

Ciclo de webinars

Informe GEM 2020 América Latina y el Caribe: inclusión y educación

¿Qué tipo de educación reciben los niños, niñas y jóvenes privados de libertad en la Región?

La Educación que reciben las personas

Adolescentes Privados de Libertad en El Salvador

María Teres Delgado de Mejía



El Salvador en cifras

- El Salvador se ubica en América Central, tiene 21,041 KM² y 6.6 millones de hab.; 52.9% mujeres y 47.1% hombres. Las personas menores de 18 años son 2.1 millones, 31.8% del total, el 51.1% niños y 48.9% niñas (EHPM,DIGESTYC.2018).
- El 29.2% de los hogares están en pobreza monetaria, 6.2% extrema y el 23.0% relativa. Y el 33.4% pobreza multidimensional. (EHPM,DIGESTYC,2017).
- En 2017, El Salvador presentó 60 muertes violentas por cada 100,000 habitantes y se sitúa entre los 3 países con las más altas tasa de homicidios en la región, después de Venezuela y Jamaica. (INSightCrime).
- En 2018, el 54.8% de la población percibió la delincuencia y la inseguridad como el principal problema del país y el 62.4% manifestaron que la delincuencia había aumentado en comparación con el año anterior(IUDOP.UCA).
- La violencia e inseguridad, afecta la asistencia a la escuela: 6.1% de la población de 7 a 15 años (educación básica) no asistió a ningún nivel educativo por esa razón, 7.7% de hombres y 4.6% a las mujeres(EHPM/ 2017).
- Las principales causas de la deserción escolar son: la violencia pandilleril, el acoso, la violencia sexual y la prostitución. Las causas de riesgo social que más perturba la seguridad interna de la comunidad educativa son: las maras (22.16%), las drogas (13.97%), los hurtos (13.96%) y robos (13.68%). Y los factores externos al CE: las maras (44.61%), robos/hurtos (38.11%), drogas (34.62%) y la portación de armas blancas/fuego (27.62%).(Observatorio del MINED, 2017).
- La participación de las Maras o Pandillas en el crimen es un gran desafío para el país Actualmente el Sistema Penitenciario Salvadoreño, de adultos y de personas menores de edad, está desagregado por la pertenencia a las Pandillas.



I.-Caracterización de los APL

Caracterización conceptual:

- En el ES, son sujetos de la Justicia juvenil, las personas mayores de 12 y menores de 18 años, a las que se le atribuyere o declarare ser autor o partícipe de la comisión de una infracción penal (arts. 1 y 2 LPJ).
- La Medida de internamiento la pueden aplicar 25 Jueces Especializados y 5 de Ejecución de Medidas al Menor, perteneciente a la Justicia Juvenil. La duración de la medida puede ser hasta de 15 años; se cumple en 4 CPIS a nivel nacional, tres para APL masculino y uno femenino.(LPJ,LESMMI).
- Los parámetros legales de separación de los APL en los CPIS están relacionados con la edad, situación jurídica y ubicación geográfica. Todos dependen administrativamente del ISNA.

Caracterización del grupo con datos empíricos:

- Entre 2015 - 2018, los 4CPIS, atendieron a 5.209 adolescentes, el 89.17% son sexo masculino y están albergados en tres CPIS y el 10.83% del sexo femenino, y están albergadas en un centro exclusivo para ellas (ISNA 2017).
- En el rango de 16 a menos de 18 años de edad se concentra el 52.92%, y los de 18 a más años, el 32.93% (Centros Intermedios MJSP).
- Los principales delitos cometidos por adolescentes entre 2016 a 2018 fueron: extorsión 24.86%; comercio, posesión, tráfico y tenencia de drogas 34.85%. En 2018, el homicidio con 18.7%, seguido de asociaciones ilícitas y pertenecía a maras.
- Los APL presentan diversos problemas de aprendizaje, tales como: diferentes niveles educativos, sobreedad, analfabetas, discapacidad, entre otros; provienen de ambientes altamente violentos y en la mayoría de los casos, pertenecen o están vinculados a los grupos de maras o pandillas.

Caracterización de los APL

Normativa asociada al grupo:

- Constitución Política (Arts. 53 y 54): derecho a la educación, ciencia y cultura , es inherente a la persona humana, es obligación y finalidad del Estado. Art. 35 inc.2: creación de “régimen especial” para adolescentes en conflicto con la ley.
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1990): Arts. 28 y 40 No.4: derecho a la Educación extensiva a los NNA bajo responsabilidad penal.
- Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, “Reglas de Beijing”.
- Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, “Directrices de Riad”.
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, conocidas por Reglas de la Habana.
- La Ley General de Educación: declara que la educación deberá impartirse en condiciones de igualdad y sin discriminación; y que la educación parvularia, básica y especial pública, será obligatoria y gratuita.
- El Acuerdo Ejecutivo No.15-0308 de marzo de 2006, crea al Instituto de Modalidades Flexibles, dependiente de la Dirección Nacional Edúcame del MINED.

Caracterización de los APL

Normativa asociada al grupo:

- El Decreto Legislativo No.195 de 2015, incorpora a los docentes contratados por los Consejos Institucionales Educativos (CIEs) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y del ISNA, incluidos los cuatro CPIS existentes en el país, en plazas por Ley de Salario.
- La Ley Penal Juvenil: constituye el régimen especial para juzgar a los adolescentes bajo responsabilidad penal en el país. Respecto al tema que nos ocupa, el Art. 9, instituye que la finalidad de las medidas es “primordialmente educativa”, y se complementará con la familia y el apoyo de los especialistas, entre otros.
- La Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor sometido a la Ley Penal Juvenil: Esta ley es parte del régimen especial que mandata la Constitución y define la competencia del Juez de Ejecución de Medidas al Menor; este es el garante de los derechos de los jóvenes en la vigilancia y control de las medidas impuestas por los Tribunales de Menores, (Art. 3). Revisa las medidas cada tres meses, pudiendo modificar, sustituir y revocar. También podrán autorizar permisos al joven para realizar actividades fuera del centro, especialmente educativas. El Juez se apoya de un equipo multidisciplinario- psicólogo, sociólogo, trabajador social y pedagogo-.Arts. 4 y 5.
- La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia(LEPINA): garantiza formalmente todos los derechos de la niñez y la adolescencia, conforme la CDN y la Doctrina de la Protección Integral. Reitera que todas las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos, bajo los principios de igualdad, no discriminación, equidad, interés superior y prioridad absoluta (Arts. 5, 11, 12, 14).

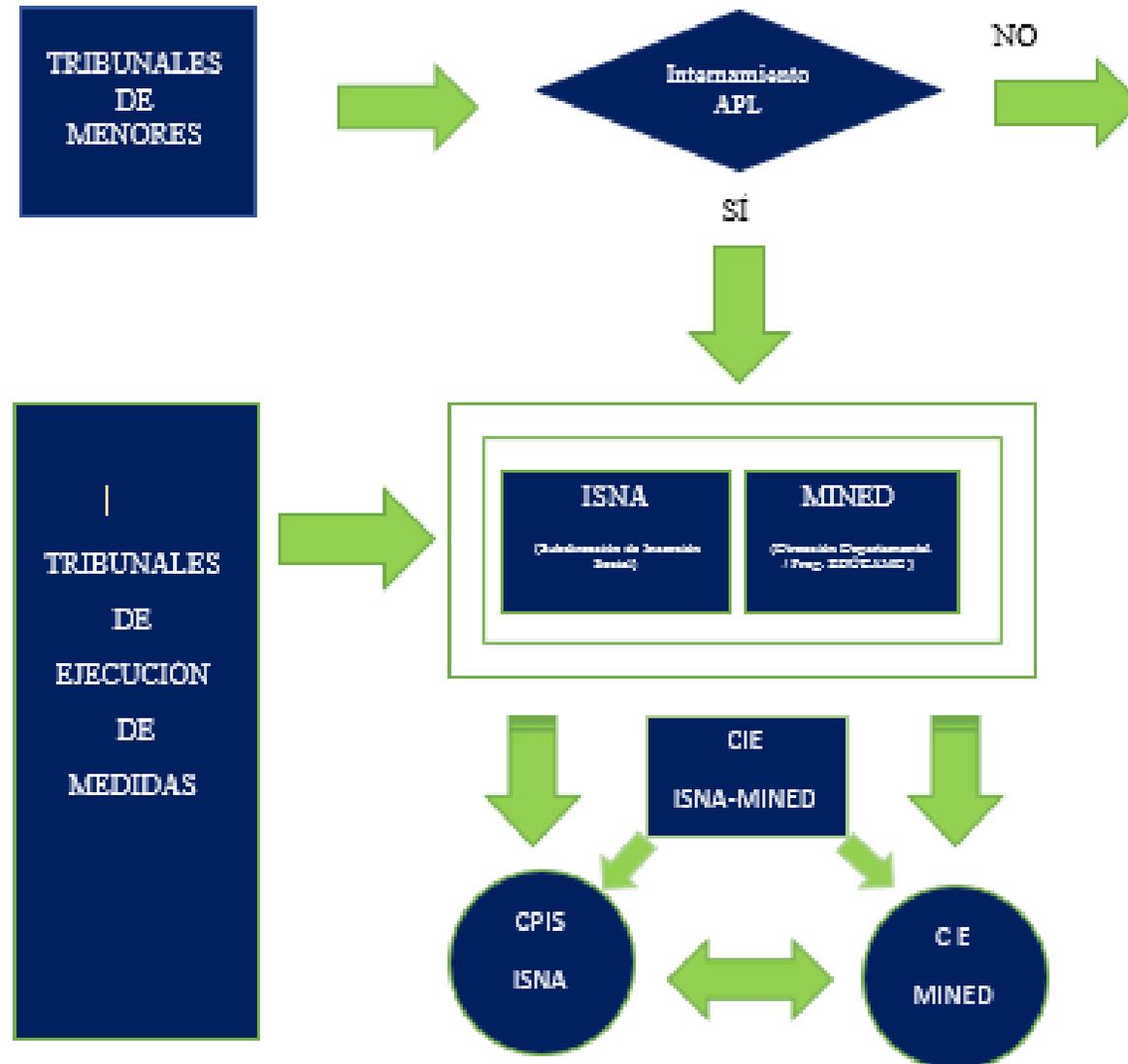
II.- Caso de Estudio

**Población de APL atendida en los CPIS y en los CE en El Salvador
Mayo-junio 2019**

Nombre del CPIS/ISNA	Población Atendida*	Sexo	Centro Escolar/MINED	No. estudiantes	Pertenencia a mara
Tonacatepeque	134	Masculino	CE, Artesanos del Futuro	130	MS-13, subdivididos por sectores, "programas" al interior del centro
El Espino	148	Masculino	CE, El Espino	148	M-18, subdivididos por sectores, "clikas" al interior del centro
Ilobasco	133	Masculino	CE Sendero de Libertad	121	"civiles", no Mareros, "calmados", otras maras, subdivididos en subgrupos
Femenino	58	Femenino	CE Rosa Virginia Pelletier	52	De todas maras, civiles, calmadas , divididas en sectores
TOTAL	473			451	

Cuadro de elaboración propia con información ISNA

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE APL



Caso de Estudio

Descripción general:

- Los Cuatro Centros Educativos dependen del Ministerio de Educación(MINED) en igual número de CPIS, administrados por el ISNA.
- Cuentan con una instancia administrativa denominada Consejo Institucional Educativo (CIE) conformada por: el Director del CE, Director del CPIS, un representante administrativo CPIS. Funciones principales: dirigir y administrar el CE, gestionar recursos, resolver problemas de los estudiantes. Además, dependen de un Asesor Técnico Pedagógico y un Asesor Técnico Administrativo del MINED.
- Población atendida: 473 APL, 451 estudiantes; 87.73 % hombres y el 12.26% mujeres. Ocho de cada diez con medida definitiva y dos de cada diez, con medida provisional. Asimismo, seis de cada diez ,mayores de 18 años de edad.
- En los CE, los estudiantes reciben clase por turnos, también subdivididos en subgrupos por nivel educativo y pertenencia a mara. Turno matutino, turno vespertino, fines de semana, etc.
- El financiamiento es mixto entre el MINED y el ISNA: Los CIEs/MINED, firman anualmente un Convenio de Cooperación, que facilita la entrega de una cantidad de dinero en base a la matrícula del año anterior. El financiamiento representa un costo promedio anual por estudiante de US \$17.12 o sea US\$1.71 mensual, comparado con el costo promedio anual de US\$804.77 o sea US\$80.47 mensuales por cada estudiante regular(2017) .
- Utilizan los fondos para realizar pequeñas reparaciones de infraestructura en el CE y la compra de materiales educativos (lápices, lapiceros, cuadernos, cartulinas, etc.).
- En los diferentes CE de los CPIS intentan desarrollar proyectos educativos innovadores, tales como : micro emprendimientos para APL; Firma de un convenio para estudios universitarios para 6 internos y personal del centro(Ilobasco). Además, participan del Programa de Modalidades Flexibles, el cual se ampliará más adelante.

Caso de Estudio

Resultados preliminares sobre los desafíos curriculares y materiales pedagógicos:

- El Salvador ha intentado modificar el currículo tradicional de la escuela regular, en la última década, la Política de Educación Inclusiva y el Plan El Salvador Educado; apuestan por la transformación y adecuación del currículo y de las prácticas pedagógicas; la primera para crear un modelo educativo de amplia participación que responda a todas las personas con calidad, eficacia y equidad. Y el segundo, propone acciones estratégicas, de nuevas y mejores alternativas para poblaciones vulnerables, y en ambos, se incluyen a los APL.
- Las acciones estratégicas más notorias de transformación y adecuación del currículo para APL, se encuentran en el Programa de Modalidades Flexibles, conocido como EDUCAME, que ha permitido incorporar APL a nivel de Bachillerato.
- Sin embargo, la adecuación curricular continúa siendo un reto en el sistema educativo nacional., incluyendo a los APL. Por ejemplo, en el sistema regular se mantiene las aulas multigrado, sobre todo en las zonas rurales, en las cuales reciben clases niños y niñas de diferentes edades y de diferente nivel educativo, con la asistencia de un solo docente.
- Los docentes de los CPIs y los Asesores Técnicos Pedagógicos del MINED, elaboran una Propuesta Pedagógica Educativa, PPE, para cinco años, que describe las acciones y actividades que desarrollarán, basadas en un diagnóstico institucional, de recursos humanos y técnicos, y en el perfil de los estudiantes, todo el marco teórico de la Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno., lamentablemente no se cumple.
- En la práctica, la comunidad educativa de los CPIS, mantienen una condición de evidente exclusión, provocada por las características de sus estudiantes(sobre edad, el analfabetismo, discapacidad, problemas de aprendizaje), agravado por su condición de trasgresor de la ley, la pertenencia a una pandilla, que los vuelve obedientes con el líder y agresivo con el resto de la comunidad educativa; igualmente influye la cultura de violencia persistente en las comunidades de donde provienen, que se mantienen en el internamiento.
- Los CE de los CPIS, no reciben paquetes escolares del Sistema regular(útiles escolares, uniformes, zapatos, alimentación), excepto el CPIS Femenino.

Caso de Estudio

Resultados preliminares sobre los desafíos curriculares y materiales pedagógicos:

En resumen, el principal desafío en materia curricular y de dotación de materiales pedagógicos es la adecuación de un currículo flexible a los perfiles y caracterización de los APL, adaptados a consideraciones más personalizadas de cada APL, tales como:

- a. Tipo y duración de la medida de internamiento,
- b. Perfil pandilleril,
- c. Etapas para la transición educativa en libertad,
- d. Posibilidades de estudio en semi libertad,
- e. Priorizar en contenidos más estratégicos e innovadores,
- f. Uso eficiente de la tecnología y acordes con sus procesos de reinserción social, que les permita acceder a la educación formal y no formal necesarios para su desarrollo en condiciones de igualdad y no discriminación

Caso de Estudio

Resultados preliminares sobre los desafíos directivos y docentes:

- Los docentes están integrados al MINED, de acuerdo a categorías y escala salarial general, la mayoría cuentan con formación de Profesorado y un reducido número son Licenciados en Educación, nivelan sus salarios de acuerdo a la antigüedad y reciben sobre sueldos por participar en el programa de Modalidades Flexibles. Todavía hay una minoría contratada por el ISNA. En general, los docentes, tienen formación empírica sin especialidad académica en el trabajo con APL.
- Los cuatro CE de los CPIS tienen en total 36 docentes, 75% son del sexo masculino. Únicamente en un CPIS masculino laboran dos docentes de sexo femenino.
- Los CE de APL masculinos tienen entre seis y ocho docentes por centro educativo, uno de ellos es el Director/a, en promedio un docente atiende a 18.1 alumnos, superado en casi el doble de docentes en el CE Femenino, en este centro a cada docente le corresponden 3.7 alumnas.
- En todos los CE(CIPS), los docentes atienden aulas multigrado, además con estudiantes que presentan diferentes problemas de aprendizaje, que provienen de ambientes altamente violentos y en la mayoría de los casos, pertenecientes a grupos de pandillas; situación que dificulta los procesos de enseñanza aprendizaje.
- En entrevistas realizadas, los docentes se quejan de discriminación por parte de funcionarios y docentes del sistema regular, para acceder a formación especializada, capacitaciones generales y propuestas educativas para los APL. Así como en conversaciones muy reservadas manifestaron sentir temor por estudiantes orgánicos de las maras., algunos docentes comentaron haber sido amenazados por internos en los centros.
- Entre los principales desafíos de los docentes de CE(CPIS) son: mejorar los niveles de seguridad personal y sobre todo de convivencia pacífica al interior de los CE. Especializar sus talentos y competencias para lograr desarrollar estrategias inclusivas y acordes a los derechos humanos; disponer de materiales pedagógicos y educativos suficientes para desarrollar su labor como educadores inclusivos con APL. Construir alianzas con CE de la comunidad y con los Jueces de Ejecución de Medidas para referir estudiantes aventajados a servicios educativos en libertad.

III.- Innovaciones Nacionales

Resultados preliminares sobre los desafíos de la comunidad escolar(padres, estudiantes y otros):

- La participación de las familias y de la comunidad en los procesos de inserción educativa de APL, presentan muchas limitantes, debido a la situación de violencia social que tiene alarmada a la población salvadoreña y en parte por la estigmatizados de los jóvenes como los principales perpetradores de la violencia en el país.
- Esta consideración afecta las políticas y procesos de inserción social de APL a la justicia restaurativa, reduce la comunicación y acercamientos con la comunidad, “entre menos comunicación e integración, mejor”. Limita la sustitución de las medidas en libertad y aún la referencia de APL a escuelas de la comunidad, su participación en iglesias y actividades deportivas, culturales y de formación vocacional en semi libertad.
- Los padres, madres y o referentes familiares poco se involucran en las actividades educativas de sus hijos e hijas, en parte por la lejanía del CPIS .Los parientes que están dispuestos a involucrarse, son limitados debido a medidas de seguridad para impedir el ingreso de objetos prohibidos a los centros.
- Para lograr una educación inclusiva de APL en El Salvador, es indispensable luchar por devolver la credibilidad de la comunidad hacia la adolescencia y la juventud, abriendo poco a poco espacios de oportunidades de inserción comunitaria para los APL.
- También será necesario impulsar programas de acercamiento con las familias y/o referentes familiares de los APL en sus procesos de inserción socio educativa, y fundamental, romper los lazos de dependencia de los adolescentes con los diferentes grupos de pandillas asociados al crimen organizado.

III.- Innovaciones Nacionales

Identificación de políticas innovadoras implementadas a nivel nacional y que podrían contribuir al trabajo con el grupo estudiado:

1.- Programa Marco para la Atención Integral de Adolescentes Sujetos a la Responsabilidad Penal Juvenil:

- Se basa en normas de la justicia juvenil, en particular los artículos 37, 39 y 40 de la CDN, así como en las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad y las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño para El Salvador del 2010.
- El Programa Marco, se orienta a la ejecución de subprogramas operativos en los componentes de educación formal y no formal, alimentación y nutrición, salud, psicosocial, familiar, asistencia jurídica, desarrollo de competencias para la vida y atención en seguridad; aplicables en las diferentes etapas de atención del procedimiento penal juvenil y son: a) Atención en resguardo; b) Medidas en medio abierto y c) Medida de internamiento.
- El componente de educación formal y no formal, constituye una prioridad del Programa, y debe desarrollarse como eje transversal, al igual que la participación mediante la opinión y expresión en todas las actividades que realizan. El documento previó una implementación basada en la coordinación interinstitucional y mecanismos de monitoreo y evaluación.
- Este programa, no se ejecutó, pero constituye una buena iniciativa de base para la construcción futura de soluciones integrales al desafío de la inserción educativa y social de adolescentes en conflicto con la ley, especialmente de aquellos privados de libertad.

III.- Innovaciones Nacionales

2.- Política de Educación Permanente de Personas Jóvenes y Adultas:

- Esta política fue elaborada por el MINED, con el objetivo de garantizar una educación permanente a las personas jóvenes y adultas en condiciones de vulnerabilidad, que posibiliten calidad en los aprendizajes desde la perspectiva de derechos humanos y de inclusión.
- El **Programa de Modalidades Flexibles**, es parte de esta política y ofrece alternativas “flexibles” a las personas beneficiarias con dificultades para seguir estudiando, adaptando sus realidades y condiciones de horario a tiempos disponibles.
- Las modalidades que ofrece son: semipresencial, a distancia, nocturna, acelerada, virtual y prueba de suficiencia. Dependiendo de la modalidad, se desarrolla un currículo especial cuyos contenidos se adaptan al tipo de modalidad y al caso concreto, está basado en el currículum general del MINED.
- El programa es desarrollado por docentes seleccionados y capacitados, cuentan con materiales educativos especialmente diseñados; realizan este trabajo en horarios adicionales a su jornada regular, generalmente por la noche y los fines de semana y reciben remuneraciones complementarias.
- Este programa no fue diseñado para personas privadas de libertad, sin embargo, ha sido aplicado a esta población, adultos y jóvenes.
- Los APL que están incorporados al programa cursan el Bachillerato y utilizan las modalidades acelerada, que es desarrollada por los mismos docentes de los CE(CIPIS) en el mismo lugar y en jornadas diferentes. También se utiliza la prueba de suficiencia, son realizadas por los docentes del CE y las pruebas son ejecutadas por personal del Instituto de Modalidades Flexibles, quienes se desplazan al CPIS.
- El Programa de Modalidades Flexibles, es una iniciativa innovadora que asegura la continuidad de la educación básica y el bachillerato para APL, muestra de ello es que desde su implementación en el año 2014 a la fecha, se ha beneficiado a 183 APL, quienes alcanzaron el nivel de bachillerato.
- Esta política se mantiene vigente y a pesar de haber sufrido reducciones presupuestarias significativas (70% en 2019), mantiene una estructura legal y administrativa formalmente instalada, personal comprometido y capacitado.
- Esta iniciativa, aunque reducida, constituye una solución transformadora que aborda los problemas de los APL, para su inserción social y educativa, por lo que valdría la pena ajustar el currículo y ampliar el programa para beneficiar a toda esta población.

III.- Innovaciones Nacionales

3.- Plan El Salvador Educado (PESE):

- El gestor de este plan fue el CONED, coordinado por el MINED y apoyado por la cooperación internacional, en especial por UNICEF.
- Entre sus postulados, el PESE, establece que la educación debería de ser: “Un instrumento de movilidad social y de combate contra la pobreza y la exclusión. Un medio para empoderar a los individuos, crear capacidades ciudadanas y productivas, desarrollar la resiliencia e inculcar valores de respeto e igualdad”. En línea con el Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible.
- El PESE plantea seis desafíos que enfrenta la educación en El Salvador, siguientes: “1. Escuela libre de violencia y eje central de la prevención; 2.docentes de calidad; 3. Atención al desarrollo integral de la primera infancia; 4. Doce grados de escolaridad universal; 5. Educación superior para un país productivo, innovador y competitivo y 6. Infraestructura acorde a una educación integral y de calidad.”
- Estos retos se abordan mediante 5 líneas estratégicas y 104 acciones. En la línea estratégica No.5 denominada: “Ampliar las modalidades de atención educativas que reduzcan el número de las niñas, los niños y los adolescentes fuera de la escuela”, el PESE se propone: “crear propuestas para la reinserción y continuidad educativa de la población vulnerable, entre éstas, menciona a las “personas en contexto de encierro” incluidos los APL. Otra acción pertinente al tema es “el diseño e implementación de modalidades de educación alternativa para poblaciones vulnerables, entre ellas “niños, niñas y jóvenes en conflicto con la ley” (PESE, MINED; 2106).
- A dos años de su implementación el gobierno presentó avances parciales y limitados que evidenciaron la necesidad de mayores recursos económicos. Para el caso de los APL, aunque la acción estaba planificada en los CPIS, esta nunca se materializó por falta de recursos humanos y financieros.
- Sin embargo, se le reconoce haber evidenciado la influencia de la violencia y la inseguridad en el acceso de la niñez a la escuela y su vinculación con la deficiente calidad de la educación. Condición indispensable para garantizar una educación inclusiva en El Salvador.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Informe de
Seguimiento
de la Educación
en el Mundo



SUMMA