS habían apostado a la atención sanitaria primaria. Posteriormente se llega a la conclusión que la supervivencia y desarrollo infantil podía lograrse solamente a partir de crear los documentos legales para la salvaguarda de la niñez. UNICEF empezó a acelerar el proceso de aprobación del borrador de los derechos de la niñez.
20 de noviembre de 1989	La Convención de los Derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas	Y nada más que en enero de 1990, 61 países la firmaron. Además fue ratificada por la firma de 20 Estados parte.
Septiembre de 1990	Se conmemora aprobación de dicha Convención en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia en New York.	Esta Cumbre dio peso político a la Convención. Se hizo énfasis en la supervivencia, desarrollo y protección del niño en el decenio de 1990, los 71 jefes de Estado asistentes promovieron su ratificación a todos los demás países a la brevedad posible.

Fuente: Elaboración propia a partir de cronología presentada en *Ley especial de protección integral a la niñez y la adolescencia Comentada de El Salvador Libro Primero* (Buaiz Valera, 2011: 49-50).

## ANEXO 4

### CRONOLOGÍA DE CONVENCIONES Y TRATADOS INTERNACIONALES

FECHA DE FIRMA DE MULTILATERAL	FECHA DE RATIFICACIÓN	LEYES Y DECRETOS INTERNACIONALES
Firmado por las Naciones Unidas en Ginebra, en 1989.	Firmado por El Salvador el 27 de abril de 1990.  Ratificado por El Salvador el 25 de febrero de 2004.	Convención de los Derechos del Niño  (Con especial énfasis en Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a participación de los niños en conflictos armados y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.) (Buaiz Valera, 2011; CDN, 2006: 7)
Firmado en Ginebra, el 30 de septiembre de 1921.	Ratificada por El Salvador el 25 de agosto de 1937.	Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños.
Firmado por la ONU en 1979.	Ratificada por El Salvador el 2 de junio de 1981.	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
Adoptada por la Asamblea General de la OEA en Brasil, el 9 de julio de 1994.	Ratificada por El Salvador el 23 de agosto de 1995.	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convencion De Belem Do Para)
Firmado el 26 de junio de 1973 en la Conferencia General de la OIT.	Ratificado por El Salvador el 14 de julio de 1994.	Convención sobre la Edad Mínima de Acceso al Empleo

Fuente: Elaboración propia, en base a PDDH, 2012; Buaiz Valera, 2011 y otros documentos electrónicos.

**ANEXO 5**  
**NORMATIVAS NACIONALES BAJO LA CONCEPCIÓN DE LA NIÑEZ**  
**SEGÚN LA LEPINA**

NOMBRE DE NORMATIVA	AÑO	REFORMAS POR CDN (cuando es necesario)	DESCRIPCIÓN DE REFORMAS O SU RELACIÓN CON PRINCIPIOS DE CDN
Código de Menores	1974	No	<p>“Esta normativa también contiene una fuerte carga de la doctrina de la Situación Irregular (...) en donde la vulneración de derechos y la comisión de hechos delictivos eran igualmente criminalizadas y sancionadas con la institucionalización. El procedimiento en el caso de la niñez y adolescencia de haber cometido un delito, continuaban siendo sometidas a las medidas impuestas por los Jueces o Juezas Tutelares de Menores entre las que se encontraba la medida ‘Colocación en Centro de Readaptación’ (Art. 90). Esta medida se aplicaba a niñas y niños mayores de 10 años; sin embargo, a diferencia de la “Ley Tutelar de Menores”, en ésta nueva Ley se imponía la medida de colocación en centro de readaptación a adolescentes que no habían cumplido los 18 años de edad. Al cumplir la mayoría de edad, ellas y ellos podían ser trasladados a un Centro Penitenciario para personas adultas.” (Hernández, Magaña y Padilla, 2013: 19)</p> <p>“El actual Código de Menores no responde a los principios reconocidos en la Constitución y en la Legislación Internacional, respecto del menor que ha infringido la Ley Penal; siendo por ello indispensable decretar una Ley Especial.” (Considerando IV de la Ley Penal Juvenil; CONNA, 2013: 23)</p>
Constitución de la República de El Salvador	1983	No	<p>“En el Título 1, Capítulo 2 de los derechos Sociales, Sección Primera de Familia, en sus artículos del 32 al 36, sienta los principios y bases fundamentales para desarrollar la legislación secundaria para regular los derechos de la familia y de la niñez y adolescencia.” (CONNA, 2013: 24)</p>
Código de Trabajo	1972	Sí	<p>Los convenios de la OIT:</p> <p>“El convenio n° 138 de la OIT relativo a edad mínima de admisión al empleo (1973)”, que según la Lepina es de 14 años.”</p> <p>“El convenio n° 142 de la OIT sobre la orientación y formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (1975)”</p> <p>“El convenio n° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999)” (CONNA, 2013: 21)</p>
Código Municipal	1986	No	No
Estatutos de la Asociación de Municipalidades de la República de El Salvador” COMURES.	2008	Sí (2008)	<p>“En los estatutos se crea una Comisión de carácter permanente denominada: ‘Comisión de Equidad de Género, Niñez, Adolescencia y familia’, una de sus funciones es la divulgación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en cumplimiento al nuevo marco legal y desarrollar propuestas relacionadas con el tema.” (CONNA, 2013: 25)</p>
Ley de Extranjería	1986	No hay datos	No hay datos.
Código de Salud	1988	No hay datos	No hay datos.
Ley del Nombre de la Persona Natural	1990	No hay datos	No hay datos.

Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	1992	No	Se creó la Procuraduría Adjunta para los Derechos de la Niñez y la Juventud.
Ley Penal Juvenil	1994	No	<p>“Las últimas reformas a la Ley Penal Juvenil han priorizado la implementación del internamiento; así, como el aumento de la duración de la misma, como medida socioeducativa predilecta ante las infracciones penales cometidas por adolescentes, que sean consideradas ‘graves’”.</p> <p>Las medidas socioeducativas de internamiento son cumplidas al interior de los Centros de Inserción Social, las cuales son las instancias especializadas del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (...ISNA) que se encargan de brindar acogimiento a los y las adolescentes (y jóvenes) que al encontrarse sujetos a la legislación penal juvenil, cumplen éste tipo de medida”. (Hernández et.al., 2013: 2)</p> <p>En los resultados de la consulta de la política, se recomienda hacer algunos ajustes y reformas para el acceso a la justicia de parte de la niñez y también para asegurar las atenciones dentro de los penales juveniles, para que sean tratados como sujetos de derechos dentro de ellos.</p>
Código de Familia	1994	Sí	<p>“Se crean reformas relativas al derecho de alimentos para las NNA con discapacidad y en relación a la protección a la vivienda familiar. Regula también la institución de adopción.” (CONNA, 2013: 25)</p> <p>Fue promulgado a finales de 1993 e inicia su vigencia hasta 1994. En el Libro V denominado “Los menores y las personas adultas mayores”, en este habían algunas disposiciones que han sido derogadas por la LEPINA que establecían un régimen especial relacionadas con la protección integral de la infancia bajo la creación de un “sistema de protección al menor”, que estaba a cargo del ISNA. (CONNA, 2013: 23)</p> <p>Con la nueva normativa, la LEPINA, se le hicieron algunas “innovaciones” que consistieron en:</p> <p>“La incorporación en una norma nacional, de un apartado específico sobre los derechos de la niñez y adolescencia, así la inclusión de principios de la CDN, y el establecimiento de disposiciones orientadas a la protección y asistencia mínima que debería ser garantizada al –todavía considerado- ‘menor’...”</p> <p>“La creación del sistema de protección integral del menor, cuyo objetivo sigue definido en el Código de Familia en su Art. 401. ‘Las instituciones que conforman los sistemas nacionales de protección a la familia y personas adultas mayores y al menor, ejecutarán programas y actividades de atención en forma permanente y obligatoria, encaminados a beneficiar a la familia y personas adultas mayores y a satisfacer las necesidades relacionadas con el desarrollo integral del menor, cumplir y hacer cumplir en sus respectivas áreas de competencia, las normas que para la protección de dichas normas se consagra en este Código.” (CONNA, 2013: 23)</p>
Ley Procesal de Familia	1994	Sí	<p>“Se aplicarán las disposiciones de la Ley Procesal de Familia, con las modificaciones que se establecen en la presente Ley...” (artículo 215 de la LEPINA), “por lo que una de estas modificaciones consiste en la opinión de los sujetos que ordena el principio del rol fundamental de la familia en todos aquellas causas judiciales que rigen según las competencias establecidas en el proceso general de protección y en particular los asuntos definidos en el artículo 226 de la misma ley”. (Buaiz Valera, 2011: 133)</p>
Ley Transitoria del	1995	No hay datos	No hay datos.

Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio			
Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Sometido a la Ley Penal Juvenil	1995	No hay datos	No hay datos.
Ley General de Educación	1996	No hay datos	No hay datos.
Ley de la Carrera Docente	1996	Sí: 2010	“Contempla la obligación legal para los docentes de denunciar cualquier hecho de violencia que sufran estudiantes o cualquier miembro de la comunidad educativa” (CONNA, 2013: 26)
Ley Contra la Violencia Intrafamiliar	1996	No hay datos	No hay datos
Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa	2006		“Se crean Comisiones permanentes las cuales representan un avance en el tema de niñez y adolescencia, como se detalla a continuación: Comisión de Familia, Niñez y Adulto mayor de la Asamblea Legislativa a la cual le compete el estudio y análisis de la legislación de fomento y protección a la integridad y unidad familiar, (...) las mujeres y menores...” (CONNA, 2013: 26)
Código Penal	2007	No hay datos	No hay datos
Código Procesal Penal	2009	Sí	“Regula procedimientos a seguir en delitos y faltas penales, incluyendo aquellos relacionados con delitos o faltas que afectan a niñas, niños y adolescentes.” (CONNA, 2013: 26) Las reformas refieren a delitos contra niños y jóvenes, compilación de artículos del Código Penal que establecen delitos de índole sexual y maltrato contra niños y niñas.
Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	2006	Sí	“Cuenta con la unidad operativa denominada ‘Unidad de Menores y Mujeres en su Relación Familiar’”. (CONNA, 2013: 26)
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	2008	No hay datos	No hay datos.
Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres	2011	No	
Ley General de la Juventud	2012	Sí	“Su finalidad es implementar políticas, programas, estrategias y planes para el desarrollo integral de la población joven. En el artículo 2, en su ámbito de aplicación se considera joven a la persona comprendida en el rango de edad entre los 15 y 29 años, coincidiendo con la LEPINA en la población adolescente comprendida entre los 15 y 17 años de edad.” (CONNA, 2013: 27)

Tomado de diferentes cronologías en documentos programáticos de la LEPINA y de la PNPNA (CONNA, 2013; Glosario de términos jurídicos de la LEPINA, 2009: 40; Hernández et al, 2013; PDDH, 2012).

## ANEXO 6

### NOTICIA “LA NIÑEZ AVALARÍA CORRECCIÓN FÍSICA”

“22 de Febrero de 2009. Fernando Romero”

“La Prensa Gráfica”

“El artículo 35 del proyecto de ley de protección integral de la niñez y adolescencia, actualmente en estudio en la Asamblea Legislativa, protege a los infantes frente al maltrato físico, pero sin perjuicio de la madre y padre de dirigirlos, orientarlos y corregirlos moderada y adecuadamente. En palabras de los diputados de la comisión a cargo del estudio del proyecto, sí habrá espacio para la nalgadita.

Pero el trasfondo de esta facultad paternal, según las entidades preocupadas por el maltrato infantil en El Salvador, es que se está dejando una ventana abierta para la comisión de abusos ya conocidos, como amarrar a los niños con lazos y cadenas para que no se salgan a la calle, vapulearlos, quemarlos con agua o aceite en hervor, cortarlos, drogarlos, mutilarlos y hasta asesinarlos. Todo en nombre de la corrección.

Estas acciones extremas, según el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), tienen su origen en la permisividad social y legal que tienen los padres de familia para infligir, sin control, castigo físico sobre sus hijos.

Las cifras de maltrato a la niñez salvadoreña están cargadas de realidad, y la carga pesa mucho.

Las estadísticas de denuncias de niños maltratados entre 2002 y 2007 de parte del Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU) reflejan un incremento de forma gradual. En 2002, se reportaron 1,975 casos de maltrato infantil. Hacia 2007, estos aumentaron a 3,984. En total, durante cinco años, 15,440 niños vieron violentados sus derechos, y eso sin contar los casos que no llegaron a ser denunciados.

En el primer trimestre de 2008, ISDEMU registró 984 casos de maltrato infantil, mientras que la Policía Nacional Civil (PNC), durante ese mismo período de tres meses, dio cuenta de 36 casos y 43 detenciones por maltrato.

El Instituto de Medicina Legal (IML), entre 2005 y 2006, reconoció a 1,338 niños y adolescentes entre cero y 19 años como víctimas de homicidios.

Mientras, la Procuraduría General de la República (PGR) contó entre junio de 2007 y mayo de 2008 un total de 1,133 denuncias por maltrato. El Hospital Nacional de Niños Benjamín Bloom recibió a 235 infantes durante todo 2008 como víctimas de maltrato físico; y entre enero y febrero ha ingresado a ocho niños heridos de bala.

#### **Ley de Protección infantil**

La petición de la Procuraduría Adjunta de los Derechos de la Niñez, la Red para la Infancia y la Adolescencia, El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el sector educativo nacional es que los diputados no dejen resquicios mediante los que se perpetúe el maltrato.

“Definitivamente, todo padre tiene el derecho de educar y de corregir a sus hijos, sostuvo Miriam de Figueroa, representante de UNICEF en el país, quien sin embargo explicó la razón por la cual cree que es importante erradicar por completo el castigo físico: Lo que buscamos para aquellos abusos que se suceden hoy en día contra la niñez salvadoreña, no porque los padres quieran ser malos, sino que por un desconocimiento, porque no han tenido la oportunidad de formarse y tener una mayor y mejor capacidad para ser buenos padres, es brindarles una protección integral a los niños, sostuvo.

Sin embargo, dentro de la percepción de otras instituciones, esas ventanas abiertas para la corrección física son en realidad necesarias. Así lo creen las iglesias, algunos partidos políticos y un porcentaje significativo de padres de familia que no tienen otra forma más efectiva de educar a sus hijos que con un cincho en la mano.

### **Los que dicen sí al castigo**

Los padres de familia que están a favor del castigo físico, siempre y cuando se trate de una corrección moderada que la mayoría resume en la imagen de un par de nalgadas, apelan a la tradición, a que no hay otra forma conocida por ellos para dar una buena formación a sus hijos.

Para Antonio Almendáriz, diputado del Partido de Conciliación Nacional (PCN) y presidente de la comisión ad hoc que estudia el proyecto de ley, hay ejemplos de leyes de protección infantil como en Europa o Estados Unidos, donde no se permite la corrección física de los hijos. El producto de todo eso son generaciones perdidas. La verdad es que hay que corregir al niño en su niñez para que no tenga consecuencias después, considera el diputado.

Juan Pablo Durán, de Cambio Democrático y miembro de la comisión ad hoc, cree que prohibir el castigo físico sería una medida discordante y contracultural, y por ello sería imposible despojar a los salvadoreños de una tradición generacional en la forma de educar a los hijos.

También las iglesias católicas y cristiana evangélica observan en los correctivos físicos no solo una buena manera de educar y formar a los hijos, sino que además es un mandato divino que está escrito en La Biblia. Y esa visión ayuda a explicar por qué muchos padres de familia aprueban el castigo físico: en El Salvador, el 85% de la población total pertenece a una de estas dos religiones.

Jeremías Bolaños Anaya, superintendente general de la Conferencia Evangélica de las Asambleas de Dios, define a todas las iglesias como enemigas del maltrato infantil en todas sus formas. Pero tampoco podemos obviar lo que está escrito en La Biblia. Antes que nada, los padres deben cumplir con sus responsabilidades, como mantenerse en armonía como familia unida, la enseñanza de sus hijos y el desarrollo de su conciencia, suplir sus necesidades de todo tipo, que toda acción sea por amor, criar en disciplina y ser guías, orientadores, jamás capataces de los hijos. Si llega el momento de aplicar un correctivo físico, hay que explicarles antes por qué se los castigará, dijo.

### **El peso de una mano**

¿Sabrán quienes defienden el castigo físico cuánto pesa exactamente el golpe de una mano adulta dirigida al cuerpo de un niño?, cuestionó Sandra Interiano, psicóloga infantil.

Interiano se hace más preguntas, como qué es moderado y qué es adecuado al momento de pegarle a un niño; a los cuántos cinchazos es una corrección moderada y adecuada, y a los cuantos cinchazos ya es maltrato; y quién es el juez para trazar ese límite.

Para la psicóloga, el castigo físico es un impedimento para el aprendizaje mediante la razón, aparte de condicionar al niño a que cuando una situación se sale de control por no hacer caso", la frustración del padre o la madre es tal que solo se puede recurrir al golpe sobre el cuerpo del pequeño para volver a la normalidad.

"Una solución alternativa al castigo físico es la consejería disciplinaria. Es un recurso para los padres de implementar de forma asistida formas alternativas de corrección de los hijos. Esto puede transmitirse por medio de las escuelas de padres, y en zonas rurales, mediante clínicas de salud públicas. El niño, de una forma respetuosa de su dignidad corporal y moral, debe ir entendiendo lo que se puede hacer y lo que no, explica Interiano.

### **Firmes contra el maltrato**

La Procuraduría Adjunta de los Derechos de la Niñez se muestra firme para impulsar la erradicación de la corrección física. Y está consciente de que la contrapartida estatal de esta prohibición significaría la dotación a los padres de familia de métodos de crianza adecuados.

"Cualquier ventana que se deje para el castigo físico, aunque se lea en papel moderado y adecuado, van a penetrar por allí formas de abuso en el ejercicio de corrección. Permitir eso será un retroceso y no un adelanto, dice Luis Salazar, procurador adjunto de Derechos de la Niñez.

Por su parte, Miriam de Figueroa insiste: No sé por qué no se logra comprender que los casos extremos de maltrato infantil son una realidad que sufren los niños en El Salvador. No sé por qué hay malas interpretaciones. Hay padres ya diciendo que ya no van a poder educar a sus hijos, que ya no van a poder corregirlos. Nosotros estamos en contra del castigo físico en esas dimensiones.

De Figueroa llama la atención en que hay que cambiar el paradigma de relacionarse con los niños para dar el salto cualitativo al desarrollo, y todo empieza por el cambio de actitud paternal.

"El Salvador tiene que madurar mucho, resume la representante de UNICEF. "El cambio de paradigma como que les está golpeando muy duro en el país. Los padres debemos entender que el interés superior es el de los niños, no el interés superior de los superiores, agregó contundente."

Tomado de la versión digital, disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/19704-ley-ninez-avalaria-correccion-fisica>

## ANEXO 7

### “COMUNICADO ANTE LA PRÓRROGA EN LA APLICACIÓN DE LA LEPINA”

“Martes 20 de abril de 2010”

**“Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), Las defensorías de la niñez, la adolescencia y la juventud (DNAJ) y el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), ante la prórroga de la aplicación de la Ley de Protección Integral de la niñez y la adolescencia (LEPINA)...**

Esta normativa fue aprobada el 26 de marzo y publicada en el Diario Oficial el 16 de abril, ambas fechas del 2009. El Decreto Legislativo mediante el cual fue concebida la LEPINA establecía, en su artículo 260, que la misma entraría en vigencia un año después de su publicación; es decir, el 16 de abril del 2010. Pero no fue así. Desde 1990, cuando firmó y ratificó la Convención de Derechos del Niño, el Estado salvadoreño se comprometió a adaptar su legislación a los principios de la doctrina de protección integral de la niñez y la adolescencia. En función de eso, tras casi dos décadas de postergar el cumplimiento de tan importante obligación, fue sancionada la LEPINA. Pero, en la práctica, sigue sin ser realidad su contenido tras la decisión legislativa de aplazar el inicio de su vigencia; tal determinación fue tomada el jueves 15 de abril recién pasado. Para ello, haciendo uso de su iniciativa de ley, el presidente Mauricio Funes contó con sesenta y tres votos a favor; sólo Alianza Republicana Nacionalista se negó a apoyarlo.

En el último informe que presentó al Comité de Derechos del Niño el 21 de enero del 2010, el Estado salvadoreño señaló como uno de sus principales logros en este ámbito la existencia de dicha Ley. Ocho días después, el mismo Comité recomendó crear –“sin demora”– el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) “según lo previsto en la LEPINA”; también asegurar “su funcionamiento eficaz mediante la creación de un órgano ejecutivo de alto nivel con funciones de coordinación claras. Se deben asignar al CONNA recursos humanos y financieros suficientes para que pueda llevar a cabo sus funciones de coordinación entre los distintos sectores”. Además le recomendó reforzar el sistema nacional de protección integral, incluidos los comités departamentales y municipales.

**Marzo 2009–marzo 2010, año de todos los mártires de El Salvador  
“Ningún límite histórico cierra el futuro esperanzado del seguidor de Jesús” (I. Ellacuría)**

La demora oficial trascendió al viernes 16 de abril, plazo establecido para que iniciara su labor el CONNA en el marco de la puesta en marcha de la LEPINA. Tampoco se incluyeron en el Presupuesto General de la Nación del 2010 los recursos financieros, ni limitados ni suficientes, para el despliegue de la actividad prevista en la LEPINA por los mecanismos que la misma determina.

En razón de eso, el Ejecutivo tenía la obligación legal y moral de aplicar la ley; no debe continuar postergando su vigencia. Con lo ocurrido la semana anterior en la Asamblea Legislativa, se corre el riesgo de favorecer y profundizar las situaciones que deterioran la calidad de vida de la niñez y la adolescencia hasta el próximo año. Es necesario, además, facilitar la inclusión de esta población mayoritaria en la discusión y la ejecución de las políticas públicas estatales que le incumben.

Asimismo, es igualmente irresponsable y reprochable que la Corte Suprema de Justicia –habiendo tenido tiempo suficiente– llegara al último momento a plantearle a la legislatura dificultades legales y operativas que pudieron revisarse

con antelación.

¿Qué pasa en el país con los derechos de la niñez y la adolescencia? ¿Son importantes para proclamarlos en foros internacionales, aunque dentro del territorio nacional sigan siendo vulnerados? ¿Se debe aceptar que, por la negligencia estatal, se retrase aún más la puesta en marcha de tan importante mecanismo para su defensa y promoción? ¿Es válido que mientras buena parte de la niñez y la adolescencia es víctima de la violencia de todo tipo, la iniquidad, la discriminación y los malos servicios públicos que les ofrecen, la “clase política” no le haya puesto atención a el compromiso adquirido hace un año con la suficiente antelación y el Ejecutivo no haya hecho lo que le correspondía? Por todo lo anterior, las DNAJ y el IDHUCA ven necesario que el Estado salvadoreño:

1. Establezca plazos claros y definitivos así como la agenda requerida, para crear el sistema nacional de protección integral de la niñez y la adolescencia.
2. Defina con precisión la entidad responsable de verificar que se cumpla, en el tiempo y en las condiciones más adecuadas, lo antes señalado.
3. Se convoque a las organizaciones sociales que trabajan con la niñez y la adolescencia en los ámbitos nacional y local a fin de garantizar un proceso participativo, transparente e incluyente.

En aras de responder al interés superior de la niñez y la adolescencia salvadoreñas, la LEPINA debe ser una realidad pues es la normativa que reconoce sus derechos así como su capacidad para lograr que les sean respetados. San Salvador, El Salvador, lunes 19 de abril del 2010.”



## ANEXO 9

### PERFILES DE INFORMANTES CLAVE

Perdomo, Gloria. Consultora internacional, de nacionalidad venezolana, contratada por UNICEF para la planificación de la LEPINA, capacitación de personal colegiado del Consejo Nacional de la Judicatura en relación al discurso de protección integral de la niñez salvadoreña para la creación de nuevas legislaturas, y para el diseño de la metodología de la consulta ciudadana de la LEPINA, para la creación y diseño de su política de ley. Gloria ha influido igualmente en el diseño de la política de la niñez en Venezuela, la LOPNA, por tanto la experiencia de Venezuela sirve de referente en el proceso de la diseño de la política salvadoreña. Es académica, consultora internacional e integrante del movimiento social por la niñez en su país de origen.

La labor de Gloria Perdomo con la LEPINA comenzó desde el año 2008 o 2009 aproximadamente, fue contratada por UNICEF para trabajar con la Defensoría de la Niñez y Adolescencia. Por medio de la Defensoría, conoció algunas regiones del país como Acajutla y Tonacatepeque. Antes de elaborar la metodología de consulta que serviría al diseño de la política de la niñez, dio capacitaciones al personal del Centro Nacional de la Judicatura durante tres meses. Luego diseñó la metodología basada en los principios de la LEPINA, estableciendo las “estrategias adecuadas” para recabar la información basada en los grupos de edad. Asegura que ha seguido los casos de creación de la política de protección a la niñez en Brasil y en Venezuela, y que en este último caso, se dio el proceso de creación de la ley y construcción de la política, gracias al apoyo y presión de los movimientos sociales<sup>36</sup>. (Diarios de campo, La Libertad, 5 de diciembre de 2012)

“Amaranta”. Directora de una ONG que tiene su base de trabajo en la localidad San Ramón, municipalidad de Mejicanos, pero que también lleva programas de bienestar y desarrollo social a Sensuntepeque, Cabañas. Esta ONG es conocida como LSM, siglas de La Sociedad del Mañana. Esta Fundación lleva programas de desarrollo social (tratamientos psicológicos y programas para acceso a la educación en niños, niñas y adolescentes, como tratamientos nutricionales) de acuerdo al discurso de protección integral de la niñez y la adolescencia. Además por medio de ella, toda la organización se involucró en el proceso de diseño de la primera política pública de la niñez en El Salvador. El papel de la directora de esta ONG va más allá de la figura de autoridad que tiene en la jerarquía institucional interna, pues es también la intelectual orgánica que decide qué métodos pedagógicos o psicoanalíticos utilizar para su labor educativa en la población beneficiaria. Dentro de estos métodos está la metodología Waldorf como referente y se retoma y reivindica la educación popular de Paulo Freire y otros métodos desarrollados en caracoles zapatistas del istmo centroamericano. Aún así, mantiene la visión oficial de la protección integral de la infancia y la directora se ha capacitado recientemente en Suecia.

“Liliana”. Es una representante local de San Ramón que tiene lazos muy fuertes con algunas asociaciones no gubernamentales feministas y de protección a la niñez (“LSM”, ORMUSA, Las Dignas, Mesoamericanas en Resistencia, Asociación de Mujeres Salvadoreñas, etc.) como con asociaciones del gobierno (Ministerio de Protección Civil) y la Mesa Consultiva en Género de Mejicanos. Además integra las filas de militantes del partido de ideología de izquierda en turno, el FMLN; y tiene vínculos muy fuertes con la Comunidad Eclesial de Base de San Ramón, en donde se reúne para participar en las celebraciones religiosas de domingo, como a emplearse de guía para los estudiantes norteamericanos que realizan sus visitas semestrales por medio del Centro de Encuentros Solidarios. Su trabajo con los gremios de activismo feminista la hacen merecedora de continuos viajes para entablar debates sobre las condiciones de las mujeres en El Salvador y a nivel centroamericano.

“Victoria Martínez”. Es una docente y psicóloga de una de las escuelas en San Ramón, nació y creció en esta localidad y por estas razones tiene un vasto conocimiento sobre las prácticas de crianza locales, como los sentires y pensares de los padres, madres de familia, niños, niñas y adolescentes en relación a la LEPINA. Además es la intermediaria o agente policéntrica entre dicha escuela y la ONG LSM, que permite que la ONG pueda extender programas para acceso a la

---

<sup>36</sup> Cabe resaltar que la consultora es también, en su país, directora de una ONG.

educación y a tratamientos psicológicos dentro de esa población escolarizada. Su amistad con la directora de dicha asociación tiene que ver con la afinidad de métodos de trabajo, además de tener la misma profesión.

“Pedro”. Es quien ha trabajado en proyectos comunitarios en la ONG llamada Agua Viva<sup>37</sup>, donde básicamente aprendió todo sobre el trabajo organizativo de comunidades, y especialmente dentro de sus aprendizajes está cómo se manejan las relaciones de poder en las ONGs dirigidas por extranjeros. Pedro vivió en carne propia cómo el director de la ONG se aprovechaba de él y de otro compañero de trabajo, por ser “coordinadores de comunidades”, que en realidad terminaban realizando muchas de las funciones que al director correspondían. Él aún sostiene relaciones con la población de Quezaltepeque y otras localidades, donde tiene acción esta ONG, incluso tiene ahijados a los que visita regularmente. (Diarios de campo, San Ramón, 4 de junio de 2013) Se dedica a la albañilería de forma particular y una vez a la semana, se reúne en el Centro de Encuentros Solidarios. La albañilería podría ser una excusa para viajar seguido y en realidad su trabajo está con comunidades de San Luis Talpa, Quezaltepeque y varias localidades con las que mantiene relación, sin descuidar su trabajo con la población de Las Nubes en San Ramón, por medio de la CEB.

“Juan”. Por su parte, ha sido el único que ha estudiado en la Universidad, su carrera de Artes Plásticas lo moldeó para admirar los conocimientos sobre el pasado prehispánico: la historia, antropología y arqueología es de sus temas preferidos. Él es quien se encarga en la CEB de imprimir ese conocimiento y “hacer conciencia” en relación al “rescate” de las raíces prehispánicas. Como también, por su actividad militante en los movimientos de izquierda, es quien se preocupa también por el “rescate” de la memoria histórica, aunque en esta tarea también hay otras personas de la CEB que se encargan. Pero es él, por sus contactos profesionales, quien organiza los paseos hacia Santo Domingo de Guzmán o Panchimalco, donde conoce hablantes del nahua originarios o bien, por medio de proyectos de fomento y difusión de las artes, como el proyecto de Artemisa o Caleidoscopio (Diarios de campo, Panchimalco, abril de 2013). También es el encargado de “animación” en la CEB, ha escrito o adaptado algunos de los cánticos de las celebraciones, y también es él quien toca la guitarra y canta, pero también es quien pinta los murales de paisajes bucólicos en la casa de Aleyda, local de la CEB.

“Aleyda”. Es el “pilar” de la organización, según sus integrantes. Es la que tiene los contactos con las demás CEBs (las del Bajo Lempa, por ejemplo), pues desde los 13 años de edad estuvo haciendo trabajo de organizar a las comunidades cristianas en la zona de Zacamil, fue de las primeras seguidoras de los padres que fundaron este movimiento de comunidades cristianas alternativo al catolicismo oficial. Fue compañera de organización de Silvia Arreola, una mártir de San Ramón desaparecida durante el conflicto armado. Eso le otorga a Aleyda una cuota mayor de capital simbólico que, a diferencia de los otros tres, no tiene que ganarse con tantos esfuerzos. Se dedica a coordinar un taller de artesanías y de costura de las CEBs, de lo que devenga un salario mínimo.

“María Julia”. Es una de las empleadas que trabajan en Asociación Esperanza Viva, pero que también formó parte de la CEB de Zacamil, desde muy joven y estuvo al lado del mártir Alfonso Acevedo en la labor pastoral. Es reconocida por todo San Ramón, al igual que Aleyda, como una de las catequistas pioneras.

“Katherine”. Es una de las estudiantes norteamericanas que se inscribió en el programa del Centro de Encuentros Solidarios en los meses de marzo a mayo de 2012. Estudia Idioma Español, Relaciones Internacionales y Relaciones para el Desarrollo en la Universidad de San Luis (Saint Louis University), en los Estados Unidos de América. Para hacer sus investigaciones académicas regresó a El Salvador en enero de 2013, y está interesada en los proyectos de reconocimiento de derechos dirigidos a mujeres. Durante su estancia en El Salvador estuvo visitando la Comunidad La Valencia bajo la tutoría y la guía de Lilita, con quien conserva una cálida amistad. También se mantiene en contacto con Pedro a quien dice admirar mucho por ser “líder de comunidades”. En sus horizontes utópicos está fundar o dirigir una ONG en algún país de tercer mundo, podría ser El Salvador o cualquier otro país de África, adonde viaja con frecuencia.

“Chris” es un estudiante de la Universidad de Boston que cursa la carrera de Economía y Negocios. También se sometió al proceso de “praxis” en el Centro de Encuentros Solidarios y estuvo visitando la Comunidad Las Nubes bajo la guía y tutoría de Pedro. Actualmente desarrolla el proyecto *Woof Supplies* para estudiantes de bajos recursos de los Estados Unidos de América, con el objetivo de crear programas de acceso a la educación (y a los implementos que para ello necesitan en el diario vivir), dirigidos hacia niños y niñas. Este programa está coordinado con una ONG específica que se encarga de gestionar el material con algunas escuelas de una localidad de bajos recursos de los EEUU.

---

<sup>37</sup> <http://aguavivaes.org/>

“Raúl” es un representante comunal con amplio liderazgo en la localidad, reside en el cantón San Miguel y su casa ha sido sede de las reuniones de las ADESCOs de San Ramón. Su ideología política es muy fiel al FMLN, como también conserva una parafernalia de relatos orales sobre el pasado histórico de Mejicanos desde su fundación, y de San Ramón, como localidad. Siempre está dispuesto a contar sus historias a quien quiera documentarlas.

“Sergio”. Líder comunal, manejaba un discurso contrario al de Raúl, además mostraba una ideología política más flexible al comentar que había trabajado con el partido GANA para las elecciones municipales del 2009, bajo la idea de que la organización comunal no debe obedecer a fines o intereses partidistas, “trabajamos con quienes nos quieran ayudar”, decía. Fue fuertemente criticado en la localidad por afiliarse al partido GANA –considerado de centro-derecha- en la localidad, especialmente por sus compañeros en la organización comunal.

“Dina”. Subdirectora de escuela local. Maneja un discurso de derecha y reivindica las prácticas autoritarias y represivas para la niñez en la escuela. Había sido capacitada en relación a la LEPINA porque trabaja a medio tiempo en un colegio privado, donde la habían informado.

“Sara”. Madre de niño expulsado de una escuela local.

“Cristina”. Madre de familia, habitante de la comunidad El Coco, en Las Lajas, San Ramón.

“Silvia”. Directora de escuela local, docente de gran trayectoria en la educación: 30 años de docente y 6 de ser directora. Maneja un discurso de derecha durante las entrevistas y reivindica las prácticas autoritarias y represivas para la niñez en la escuela. Permitió que a los maestros se les capacitara en relación a la LEPINA, no así a los niños, niñas y jóvenes; consideraba que sólo sería una estrategia que utilizarían estos a su favor.

#### Entrevistas a Informantes Claves

“Amaranta”. Directora de ONG local, La Sociedad del Mañana. Entrevistada en las fechas: 2 de octubre de 2012 (San Ramón, Mejicanos); 24 de octubre de 2012 (entrevista no estructurada en hotel de San Salvador); 29 de octubre (San Ramón, Mejicanos, tras consulta local); 23 de septiembre de 2013 (ONG en San Ramón); 15 de julio de 2014 (domicilio); 30 de julio de 2014 (domicilio).

“Victoria Martínez”. Psicóloga y docente de escuela local. Entrevistada el 8 de octubre de 2012 en las instalaciones de la escuela. San Ramón, Mejicanos, San Salvador.

“Liliana”. Entrevistada el 5 y 6 de octubre de 2012 en la Fundación LSM, San Ramón, Mejicanos.

“Silvia”, Directora de escuela local. Entrevista grabada efectuada el 8 de octubre de 2012 en las instalaciones de la escuela. San Ramón, Mejicanos, San Salvador. Segunda entrevista efectuada el 25 de febrero de 2013 en las mismas instalaciones.

“Cristina”. Entrevista efectuada el 15 de octubre de 2012, en el domicilio de la entrevistada, Comunidad El Coco, San Ramón, Mejicanos.

“Dina”. Entrevista efectuada el 15 de octubre de 2012 en las instalaciones de la escuela. San Ramón, Mejicanos, San Salvador.

“Carmencita”. Entrevistada el 15 de octubre de 2012 en el domicilio familiar.

“Dora”. Entrevistada el 19 de noviembre de 2012 en las instalaciones de Soyavida. San Ramón.

“María Julia”. Entrevistada el 19 de noviembre de 2012 en las instalaciones de la Asociación Esperanza Viva.

“Raúl”. Entrevista grabada, efectuada el 8 de noviembre de 2012 en el domicilio del líder comunal. Cantón San Miguel, San Ramón, Mejicanos.

"Sergio". Entrevistado en noviembre de 2012, en el domicilio del líder comunal, Colonia Boquín, San Ramón, Mejicanos.

Gloria Perdomo. Consultora internacional. Efectuada el 5 de diciembre de 2012 en las instalaciones de un hotel ubicado en la ciudad de Santa Elena, La Libertad, en el marco de la celebración de las consultas regionales de la zona paracentral.

"Juan". Entrevistado el 27 de diciembre de 2012 en las instalaciones de la comunidad eclesial de base, el 25 de febrero de 2013 y el 31 de marzo de 2013 en las mismas instalaciones.

"Benjamín". Entrevistado el 27 de diciembre de 2012 en la comunidad de base, San Ramón, Mejicanos.

"Aleyda". Entrevistada el 31 de marzo de 2013 en las instalaciones de la comunidad eclesial de base de San Ramón.

"Pedro". Entrevistado el 13 de marzo en las instalaciones de la comunidad de base de San Ramón, Mejicanos y el 31 de marzo en el volcán de San Salvador, San Ramón.

"Katherine". Estudiante estadounidense. Entrevistada los días 13 de marzo de 2013; 30 de mayo de 2013 en las instalaciones de la CEB.

## ANEXO 10 SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunitario
AMS	Asociación de Mujeres Salvadoreñas
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador
ASC	Asociaciones de la Sociedad Civil
CCB	Comunidades Cristianas de Base
CEB o CEBES	Comunidades Eclesiales de Base
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
LEPINA	Ley Especial de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia
LSM	La Sociedad del Mañana
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAC	Red de Atención Compartida
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en sus siglas en inglés)

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

### 1. LIBROS

- 1.1 AGUILAR VILLANUEVA, LUIS, "Problemas públicos y agenda de gobierno", México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993. 286 págs.
- 1.2 AGUILAR VILLANUEVA, LUIS, "La hechura de las políticas públicas", México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003. 433 págs.
- 1.3 AGUILAR VILLANUEVA, LUIS, "El estudio de las políticas públicas", México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007. 281 págs.
- 1.4 GEERTZ, CLIFFORD, "La interpretación de las culturas", México, Editorial Gedisa, 1987, 392 págs.
- 1.5 LARA MARTÍNEZ, CARLOS BENJAMÍN. 2013. "Joya de Cerén. La dinámica sociocultural de una comunidad semicampesina de El Salvador", Dirección de Publicaciones e Impresos, Secretaría de Cultura de la Presidencia, San Salvador. 226 págs.
- 1.6 MIGDAL, JOEL. 2011. "Estados fuertes, estados débiles", Fondo de Cultura Económica, México. 191 págs.
- 1.7 MINTZ, SIDNEY. 1996. "Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna." Siglo XXI, México. 299 págs.
- 1.8 RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS. "Casi el Paraíso. Demandas de remunicipalización y Cultura Política en Santiago, Colima (1970-2000)", Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS y el Colegio de Michoacán A. C., Colección Antropologías, México D. F., 2008, 276 págs.
- 1.9 RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS, Inédito. "Del proyecto estratégico... a los poquiteros. Los dilemas del desarrollo rural en la ciénaga michoacana". A publicarse en "Acción pública y políticas públicas para el desarrollo en México. Dos estudios de caso: Michoacán de Ocampo y Chiapas".

- 1.10 RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, EMANUEL. “¿Ciudadanía o clientelismo?: paradojas de la intermediación política en las arenas de la política social” en “Democracia, cultura política y ciudadanía en el México de hoy”, Luis Rodríguez Castillo, Sergio Henríquez Loeza, María del Carmen Ventura (cdes.). Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, Chiapas, México. 2014. 256 págs.
- 1.11 ROSEBERRY, WILLIAM. 1998. “Cuestiones agrarias y campos sociales” en Zendejas y De Vries (eds.): “Las disputas por el México rural: transformaciones de prácticas, identidades y proyectos. Volumen I. Actores y campos sociales”. El Colegio de Michoacán, Colección Memorias, Zamora. 405 págs.
- 1.12 VARELA, ROBERTO. 2005. “Cultura y poder, una visión antropológica para el análisis de la cultura”, UAM, México. 175 págs.
- 1.13 WOLF, ERIC. 1985. “Europa y la gente sin historia”, Fondo de Cultura Económica, México. 254 págs.

## 2. REVISTAS CIENTÍFICAS

- 2.1 GLUCKMAN, MAX. “Análisis de una situación social en la Zululandia moderna”, Bricolage, 2003, año 1, n°1. (enero-marzo).
- 2.2 GUPTA, AKHIL, “Blurred boundaries: The discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state”, Retomado de American Ethnologist, Vol. 22, N° 2, (May, 1995), pp. 375-402; publicado por American Anthropological Association con Blackwell Publishing. [en línea] [Consultado en septiembre de 2014] Disponible en: <https://www.scribd.com/doc/30971231/akhil-gupta-corruption-blurred-boundaries>
- 2.3 LARA MARTÍNEZ, CARLOS, “Conflicto social y cambio cultural en una comunidad rural de Chalatenango (El Salvador): 1970-2003”, Revista Repositorio, San Salvador, Archivo General de la Nación, 2003, N° 1.
- 2.4 LARA MARTÍNEZ, CARLOS, “Conflicto por la identidad: nuevas y viejas identidades entre los indígenas cacaooperas de El Salvador”, Pueblos Indígenas, Documentos de Referencia, Sistema de Información Cultural de El Salvador, San Salvador, Secretaría de Cultura de la Presidencia, 2013.
- 2.5 RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS, “Políticas de inclusión en México: un análisis de marcos de un caso en Chiapas”, Reforma y Democracia. Revista del CLAD,

Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, número 41.

2.6 RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS, "Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas", Maguaré, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011, vol. 25 (enero-junio).

2.7 RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS, "Reseña a *Joya de Cerén. La dinámica sociocultural de una comunidad semicampesina de El Salvador*, de Carlos Benjamín Lara Martínez.", Colección Antropología e Historia, San Salvador, Secretaría de Cultura de la Presidencia, Dirección de Publicaciones e Impresos, A publicarse en el presente año 2014, volumen 2.

2.8 RODRÍGUEZ, MARCELA. "Sobre la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Do Belem Do Para", Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, 1996, [en línea] [Consultado en marzo de 2014] Disponible en: [http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n1N1-Abril1996/011Juridica07.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n1N1-Abril1996/011Juridica07.pdf)

2.9 SWARTZ, TURNER Y TUDEN. "Reseña de *Introducción a Political Anthropology*", *Alteridades*, 1994, Vol. 4, Núm. 8.

2.10 TROUILL OT, MICHEL-ROLPH, "La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso.", *Current Anthropology*, 2001, Vol. 42. Comas, Alicia; Varela, Cecilia y Diez, Cecilia (trads). María Rosa Neufeld (rev.).

### 3. LEGISLACIONES Y DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS

3.1 BUAIZ VALERA, YURI EMILIO, "Ley especial de protección integral a la niñez y la adolescencia Comentada de El Salvador Libro Primero", San Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura, 2011. 520 págs.

3.2 CASTILLO, MEDRANO Y MONTENEGRO. "Borrador de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia". Documento de trabajo, CONNA.

3.3 COMISIÓN COORDINADORA DEL SECTOR JUSTICIA (UTE), "Glosario de Términos Jurídicos de la LEPINA", San Salvador, Comisión Coordinadora del Sector Justicia (Unidad Técnico Ejecutiva), 2009, 50 págs.

- 3.4 COMISIÓN COORDINADORA DEL SECTOR JUSTICIA (UTE), “Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia”, San Salvador, Comisión Coordinadora del Sector Justicia (Unidad Técnico Ejecutiva), 2009, 90 págs.
- 3.5 CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA DE EL SALVADOR, “Ley de protección de la niñez y la adolescencia: Normativa nacional e internacional: Tomo I”, San Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura, 2011, 288 págs.
- 3.6 CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA DE EL SALVADOR, “Legislación nacional relacionada con el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia salvadoreña. Tomo II”, Consejo Nacional de la Judicatura, San Salvador, 2012, 440 págs.
- 3.7 CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (CONNA), “Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia de El Salvador (PNPNA) 2013-2023”, San Salvador, CONNA, 2013, 120 págs.
- 3.8 NAVAS, ZAIRA Y MANZANO, CAROLINA, “Informe sobre el estado de situación de la niñez y adolescencia en El Salvador, 2013”, San Salvador, CONNA, 2014, 166 págs.
- 3.9 PRODURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (PDDH). “Derechos de las niñas, de los niños y adolescentes (Instrumentos de protección)”, San Salvador, Editorial e Impresora Panamericana, 2012, 180 págs.
- 3.10 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Colombia.
- 3.11 ANAYA RUBIO. 2009. Plan Municipal de Prevención de la Violencia y Fomento de la Seguridad Ciudadana del Municipio de Mejicanos 2010-2014. Alcaldía de Mejicanos, San Salvador.
- 3.12 OSI AND SOROS FOUNDATION NETWORK & ARS. 2008. Estudio de los factores de riesgo y las capacidades locales de prevenir la violencia en el municipio de Mejicanos. San Salvador.

#### 4. DOCUMENTOS, ARTÍCULOS, PERIÓDICOS Y PORTALES ELECTRÓNICOS INSTITUCIONALES

- 4.1 ANNUAL REPORT 2011 FOR EL SALVADOR, *TACRO*. [en línea] [Consultado en junio de 2014] Disponible en [http://www.unicef.org/about/annualreport/files/El\\_Salvador\\_COAR\\_2011.pdf](http://www.unicef.org/about/annualreport/files/El_Salvador_COAR_2011.pdf)
- 4.2 DEPARTAMENTO DE DERECHOS INTERNACIONALES. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (s.f.) CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER “CONVENCIÓN DO BELEM DO PARA”, [en línea] [Consultado el 12 de marzo 2014] Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- 4.3 FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL [en línea] [Consultado en febrero de 2014] Disponible en: <http://www.fisd.l.gob.sv/>
- 4.4 JURAMENTACIÓN DE DIRECTORA EJECUTIVA DEL CONNA [en línea] [Consultado el 10 de enero de 2012] Disponible en: <http://www.conna.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/45-juramentaci%C3%B3n-de-directora-ejecutiva-del-conna.html>
- 4.5 OPINANDO EL SALVADOR. NIÑEZ SALVADOREÑA Y LA LEPINA. (28 de enero de 2010) [en línea] [Consultado en abril de 2013] Disponible en: <http://www.opinandoenelsalvador.com/2010/01/ninez-salvadorena-y-la-lepina/>
- 4.6 PASTORAL DE DERECHOS HUMANOS. LA LEPINA: EL NUEVO DESAFÍO (5 de octubre de 2010) [en línea] [Consultado el 5 de mayo de 2013] Disponible en : <http://pastoraldederechoshumanos.wordpress.com/2010/10/05/la-lepina-el-nuevo-desafio/>
- 4.7 PERIÓDICO CONTRAPUNTO. [en línea] [Consultado en marzo de 2013] Disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/>
- 4.8 PERIÓDICO LA PRENSA GRÁFICA. [en línea] [Consultado en marzo de 2013] Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/>
- 4.9 PERIÓDICO EL DIARIO DE HOY. [en línea] [Consultado en marzo de 2013] Disponible en: <http://www.elsalvador.com/>
- 4.10 PNUD. INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EL SALVADOR 2007-2008. EL EMPLEO EN UNO DE LOS PUEBLOS MÁS TRABAJADORES DEL MUNDO. [en línea] [Consultado en mayo de 2014] Disponible en <http://www.pnud.org.sv/2007/idh/content/view/25/101/>
- 4.11 PNUD. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. [en línea] [Consultado en mayo de 2014] Disponible en:
- 4.12 SEGUNDA CONFERENCIA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE EL DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO DE NACIMIENTO. [en

- línea] [Consultado en junio de 2014] Disponible en:  
[http://www.unicef.org/lac/overview\\_21634.htm](http://www.unicef.org/lac/overview_21634.htm)
- 4.13 UNICEF. CUMBRE MUNDIAL A FAVOR DE LA INFANCIA. [en línea] [Consultado en junio de 2014] Disponible en:  
<http://www.unicef.org/spanish/specialsession/about/world-summit.htm>
- 4.14 UNICEF. ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 2013 [en línea] [Consultado en mayo de 2014] Disponible en:
- 4.15 UNICEF. LA SITUACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LAS INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN Y CUIDADO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2013. [en línea] [Consultado en mayo de 2014] Disponible en:  
[http://www.unicef.org/lac/La\\_situacion\\_de\\_NNA\\_en\\_instituciones\\_en\\_LAC\\_-\\_Sept\\_2013.pdf](http://www.unicef.org/lac/La_situacion_de_NNA_en_instituciones_en_LAC_-_Sept_2013.pdf)
- 4.16 UNICEF. ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 2012. [en línea] [Consultado en mayo de 2014] Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/SOWC\\_2012-Main\\_Report\\_SP.pdf](http://www.unicef.org/lac/SOWC_2012-Main_Report_SP.pdf)
- 4.17 UNICEF. ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 2013. [en línea] [Consultado en mayo de 2014] Disponible en:  
[http://www.unicef.org/lac/SOWC2013\\_fullreport\\_esp\(2\).pdf](http://www.unicef.org/lac/SOWC2013_fullreport_esp(2).pdf)
- 4.18 UNICEF. OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. [en línea] [Consultado en mayo de 2014] Disponible en:  
<http://www.unicef.org/lac/library.html>
- 4.19 RODRÍGUEZ CASTILLO, LUIS. (2013) APUNTES SOBRE LA TEORÍA DE LOS CAMPOS SOCIALES Y LA METODOLOGÍA DE LA ANTROPOLOGÍA DE LA ACCIÓN PÚBLICA, correo electrónico a Eugenia Zavaleta a (eu.zavaleta@gmail.com) 9 de octubre de 2013 [Con acceso el día 9 de octubre de 2013]

#### OTROS:

Diarios de campo, Eugenia Zavaleta.

**SEGUNDA PARTE**  
**DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN**  
**EL PROCESO DE GRADO, 2014**

1. PLAN DE INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE GRADO 2014
2. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:  
NUEVOS AGENTES, VIEJAS NECESIDADES Y EL LENGUAJE DE LOS  
DERECHOS: CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA LEPINA EN SAN  
RAMÓN (Mejicanos-2013)

1.

## **PLAN DE INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE GRADO 2014**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



## **PLAN DE INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE GRADO-2014**

PRESENTADO POR  
ZAVALETA LEMUS, MARTA EUGENIA

ZL09005

PLANIFICACIÓN DE INVESTIGACIÓN ELABORADA POR ESTUDIANTE  
EGRESADA DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN ANTROPOLOGÍA  
SOCIOCULTURAL, PARA UNIDAD DE PROCESOS DE GRADO CICLO I Y II  
2014

Doctor Luis Rodríguez Castillo  
DOCENTE ASESOR

Maestra María del Carmen Escobar Cornejo  
COORDINADORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

**Tiempo un año**

Ciudad Universitaria,

24 DE MARZO DE 2014  
San Salvador,

El Salvador

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	274
1. DESCRIPCIÓN DE PROCESO DE GRADO.....	275
1.1 ORGANIZACIÓN Y REQUISITOS.....	275
1.2 PRODUCTOS DEL TRABAJO EN EL PROCESO DE GRADO..	277
1.3 ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO Y EVALUACIÓN.....	278
2. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS.....	279
2.1 OBJETIVOS GENERALES.....	279
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	280
3. ACTIVIDADES Y METAS.....	280
3.1 ASESORÍAS PROGRAMADAS.....	280
3.2 DIARIO DE CAMPO.....	280
3.3 AVANCES DE INVESTIGACIÓN.....	281
3.4 SELECCIÓN DE INFORMANTES CLAVE.....	282
3.5 LECTURA DE DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS.....	282
3.6 REDACCIÓN DE INFORME FINAL.....	282
4. ESTRATEGIAS DE TRABAJO.....	282
4.1 FORMULACIÓN DE METODOLOGÍA.....	283
4.2 REFLEXIVIDAD EN LA INVESTIGACIÓN.....	284
5. POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y GRUPO DE INVESTIGACIÓN.....	285
5.1 POLÍTICAS INSTITUCIONALES.....	285
5.2 POLÍTICAS DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN.....	285
6. RECURSOS HUMANOS, MATERIAL-FINANCIEROS Y DE TIEMPO.....	286
6.1 RECURSOS HUMANOS.....	286
6.2 RECURSOS MATERIALES.....	287
6.3 RECURSOS FINANCIEROS.....	287
6.4 RECURSOS DE TIEMPO.....	288
7. MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL.....	289
ANEXOS.....	289
1. CRONOGRAMA GENERAL DE ACTIVIDADES PARA LA INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE GRADO 2014.....	290
2. PRESUPUESTO PARA LA INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE GRADO.....	291
3. CUADRO RESUMEN DE EVALUACIÓN.....	292
BIBLIOGRAFÍA.....	293

## INTRODUCCIÓN

El “Plan de Investigación de Proceso en Proceso de Grado 2014” es uno de los requisitos previos para la estudiante egresada de la Escuela de CIENCIAS SOCIALES “Lic. Gerardo Iraheta Rosales”, en la Facultad de Ciencias y Humanidades, según el “Reglamento de la Gestión Académica-Administrativa de la Universidad de El Salvador”, para optar al grado de Licenciada en Antropología Sociocultural.

La planificación titulada “Plan de investigación en Proceso de Grado (2014)” es el documento donde se journalizan las actividades a ejecutar durante la investigación “Nuevos agentes, viejas necesidades y el lenguaje de los derechos: Condiciones de posibilidad de la LEPINA en San Ramón (Mejicanos-2013)”.

El objetivo propuesto es determinar las etapas a desarrollar durante todo el proceso de inicio y finalización de la investigación, para lograr los objetivos y metas de la investigación. Las cuales tienen como eje central los instrumentos normativos antes referidos y los resultados de investigación del Seminario de Investigación I, II y III, titulado “Seminario de Políticas Públicas”, bajo la coordinación y dirección del Dr. Luis Rodríguez Castillo. Con el único objetivo de delimitar los propósitos y finalizar las etapas del Proceso para clausurar con la elaboración del Informe final producto del Proceso de Graduación, ciclo I y II-2014.

La importancia de esta planificación consiste en el estudio de las normativas que la persona egresada deberá tener en su calidad de estudiante, como sujeto de derechos y deberes del Alma Máter, durante todo el proceso de grado. Los instrumentos donde se reflejan esos deberes y derechos de los estudiantes son el Reglamento de la Gestión Académica-Administrativa de la Universidad de El Salvador (RGAAUES) y El Instructivo Específico sobre Egreso y Proceso de

Graduación de la Escuela de Ciencias Sociales. Su revisión consistirá en la metodología adecuada para la presentación de este documento.

El contenido de este documento comprende los objetivos; actividades y metas; la estrategia de investigación; políticas institucionales; recursos humanos; materiales, financieros y de tiempo; acompañados de los mecanismos de evaluación y control, y anexos (cronograma de actividades, presupuesto de la investigación).

## 1.

### **DESCRIPCIÓN DEL PROCESO**

#### 1.1 ORGANIZACIÓN Y REQUISITOS

Para dar inicio al Proceso de Graduación es menester obtener la calidad de egresado por medio de una carta extendida desde la Administración Académica de la Facultad de Ciencias y Humanidades constando que la estudiante goza de la calidad de egresada. La carta de egreso se logra a partir de la aprobación de la totalidad de unidades valorativas del plan de estudios de la licenciatura, la cual tendrá una duración ordinaria de tres años y se le extenderá constancia de parte de la Administración Académica de la Facultad, como lo expresa el apartado II del Instructivo Académico Administrativo de Egreso y Proceso de Graduación según el artículo 192 del RGAAUES. Con ello, el primer derecho del (la) estudiante egresado(a) es inscribirse en el proceso de graduación, como lo expresa el artículo 193.

El proceso de grado puede definirse como: “el conjunto de actividades académicas que con la asesoría de un Docente Asesor desarrollan los egresados de una Carrera, en un área determinada de conocimiento o varias áreas afines, y que culmina con la presentación y exposición de un trabajo de investigación.”, como se detalla en el artículo 203 del RGAAUES.

Según la Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador, citada en el Instructivo Específico de Egreso..., en el art. 3, literal c) se señala que los trabajos de graduación deben responder a una “investigación filosófica, científica, artística, tecnológica de carácter universal, principalmente sobre la realidad salvadoreña y centroamericana.” La temática del trabajo es elección del estudiante egresado, dicha temática deberá referirse a un problema de la realidad salvadoreña (Artículo 194 de RGAAUES), esta debe formar parte del instrumental teórico-metodológico que el/la estudiante haya asimilado en su formación y debe ser acorde con las líneas de investigación que la planta docente de la Universidad provea; la/el estudiante también apoyarse en especialistas de acuerdo al tema de investigación, tal como aparece en el Instructivo Específico sobre Egreso y Proceso de Graduación.

Además el tema de investigación debe responder al interés y creatividad del (la) estudiante como de la Escuela de Ciencias sociales, teniendo en cuenta las posibilidades y condiciones económicas, de recursos y tiempo, como la factibilidad misma del estudio para con los recursos y personal con que cuenta la Universidad.

Los requisitos para la inscripción del proceso de grado son, según el Instructivo Específico sobre Egreso y Proceso de Graduación de la Escuela de Ciencias Sociales: (1) “hacer preinscripción del proceso de grado con el coordinador(a) general de proceso de graduación de la Escuela de Ciencias Sociales”; (2) “presentar constancias de Egreso para la inscripción legal en el proceso de grado”; (3) “hacer la solicitud el primer mes de cada ciclo en la Administración Académica de la Facultad.”

Posteriormente a este proceso, según los artículos 203 y el 207 del RGAAUES hay tres etapas básicas en el proceso de graduación: la primera, que tiene como producto la presentación de un perfil de investigación que contiene la

planificación del trabajo, el plan y el proyecto de investigación; la segunda, la ejecución del proyecto que tiene como resultado final el Informe Final de Investigación y la tercera, que consiste en la exposición y defensa del Informe ante un Tribunal Calificador. Las actividades programadas son la elección y propuesta de perfil de tema para el mes de febrero-2014; la planificación del trabajo será elaborada en el mismo mes de febrero-2014; la revisión bibliográfica y de documentos programáticos se realizará en los meses de febrero y marzo-2014; la elaboración de instrumentos y recolección de datos serán para el mes de marzo-2014. La etapa de trabajo de campo y de sistematización de la información etnográfica se llevará a cabo desde el mes de marzo, abril, mayo y junio 2014; en los meses de julio y agosto-2014 se redactará el Informe Final, el cual será entregado en el mes de septiembre-2014, incorporando las observaciones del Docente Asesor. La exposición y defensa del trabajo tendrá lugar en el mes de octubre-2014, a lo que posteriormente se reincorporarán las observaciones señaladas por el Tribunal Calificador.

La responsabilidad de desarrollar la investigación es de la estudiante Marta Eugenia Zavaleta Lemus, de carnet ZL09005, en calidad de egresada de la licenciatura en Antropología Sociocultural, Escuela de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador.

Se ha programado el trabajo de investigación para Proceso de Investigación 2014 para el tiempo estimado de un año.

## 1.2 PRODUCTOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Se redactará un Informe Final para dar cuenta de los resultados de investigación, el cual conllevará anexos el perfil o protocolo de investigación, el plan de trabajo y el proyecto de investigación.

Se ejecutará una investigación social aplicando los conocimientos antropológicos aprendidos durante el programa de estudios, con la intención de aportar por medio de una investigación científica de las ramas de las ciencias sociales, a la labor académica del país.

La alumna Marta Eugenia Zavaleta Lemus presentará la investigación, de forma individual, amparándose en las regulaciones del artículo 14 del RGPGUES.

### 1.3 ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO DE GRADO

El Docente Asesor es el Dr. Luis Rodríguez Castillo, docente de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien bajo el nombramiento de profesor *ad honorem*, según el acuerdo 239, acta 8/2012 (10/2011-2015) de la Junta Directiva de la Universidad de El Salvador, realiza labores de docencia y asesorías para Procesos de Grado.

Según el Instructivo Específico de Egreso y Procesos de Grado, el Docente Asesor monitoreará el proceso y dará las asesorías necesarias para el desarrollo de la investigación, proporcionando además una evaluación sumativa y formativa de todas las actividades realizadas, asimismo evaluará el desarrollo de todo el proceso de grado; además, tal como lo define el art. 20 del RGPGUES: “asesorará el número de investigaciones que determine la Junta Directiva de la Facultad, a propuesta de la Unidad Académica correspondiente, lo mismo será para el personal que labore en otras modalidades o tiempo de contratación, independientemente que sean desarrolladas por egresados en forma individual o grupal. La asesoría se proporcionará a todos ellos, en combinación con el seguimiento y evaluación que se hará de cada investigación, cumpliendo los requerimientos del presente reglamento.”

La Coordinadora General de Procesos de Graduación es la Maestra María del Carmen Escobar Cornejo. “En cada Facultad se designará un Coordinador General de Procesos de Graduación por Escuela o Departamento según

corresponda, quien de manera permanente coordinará la atención a los estudiantes, así como a los Docentes Asesores necesarios para la ejecución de cada proceso” según el art. 197 del RGAAUES. También avalará el Informe Final, resultado del proceso de grado, siempre y cuando haya cumplido con todos los requerimientos del RGAAUES, tal como se señala en el Instructivo de Egreso.

El Tribunal Calificador del Informe Final será conformado por el Docente Asesor, Dr. Luis Rodríguez Castillo; la Máster Patricia Castro y el Máster Carlos Lara Martínez.

La estudiante Marta Eugenia Zavaleta Lemus, de carnet ZL09005, está desarrollando de forma individual la investigación para el Proceso de Grado 2014. Todas las actividades anteriormente descritas serán realizadas por esta persona.

## 2.

### **OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS**

#### 2.1 OBJETIVOS GENERALES

Conocer los derechos y deberes como estudiante egresada en etapa de realización del Proceso de Graduación, según las normativas plasmadas en el Reglamento General de Procesos de Grado de la Universidad de El Salvador y del Instructivo Específico de Egreso y Proceso de Graduación en la Escuela de Ciencias Sociales.

Proveer de forma resumida y clara, las principales directrices teórico-metodológicas que caracterizan a la investigación.

## 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Llevar una planificación adecuada de las tareas y actividades a realizar en el trabajo del Proceso de Grado, para luego elaborar el Proyecto de Investigación.

Detallar las estrategias de investigación, metas y actividades y la delimitación de los recursos humanos, materiales y temporales necesarios para la investigación de proceso de grado.

Explicar en qué consisten las diferentes actividades específicas, estrategias de investigación y postulados teórico metodológicos que guiarán la investigación.

## 3.

### ACTIVIDADES Y METAS

#### 3.1 ASESORÍAS PROGRAMADAS

Se programarán asesorías una vez a la semana, como también la continua presentación de avances de investigación que puedan abonar al proceso de investigación y generar así una retroalimentación. Después de cada avance, se programará otra asesoría de forma regular para hablar de las observaciones, correcciones o recomendaciones a los documentos. Dichas asesorías se harán vía electrónica, en su mayoría, pero también de forma presencial durante el mes de abril de 2014.

#### 3.2 AVANCES DE INVESTIGACIÓN

Se elaborará un perfil de investigación cuando la estudiante, con el apoyo del Docente Asesor, haya delimitado su tema de investigación, los objetivos de la misma, las hipótesis, preguntas, selección del marco metodológico, etc., con el propósito de generar un documento formal que dé cuenta objetivamente del proceso en que surge la investigación. Posteriormente, se redactará el plan de

trabajo y el proyecto de investigación, documentos que fortalecen teórica e institucionalmente el proceso de la investigación.

### 3.3 SELECCIÓN DE INFORMANTES CLAVE

Los informantes clave deben tener una participación constante en los organismos del Estado o de la sociedad civil, para conocer los discursos, las opiniones y la experiencia que han tenido al implementar programas o leyes en relación a la política de la infancia. Se establecerán alianzas sólidas con los líderes de la Comunidad de Base que opera en San Ramón, con las cúpulas directivas de una ONG de interés y se llevará debido registro de las declaraciones públicas de los titulares de algunos órganos de gobierno, especialmente del CONNA.

Para el presente estudio se realizará etnografía de la acción pública en las instituciones del Estado como el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONNA), algunas ONG de interés, especialmente las que están ubicadas en San Ramón, Mejicanos, como se retomará también la Comunidad Eclesial de Base que opera en la misma localidad. Asimismo, de esos mismos sectores se seleccionarán informantes clave para el proceso, como también se profundizará parte del trabajo de campo con el abordaje de ciertas estructuras internas en cada una de esas organizaciones.

Como parte del trabajo etnográfico a realizar en distintos organismos, se asistirá a eventos de carácter oficial que tenga que ver con la Política de la Infancia, también se retomarán entrevistas a los titulares de diferentes ministerios para conocer su opinión por medio de la revisión de material hemerográfico y documental. Además, se harán visitas a las ONG de interés que tengan que ver con el diseño y la implementación de programas enfocados en la niñez y adolescencia, en San Ramón, Mejicanos. También se retomará la acción organizativa de carácter política y religiosa que se realiza en una Comunidad

Eclesial de Base, especialmente por el manejo de discursos sobre el desarrollo y el bienestar social, como por su diseño e implementación de programas para la niñez de la localidad.

### 3.4 DIARIO DE CAMPO

Se llevará el registro de un diario de campo para ordenar, catalogar y clasificar la información que el trabajo etnográfico provea. Con el propósito de tener un respaldo objetivo de las vivencias etnográficas para las póstumas reflexiones que abonarán al documento final.

### 3.5 LECTURA DE DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS

Posteriormente al trabajo etnográfico, se hará una lectura de los documentos programáticos, como también una revisión hemerográfica, que pueda proveer de información que no haya sido encontrada en el campo con el afán de complementar momentos de interés para la investigación.

### 3.6 REDACCIÓN DE INFORME FINAL

Finalmente se dispondrá a la escritura del Informe Final. La meta propuesta es la culminación con éxito del Proceso de Graduación Ciclo I y II-2014 con la exposición, aprobación y entrega del Informe Final durante el año 2014. El Informe Final se entregará en el mes de septiembre de 2014 y la exposición y defensa, en el mes de octubre de 2014 frente al tribunal calificador.

## 4.

### ESTRATEGIAS DE TRABAJO

#### 4.1 FORMULACIÓN DE METODOLOGÍA

Para dicho informe se retomará la *antropología de la acción pública*, metodología propuesta por el antropólogo Rodríguez Castillo (2011) para el abordaje de procesos de políticas públicas. Este enfoque se basa en la noción de tres ejes centrales: primero, reconocer la multiplicidad de agentes que están involucrándose en el proceso de la política (a escalas locales, intergubernamentales, gubernamentales, globales), como por ejemplo, las interacciones que se establecen entre los organismos del Estado y de la sociedad civil, o aquellas que se dan entre consultores internacionales contratados por las multilaterales para el monitoreo y evaluación de políticas y su interacción con poblaciones localizadas que están siendo consultadas en el marco del diseño de una política pública. Así, al reconocer que tanto actores que provienen de los ministerios, como de las municipalidades y de los organismos globales, se pondrá automáticamente en duda los modelos de las Ciencias Políticas sobre el diseñar e implementar políticas. Pues esta disciplina suele centrarse en la visión institucional de la política, como si el Estado fuera el eje central que aboga por un régimen normativo hegemónico para regular los comportamientos de la sociedad. Bajo esta lógica, pareciera que la sociedad civil, las demás organizaciones y movimientos sociales, no tuvieran capacidades de agencia para competir con los poderes, legitimidades y acciones del Estado. Es decir, la universalidad de la sociedad se expresa en sus mismos agentes que la componen, mismos que están participando en la política y el diseño de políticas, sea para apoyar, negociar o bloquear los procesos, de forma que las acciones del Estado como de la sociedad civil se encuentra en un mismo nivel de participación, están estableciendo relaciones de complementariedad, concomitancia y oposición. Por tanto, es necesario superar la visión que proponen los científicos políticos para tener un abordaje amplio, que aborde en su justa dimensión quienes están incidiendo en los procesos e incluso quiénes no. Es un axioma en la disciplina antropológica que tanto las acciones, las

declaraciones, las denuncias como los silencios o las ausencias son portadores de información para nuestros análisis interpretativos. Finalmente, el abordaje así presentado debe desentrañar los tres niveles en que se desarrolla y afecta el diseño de la política: global, nacional y local. Asimismo se propone la visión de las políticas públicas como un universo de observancia etnográfica que aborda un mundo policéntrico con *espacios intersticiales*, como afirma Rodríguez siguiendo a Wolf (Rodríguez, 2011) que presentan una gama de organizaciones, formales o informales, que están estableciendo diferentes marcos de interpretación y a la vez están orientando los comportamientos.

#### 4.2 REFLEXIVIDAD EN LA INVESTIGACIÓN

Como un eje orientador, se retoma el aspecto reflexivo de la investigación social, el cual tiene que ver con la capacidad de la estudiante de tener en cuenta que todo conocimiento social pasa por etapas de reflexión continua. Las preguntas de investigación, hipótesis, objetivos, la selección de metodologías y marcos teóricos, etc., son parte de este proceso, que se generan a partir de la atención de la investigadora ante un problema social, es decir, de susceptibilidades propias, las cuales pasan por el tamiz de la inquietud antropológica y por medio de dichos tránsitos llega a generarse un problema de investigación antropológico. Por medio de esta misma herramienta se pueden llegar a establecer las conclusiones centrales del trabajo como las decisiones que guían elementos fundamentales de la investigación. De ahí que las asesorías programadas se acompañen de documentos que den cuenta de asesorías, pláticas informales y fomenten una relación dialógica, basada en una pedagogía constructivista de la enseñanza y el aprendizaje. Este abordaje para el aprendizaje está basado en la apertura de ideas, en un proceso dinámico y participativo, bajo la premisa de que el/la estudiante no es una persona vacía de conocimientos, sino que tiene una base de conocimientos sobre la cual habrá que crear y orientar nuevos saberes, a partir de la intuición, reflexión y

razonamientos ante situaciones problemáticas de tipos teórico-metodológicos y operacionales durante las distintas etapas de la investigación.

## 5.

### **POLÍTICAS INSTITUCIONALES Y GRUPO DE INVESTIGACIÓN**

#### 5.1 POLÍTICAS INSTITUCIONALES

La investigación será orientada con base al Reglamento de la Gestión Académica-Administrativa de la Universidad de El Salvador. Se presentará a la Administración Académica y a la Escuela de Ciencias Sociales los ejemplares producto de la investigación, como también a la Biblioteca Central y a la Biblioteca de la Facultad de Ciencias y Humanidades, una vez haya sido aprobado el Informe Final de trabajo grado por el Docente Asesor y la Coordinadora General de Procesos de Grado.

Según el RGAAUES, los derechos de autor sobre los trabajos de investigación elaborados en los Procesos de Graduación, serán de propiedad exclusiva de la Universidad de El Salvador, la cual podrá disponer de los mismos de conformidad a su marco jurídico interno y legislación aplicable.

Se cumplirá con la normativa de la Facultad de Ciencias y Humanidades, la Administración Académica y la Escuela de Ciencias Sociales.

Los estudiantes egresados en proceso de grado presentarán el documento final de la investigación con las observaciones incorporadas y según las normativas del Reglamento de la Gestión Académica Administrativa de la Universidad de El Salvador.

#### 5.2 POLÍTICAS DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN

El grupo de investigación se regirá por el Reglamento General de Procesos de Graduación de la Universidad de El Salvador y el Docente Asesor, además de

cumplir con la planificación presentada a la Escuela de Ciencias Sociales. De tal forma que, la principal política implementada será aquella que tiene que ver con las implicaciones éticas durante el trabajo etnográfico; es decir, guardar la identidad de los actores e informantes clave con la sustitución de ella por un seudónimo.

## 6.

### **RECURSOS HUMANOS, MATERIAL-FINANCIEROS Y DE TIEMPO**

Los recursos necesarios para la realización, desde sus etapas de iniciación hasta las de finalización, se pueden clasificar en recursos humanos, materiales y financieros, y de tiempo.

#### 6.1 RECURSOS HUMANOS

La estudiante Marta Eugenia Zavaleta Lemus, quien está realizando su proceso de grado en el Proceso de Grado Ciclo I y II 2014, para optar por el grado de Licenciatura en Antropología Sociocultural.

Un Docente Asesor, asignado por la Escuela de Ciencias Sociales “Lic. Gerardo Iraheta Rosales” de la Universidad de El Salvador.

La Coordinadora General de Procesos de Grado, asignada por la Escuela de Ciencias Sociales “Lic. Gerardo Iraheta Rosales” de la Universidad de El Salvador.

Personal profesional que labora en los organismos del Estado y que está a cargo del diseño e implementación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, especialmente en el proceso de diseño y ejecución de la consulta ciudadana.

Personal profesional, líderes o familias miembros de ONG, sean fundaciones privadas como organizaciones de la sociedad civil u organizaciones político religiosas, instaladas en la localidad de San Ramón, Mejicanos y que proyectan, diseñan e implementan diversos programas de bienestar y desarrollo social, o enfocados en la problemática de la niñez.

Familias que son beneficiarias de los programas que ONG u otro tipo de organizaciones de la sociedad civil implementan en la localidad de San Ramón, municipalidad de Mejicanos (Véase anexo de presupuesto).

## 6.2 RECURSOS MATERIALES

Para la realización de la investigación se necesitarán lapiceros, cuadernos, libretas de campo, una memoria USB, una grabadora de voz, una cámara fotográfica digital, una computadora laptop, baterías recargables para grabadora, cargador de baterías, impresiones, fotocopias, anillados, transporte, discos, etc.

Todo este material se utilizará en las diferentes etapas de la investigación, desde la elaboración del perfil, durante el trabajo etnográfico, hasta la sistematización de datos y la redacción del Informe Final. Es decir, para los documentos de planificación de la investigación, para el registro del material etnográfico, como la sistematización de la información, elaboración de los avances de capítulos y la redacción del documento final. (Véase anexo de presupuesto)

## 6.3 RECURSOS FINANCIEROS

Serán proporcionados por la estudiante mientras esté realizando el proceso de grado con el apoyo de madre y padre de familia.

#### 6.4 RECURSOS DE TIEMPO

El tiempo en el que se llevará a cabo la investigación será durante el proceso establecido por la Escuela de Ciencias Sociales y acordado por la estudiante, el cual consta de seis a doce meses, a partir de la fecha de inscripción del proceso de grado, que comprende los meses de febrero a octubre de 2014.

Sin embargo, se retomarán los resultados de investigación desarrollados en el Seminario I, II y III durante los ciclos VIII, IX y X de dicho plan de estudios. Por lo que las vivencias etnográficas se registraron durante el año 2013. Con el presente proceso de grado se pretende retomar esos insumos y profundizar sobre ellos.

Se ha planificado dos semanas de elaboración del perfil y plan de trabajo, durante el mes de febrero de 2014. Se programarán cinco semanas de revisión bibliográfica y documental, como hemerográfica en los meses de febrero y marzo. Después, se tomarán ocho semanas para el trabajo de campo en los meses de abril, mayo y junio de 2014; posteriormente se utilizarán siete semanas para la clasificación, ordenación y sistematización de la información y la entrega de avances del borrador del documento final, durante los meses de junio, julio y agosto. Además, se revisará y corregirá el borrador del informe final en tres semanas el mes de septiembre para entregarlo en ese mismo mes. Se preparará la defensa en la primera semana del mes de octubre para poder hacer la presentación pública del trabajo en la segunda semana de dicho mes.

## 7.

### **MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL**

Será responsabilidad del Docente Asesor llevar un control de las tareas asignadas para el proceso de grado, que den una calificación objetiva del trabajo que el o la estudiante desempeñe a lo largo del proceso de grado. Este mecanismo de control y evaluación está sujeto a las recomendaciones y normativas que el RGPGUES establezca conveniente.

Para ello, se ha diseñado como mecanismo de evaluación donde las actividades a calificar son los avances de investigación, el Plan y Proyecto de Investigación, el Informe Final del proceso de grado, la Exposición del Informe Final, según vayan avanzando las diferentes etapas de la investigación: la Planificación y Ejecución de la Investigación, y la Exposición y Defensa del Documento Final. (Ver anexo 3)

**ANEXO N° 1**

**CRONOGRAMA GENERAL DE ACTIVIDADES PARA EL PROCESO**

N°	ACTIVIDADES	MESES Y AÑO 2014									
		Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	
	<b>ETAPA 1 PREPARACIÓN Y ORGANIZACIÓN</b>										
1	Elección y propuesta de perfil de tema	■									
2	Revisión bibliográfica, documentos...	■	■								
3	Elaborar planificación	■									
4	Revisión y elaboración de instrumentos para recolección de datos		■								
	<b>ETAPA 2 TRABAJO DE CAMPO</b>										
5	Gestión y contacto de informantes		■								
6	Aplicación de técnicas (cualitativa)			■	■						
7	Procesar información (cualitativa)				■	■					
8	Ordenar, clasificar, categorizar y análisis de información cualitativa					■					
9	Redactar avances de informe final, incorporar observaciones a documentos						■	■			
10	Entrega de informe final								■		
	<b>ETAPA 3 EXPOSICIÓN Y DEFENSA</b>										
11	Exposición frente a tribunal evaluador									■	
12	Incorporar observaciones									■	

FUENTE: Elaborado por estudiantes de Antropología, jornalizando investigación en proceso de grado, ciclo I y II-2014.

OBSERVACIÓN: propuesta para un año.

## ANEXO N° 2

### PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACIÓN EN PROCESO DE GRADO 2014

CANTIDAD	RECURSOS HUMANOS	COSTO	TOTAL
1	Estudiantes inscritos en el proceso de graduación	Debido a que la investigación es de corte académico, no hay costos en el rubro.	-
1	Docente Asesor del proceso de grado		-
1	Coordinadora General de Procesos de Graduación de la Escuela de Ciencias Sociales		-
3	Tribunal Evaluador		-
80	Especialistas que participan en la investigación y sujetos de investigación		-
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
CANTIDAD	RECURSOS MATERIALES-FINANCIEROS	COSTO	TOTAL
1	USB	\$20.00	\$ 20.00
1	Grabadora digital de voz	\$85.00	\$ 85.00
1	Paquete de baterías recargables para grabadora	\$10.00	\$ 10.00
1	Cámara digital	\$250.00	\$250.00
1	Laptop	\$500.00	\$500.00
--	Fotocopias	\$70.00	\$ 70.00
--	Impresiones	\$90.00	\$ 90.00
3	Anillados	\$1.50	\$ 4.50
1	Paquete de libretas para campo	\$5.00	\$ 5.00
1	Caja de lapiceros	\$3.00	\$ 3.00
3	Cuadernos	\$5.00	\$ 15.00
--	Gastos de transporte	\$200.00	\$200.00
--	Gastos de alimentación	\$300.00	\$300.00
3	Discos CD	\$1.00	\$ 3.00
3	Empastados (documentos de graduación)	\$15.00	\$ 45.00
--	Gastos de graduación	Exonerados	\$ 0.00
	<b>TOTAL</b>		<b>\$1600.50</b>

FUENTE: Elaborado por estudiantes en proceso de grado de la Licenciatura en Antropología Sociocultural de la Escuela de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias y Humanidades de la Universidad de El Salvador, ciclo I-2014.



## BIBLIOGRAFÍA

C.S.U.: *Reglamento de la Gestión Académico-Administrativa de La Universidad de El Salvador*, Consejo Superior Universitario, Editorial Universitaria, Universidad de El Salvador, 2013. San Salvador. (Diario Oficial San Salvador, 5 de julio de 2013)

Escobar Cornejo, María del Carmen: *Instructivo Específico sobre Egreso y Proceso de Graduación en la Escuela de Ciencias Sociales*, Coordinación General de Unidad de Procesos de Grado, Escuela de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias y Humanidades, Universidad de El Salvador, 2014. San Salvador. (Aprobado por Junta Directiva de la Facultad de Ciencias y Humanidades; 13 de junio de 2014)

Rodríguez Castillo, Luis: "Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas" en Maguaré, Universidad Nacional de Colombia, 2011. Bogotá.

*Seminario de Investigación: Políticas Públicas*. Plan de Estudios de Antropología Sociocultural, Escuela de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias y Humanidades, Universidad de El Salvador, 2013-2014. San Salvador.

## **2.**

### **PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

NUEVOS AGENTES, VIEJAS NECESIDADES Y EL LENGUAJE DE LOS  
DERECHOS: CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA LEPINA EN SAN  
RAMÓN (Mejicanos-2013)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS Y HUMANIDADES  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
“Licenciado Gerardo Iraheta Rosales”



**NUEVOS AGENTES, VIEJAS NECESIDADES Y  
EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS: CONDICIONES DE  
POSIBILIDAD DE LA LEPINA  
EN SAN RAMON (Mejicanos-2013)**

PRESENTADO POR  
ZVALETA LEMUS, MARTA EUGENIA

CARNET  
ZL09005

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN ELABORADO POR ESTUDIANTE  
EGRESADA DE LA LICENCIATURA EN ANTROPOLOGIA SOCIOCULTURAL  
PARA UNIDAD DE PROCESOS DE GRADO  
CICLO I Y II- 2014

DOCTOR LUIS RODRIGUEZ CASTILLO  
DOCENTE ASESOR

MAESTRA MARIA DEL CARMEN ESCOBAR CORNEJO  
COORDINADORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACION

CIUDAD UNIVERSITARIA,  
29 DE ABRIL DE 2014  
SAN SALVADOR,

**Tiempo un año**  
EL SALVADOR

<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>PÁGINAS</b>
INTRODUCCIÓN.....	297
RESUMEN DEL PROYECTO.....	298
1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.....	299
2. DESCRIPCIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	300
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN.....	301
4. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS.....	302
5. MARCO TEÓRICO.....	303
6. METODOLOGÍA.....	305
7. DELIMITACIÓN ESPACIO TIEMPO.....	306
8. PROPUESTA DE CAPÍTULOS.....	307
BIBLIOGRAFÍA.....	310

## INTRODUCCIÓN

El proyecto de investigación presentado tiene de base el Reglamento General de Procesos de Graduación de la Universidad de El Salvador y es posterior a la elaboración del Protocolo o Perfil de Investigación y al Plan de Trabajo o Plan de Investigación. En este documento se pretende profundizar en la problemática planteada que dará cuerpo al Informe Final de Investigación para optar al grado de Licenciada en Antropología Sociocultural. Así es como se presenta la investigación titulada “Nuevos agentes, viejas necesidades y el lenguaje de los derechos: Condiciones de posibilidad de la LEPINA en San Ramón (Mejicanos-2013)”.

En este proyecto se plantean las principales líneas de investigación teórico-metodológicas que sustentan el trabajo de grado, entre las cuales encontramos la corriente de antropología social procesual como el enfoque teórico de todo el trabajo, y la antropología de la acción pública, como la vertiente metodológica retomada. Además se describe el contexto mismo en que se da la LEPINA y las póstumas y variadas interpretaciones de las que fue blanco. Asimismo, las interpretaciones diferenciales se presentan en distintas escalas: nacional, regional, local, según el desarrollo de los capítulos.

Todos los planteamientos han sido trabajados con el Docente Asesor, de allí que se hayan trabajado en este proyecto: identificación del proyecto, descripción del tema, planteamiento del problema, objetivos general y específicos, marco teórico, metodología, delimitación tiempo y espacio y la propuesta capitular; además se anexan el cronograma de actividades y la bibliografía.

## RESUMEN DEL PROYECTO

El presente trabajo está sobre la senda de explicar por qué las políticas públicas se enfrentan a diferentes condicionamientos en el momento de llevarlas a la práctica, contrario a las ideas, planes y proyectos planteados en las etapas de su formulación y diseño. El objetivo general obedece a explicar las variadas interpretaciones que de la LEPINA surgen en escalas internacional, nacional y local.

La relevancia de este trabajo consiste en dar conocer, a partir de un abordaje científico, la pertinencia de estudiar cómo son diseñadas e implementadas las leyes, políticas y programas que se lanzan desde el gobierno central y las interpretaciones que de estos procesos políticos se generan, mismos que condicionarían la legitimidad y las acciones en apoyo, negociación u oposición que impulsan agentes sociales de otros organismos (civiles, globales).

**1.**

**IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

<b>NOMBRE DEL PROYECTO:</b>	Nuevos agentes, viejas necesidades y el lenguaje de los derechos: Condiciones de posibilidad de la LEPINA en San Ramón (Mejicanos-2013)
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	Departamento de San Salvador, municipio de Mejicanos, localidad de San Ramón.
<b>COBERTURA NACIONAL:</b>	Nacional
<b>PERIODO DE PLANIFICACIÓN:</b>	Febrero y marzo de 2014
<b>PERIODO DE EJECUCIÓN:</b>	Marzo a septiembre de 2014
<b>RESPONSABLES:</b>	Marta Eugenia Zavaleta Lemus
<b>GESTORES:</b>	Licenciatura en Antropología Sociocultural, Escuela de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias y Humanidades "Lic. Gerardo Iraheta Rosales", Universidad de El Salvador.
<b>FECHA DE PRESENTACIÓN DE PROTOCOLO:</b>	Viernes 14 de febrero de 2014
<b>COSTO:</b>	\$1600.50

## 2.

### DESCRIPCIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

En este trabajo se explicarán las arenas de la política social que surgen entre los diferentes sectores sociales, por medio de las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, que conforman una diversidad de agentes sociales que están interpretando de forma diferencial los valores de la modernidad y el desarrollo, entre ellos, el discurso de *protección integral de la niñez* que guía la LEPINA.

Para ello, parto de que hay una diversidad de agentes sociales involucrados en un mismo esfuerzo nacional: diseñar e implementar la política de la LEPINA. Dentro de ellos, tenemos organismos internacionales, organizaciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil que nos revelan que la construcción de la agenda pública, el diseño de la política pública y su implementación conforman diversos campos sociales donde se disputan arenas sociales que conforman relaciones de concomitancia, complementariedad y oposición específicas. Además, a pesar de que los diseñadores de políticas públicas se esfuercen por llevar los imaginarios de la protección integral de la infancia a los idearios y terrenos locales, las poblaciones beneficiarias reciben, resignifican y reinterpretan estos idearios a partir de sus marcos culturales específicos.

Con estos hallazgos etnográficos y orientada por mi marco teórico metodológico, me formulo la hipótesis general de que hay un conjunto de organizaciones tanto estatales, como de la sociedad civil, que están compitiendo por poder y legitimidad. Mientras que las hipótesis concomitantes son las que siguen:

2.1 LAS CONCEPCIONES ALREDEDOR DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ: se encuentran configuradas y condicionada a partir de las condiciones de vida materiales de la población beneficiada de la política pública.

2.2 EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE LEY: está permeado por un conjunto de normas y valores jerárquicos, en donde los organismos de la sociedad civil (ONGs y organizaciones político-religiosas) quieren adelantar sus temas de trabajo, y las organizaciones estatales tienen una participación diferenciada.

2.3 LAS ORGANIZACIONES ESTATALES: se involucran de forma diferenciada en el proceso del diseño e implementación de la política pública, debido a su competencia institucional y a los intereses de los titulares.

### 3.

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

##### 3.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Mi problema de investigación está sobre la senda de explicar que, si el modelo de políticas nos lleva por un camino transparente que discurre desde la identificación de un problema social, el diseño de la política a la implementación de programas para solucionarlo, ¿por qué en estas etapas diferentes agentes que están guiados por el mismo macro discurso moderno, el desarrollo y el bienestar social están produciendo y reinventando nuevas significaciones de los mismos contenidos en formas diferenciales? Es decir, el camino planteado no se está cumpliendo como el modelo de política pública lo está estableciendo.

##### 3.2 JUSTIFICACIÓN

A nivel teórico, el protagonismo de las Ciencias Políticas en el estudio de las políticas públicas es notorio en relación al de las ciencias sociales. Es por ello que me amparo en la perspectiva de la Antropología Política de la

escuela procesualista para dar cuenta de las relaciones de tensión y conflicto en el proceso de la política, con el fin de hacer un estudio a profundidad con esta perspectiva teórica.

Además, la presente investigación representa el interés de una estudiante para saber por qué las políticas y programas sociales que se implementan en el país no siempre terminan dando la solución a los problemas sociales por los que se diseñan y gestionan. A la luz de mi marco teórico y de mis hallazgos en campo mostraré la relevancia del estudio del proceso de la política, que da cuenta de los múltiples actores sociales que están interviniendo en su diseño, capaces de apoyar los programas de gobierno, como de negociar las metas públicas o bloquearlas.

#### 4.

### **OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS**

#### 4.1 OBJETIVO GENERAL

Explicar el conjunto de normas, concepciones, valoraciones, sentimientos y valores que dan sentido a las interpretaciones de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA) que hacen los diversos actores sociales a nivel internacional, nacional y local en sus tareas institucionales (diseñadores) o como población beneficiaria.

#### 4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 4.2.1 Reconocer los discursos modernos o alternativos que diversos actores proyectan en relación a la política de la niñez, los programas de las ONGs locales y las redes globales de organismos internacionales.

- 4.2.2. Indagar sobre las alianzas y relaciones de negociación, paralelismo, concomitancia u oposición que se establecen entre los mismos actores diseñadores e implementadores de programas sociales.
- 4.2.3. Registrar los conflictos, fricciones y tensiones que surgen en relación a los macrodiscursos de protección de la infancia, el desarrollo y el bienestar social que explican las interpretaciones de diseñadores, implementadores y beneficiarios de políticas y programas.

## 5.

### MARCO TEÓRICO

La escuela procesual de antropología social toma como base a la cultura poniendo especial énfasis en los procesos, analiza momentos de interés en que los grupos no son necesariamente sociedades enteras ni pretende hacer estudios de colectivos mayoritarios, al contrario, pretende centrarse en esos procesos que mueven a diferentes actores simultáneamente en contextos en conflicto; con la intención de captar las alianzas o rupturas entre actores que compiten por poder, premios o recursos escasos con la voluntad de mantener o establecer nuevas metas públicas (Swartz et.al., 1994: 101-102). La teoría de los campos sociales hace referencia a la conformación espacios de lucha y disputa, en que los actores se mueven en diferentes escalas como parte de redes dispersas, bajo un análisis relacional (Roseberry, 1998: 83).

Las arenas de la política social pueden entenderse como “aquellas arenas políticas en las que se producen, reproducen y articulan procesos culturales y sociales entre los ciudadanos y actores institucionales (gubernamentales y partidarios), que se encuentran relacionados por una política pública. Así, es posible concretizar el entramado de relaciones sociales que articula a los ciudadanos (con sus respectivas demandas y necesidades), con una persona de

carne y hueso, es decir, un funcionario, que representa el Estado y gestiona su poder [Signorelli 1996: 29].” (Rodríguez Domínguez, 2014: 95)

Este mismo autor manifiesta que “el concepto de arena política es útil para interpretar los conflictos desarrollados en los campos de disputa cultural de la gestión pública” (2014: 97). Si nos insertamos en las interacciones entre ciudadanía, gobierno, asociaciones de la sociedad civil y poblaciones beneficiarias, relacionadas mediante la política, nos encontraremos con relaciones y redes de relaciones (arenas políticas) que funcionan para entender las prácticas e interpretaciones que surgen a partir de este proceso político. (Paráfrasis de Rodríguez Domínguez, 2014: 94)

Además, retomaré como estrategia teórico-metodológica la propuesta llamada “antropología de Estado” de Joel Migdal (2011) como una orientación útil para el análisis de las interpretaciones e imaginarios de los actores que responden a las estructuras del Estado. Por medio de la vivencia etnográfica pude notar que muchas de las interpretaciones que daban los funcionarios públicos sobre el proceso de la política deviene de su posición en el universo de interés: la organización jerarquizada del Estado.

Cada actor tiene distintos niveles de presiones dependiendo de su posición en los campos sociales, y su capacidad de agencia en las arenas políticas depende de esa posición; las presiones institucionales, los intereses que guarda para disputarse los recursos, también incide en la formación de arenas políticas y de la reconfiguración de nuevos campos de poder. Migdal establece cuatro niveles de acción del Estado como organización en donde miden sus márgenes de acción. Esos cuatro niveles son *las trincheras*, *las oficinas locales dispersas*, *las oficinas centrales del organismo* y *las alturas dominantes* y es una jerarquía que representa los niveles del Estado como espacios multidimensionales de negociación y flujos de presiones. Estos niveles de Estado son “espacios de

actores que nos permiten la observancia etnográfica” y marca líneas de acción para la interpretación de otras realidades y contextos sociales (Asesoría, Rodríguez Castillo, marzo de 2014)

Entiendo a la cultura como lo explica Varela (2005: 80-81): “las unidades mínimas de la cultura son los signos y símbolos interrelacionados entre sí de tal manera que forman un conjunto, pero no necesariamente una estructura... los signos y símbolos transmiten conocimientos e información sobre algo: quizá sea lo más patente; pero los mismos signos y símbolos portan valoraciones: juicios sobre lo bueno y lo malo, lo debido y lo indebido, lo correcto y lo incorrecto, lo deseable y lo indeseable, etc.; los mismos suscitan sentimientos y emociones: odios, amores, temores, gozos, etc.; expresan ilusiones y utopías: deseos, veleidades, anhelos, etc.”

## 6.

### METODOLOGÍA

La perspectiva de la *antropología de la acción pública* reconoce tres aspectos centrales: la multiplicidad de actores políticos que inciden en el diseño, promulgación e implementación de políticas públicas; superar las visiones aceptadas por las ciencias políticas, que abogan por una visión institucional de las etapas de la política; y finalmente, a los tres niveles en que afecta una política y que deben desentrañarse con la debida observancia etnográfica, es decir, los actores que surgen a nivel local, nacional y global (Rodríguez, 2011: 132).

Rodríguez (2011: 158) propone la *antropología de la acción pública* como el análisis para abordar a la política pública como objeto cultural: “La labor de la antropología es examinar la producción de símbolos y significados que orientan

el comportamiento de una multiplicidad de agentes de diversas esferas (del Estado, el sector privado, los organismos civiles, los organismos multilaterales, etc.) en escalas desiguales (local, municipal, regional, estatal, nacional, internacional). Tales agentes se mueven en espacios sociales policéntricos, pero se expresan y tienen impactos en espacios localizados y sobre factores y normas culturales (conocimientos e información, sentimientos, y emociones, normas y valores, ilusiones y utopías) que marcan buena parte del imaginario social y del comportamiento político de los agentes en torno al desarrollo social. (Rodríguez Castillo, 2011: 132)

A esta estrategia metodológica antes citada se le llama “antropología de la acción pública”, que es una propuesta de Rodríguez (2011, 2012), como respuesta a la estrategia metodológica de Cabrero llamada “acción pública”, entendida como al estudio de la multiplicidad de agentes que se suman en los mecanismos de coordinación creados *ex-profeso* para la ejecución de políticas públicas. A lo que Rodríguez (2011) responde con una propuesta que aborde no solamente a los agentes que se suman a un proyecto, sino también a aquellos que se oponen al mismo. Rodríguez prioriza entonces en todas las organizaciones que puedan intervenir, en materia de coadyuvar o bloquear la política.

## 7.

### **DELIMITACIÓN TIEMPO Y ESPACIO**

Como insumo para este proceso, se retomará el informe de investigación del Seminario de Investigación III, desarrollada durante agosto de 2012 a diciembre de 2013, por lo que el resultado de este trabajo será tomado en cuenta como punto de partida. Estos hallazgos se profundizarán con una última etapa de

trabajo de campo, documentación y escritura durante los meses de febrero de 2014 a septiembre de 2014. El trabajo de campo se desarrollará en la localidad de San Ramón, Mejicanos, y en diferentes puntos del país en que se llevaron a cabo las consultas ciudadanas promovidas por los organismos de gobierno.

## 8.

### PROPUESTA DE CAPÍTULOS

A continuación presento la estructura capitular de mi trabajo de grado, según una propuesta temática que siguen los objetivos planteados con anterioridad.

#### INTRODUCCIÓN GENERAL

Se plantean las principales preguntas, justificación e hipótesis, como también una descripción breve de cada uno de los capítulos. Esta introducción sigue un formato establecido por la Escuela de Ciencias Sociales.

#### INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

Se plantean las principales preguntas y hallazgos, como una descripción del tema, justificación e hipótesis. Es esta una descripción más densa del proceso de investigación: desde el reconocimiento de una realidad concreta hasta la discusión teórica que marcó los derroteros de investigación.

#### CAPÍTULO I: LA LEPINA: DE LOS PROBLEMAS SOCIALES AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. Introducción
2. De los problemas sociales hacia la inquietud antropológica
3. La antropología salvadoreña contemporánea y la integración de las teorías sociales para el estudio del proceso de la política pública

4. Metodología para el abordaje de la realidad empírica: la antropología de la acción pública
5. Conclusiones

## CAPÍTULO II: ANTECEDENTES DE LA LEPINA Y DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA. CAMPOS DE PODER Y UNIVERSO HETEROGÉNEO.

1. Introducción: objetivo y argumento principal del capítulo.
2. Acciones del Estado Salvadoreño a favor de la infancia desde su adscripción a la convención de 1989.
3. Creación de la agenda pública que lleva a la promulgación de la LEPINA (debates públicos y posicionamientos políticos)
4. Promulgación de la LEPINA en 2009 (debates públicos y debates legislativos, posicionamientos políticos)
5. Agenda legislativa: Contexto, debates, etc. para la prórroga para la puesta en vigencia y su nuevo debate en 2010.
6. Acciones para la implementación-difusión de la LEPINA
7. Conclusiones

## CAPÍTULO III: LA AVENTURA ETNOGRÁFICA EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEPUNA Y EN LA SOCIEDAD LOCAL

1. Introducción
2. El proceso de toma de decisiones en las alturas dominantes: la comisión de política ampliada y su encuentro con las organizaciones de la sociedad civil
3. La consulta: pormenores del proceso técnico de planeación
4. Las consultas locales: el trabajo en las trincheras
5. Las consultas regionales: del diseño técnico al *performance* político
6. Conclusiones.

## CAPÍTULO IV: ASOCIACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: LEGITIMIDADES, DISCURSOS Y PRÁCTICAS LOCALES

1. Introducción

2. Emergencias de los Organismos de la Sociedad Civil: orígenes, objetivos, principales acciones en San Ramón.
3. La política pública en San Ramón
4. Fundación LNM: el derecho a una educación de calidad
5. CEB: la educación como acceso a la dignidad humana
6. Conclusiones

## CAPÍTULO V: CONCLUSIONES GENERALES

## BIBLIOGRAFÍA

### SOBRE NORMATIVA UNIVERSITARIA

- 2011 “Instructivo Específico sobre Egreso y Proceso de Graduación en la Escuela de Ciencias Sociales”. Unidad de Procesos de grado. Universidad de El Salvador.
- 2013 Reglamento de la Gestión Académico-Administrativa de la Universidad de El Salvador.

### SOBRE METODOLOGÍA

Rodríguez Castillo, Luis:

- 2011 “Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico-metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas contemporáneas” en Maguaré, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

### SOBRE TEMÁTICA

Aguilar Villanueva, Luis:

- 1993 Problemas públicos y agenda de gobierno, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Migdal, J.

- 2011 Estados fuertes, estados débiles, Fondo de Cultura Económica, México.

Rodríguez Domínguez, Emanuel

- 2014 “¿Ciudadanía o clientelismo?: Paradojas de la intermediación política en las arenas de la política social” en Democracia, cultura política y ciudadanía en el México de hoy, San Cristóbal de Las Casas, en prensa, PROIMMSE-IIA, UNAM.

Roseberry, William:

- 1998 “Cuestiones agrarias y campos sociales” en Zendejas y De Vries (eds.): Las disputas por el México rural: transformaciones de

prácticas, identidades y proyectos. Volumen I. Actores y campos sociales. El Colegio de Michoacán, Colección Memorias, Zamora.

Swartz, Turner y Tuden:

1994 Reseña de “Introducción a Political Anthropology” en Alteridades, UAM-Unidad Iztapalapa, México.

Varela, Roberto:

2005 Cultura y poder, una visión antropológica para el análisis de la cultura, UAM, México.