



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

Embarazo en la niñez y desarrollo humano. Un estudio sobre la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes en El Salvador 2017-2027

Tesista: Andrea Aracely Matamoros Carbajal

Director/a de Tesis: Laura Golbert

Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Desarrollo Humano

Fecha: 28 de noviembre de 2022

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	4
Introducción	5
1. Presentación del problema de investigación	7
1.1 Objetivo general	9
1.2 Objetivos específicos	9
2. Estado del Arte	10
2.1 Abuso sexual y embarazo en la niñez	10
2.2 Embarazo en la niñez y desarrollo humano	12
2.3 Embarazo en la niñez en el contexto nacional	14
2.4 Estadísticas de embarazos y partos en niñas en El Salvador	17
3. Consideraciones teóricas y metodológicas	19
3.1 Descripción del caso de estudio	19
3.2 Variables de la investigación	21
3.2.1 Diseño formal de la estrategia	21
3.2.2 Posibilidad de promoción de la capacidad de agencia	21
3.2.3 Percepción de los actores de la Estrategia y personas expertas en el tema	22
3.3 Abordaje metodológico	22
4. Presentación de los resultados de la investigación	24
4.1 Estudio de la estrategia en su diseño formal y posibilidad de promoción de la capacidad de agencia. Ejes y servicios disponibles	24
4.1.1 Eje 1. Prevención del embarazo en niñas y en adolescentes	24
4.1.2 Eje 2. Protección especial, acceso a la justicia y restitución de derechos	26
4.2 Procesamiento de información recabada en las entrevistas realizadas a actores de la Estrategia	27
4.2.1 Apreciación de la capacidad de las instituciones vinculadas al diseño de la Estrategia	28
4.3 Procesamiento de información recabada en la entrevista realizada a personas expertas	31
5. Análisis de los resultados	35
5.1 Sobre la estrategia en su diseño formal	35
5.2 Sobre la posibilidad de la capacidad de agencia de las niñas embarazadas	36

5.3 Sobre la Percepción de los actores de la Estrategia y personas expertas en el tema	38
6. Conclusiones	42
Referencias bibliográficas	45
ANEXOS	48

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Inscripciones prenatales entre 2015 a 2019	21
Figura 2. Partos hospitalarios, extra hospitalario y comunitarios: entre 2015 a 2019	21

Resumen

El estudio sobre la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes en El Salvador-2017-2027, tiene como objetivo analizar – bajo la perspectiva del enfoque de desarrollo humano - la posibilidad de promover la capacidad de agencia de las niñas embarazadas víctimas de abuso sexual. Se tuvo en cuenta, también, la percepción tanto de los actores involucrados en la elaboración de la estrategia como la de los expertos en el tema.

SE utilizó el método cualitativo: a través de un estudio de caso, se realizó un análisis documental y entrevista semiestructurada.

En cuanto a los resultados de la investigación, se llegó a la conclusión que si bien la estrategia incorpora el enfoque de desarrollo humano, el enfoque por sí mismo no resulta suficiente para el logro de la promoción de la capacidad de agencia de las niñas embarazadas. Para que ello suceda es necesario que se establezcan mecanismos de financiamiento, implementación y coordinación.

A partir del análisis de los dichos por los actores institucionales como por expertos en el tema, se concluye que hay una diversidad de obstáculos que dificultan la implementación, incluyendo factores sociopolíticos que no fueron advertidos en un principio.

Introducción

La tesis sobre Embarazo en la niñez y desarrollo humano, es estudio de caso sobre la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes en El Salvador-2017-2027, específicamente sobre el contenido de la estrategia que ha sido establecido para atender a las niñas y adolescentes que se encuentran en estado de embarazo a causa de abuso sexual.

Se ha realizado un análisis del diseño formal de la estrategia sobre si en ella fue incorporado el enfoque de desarrollo humano y si existen proyecciones reales de fortalecer la capacidad de agencia de las niñas y adolescentes que ya han experimentado la vulneración de sus derechos, esto se ha realizado mediante el estudio del contenido de la estrategia, verificando cuales son los ejes relacionados, cuales los objetivos y las acciones estratégicas que han sido diseñadas para este fin, en un segundo momento se ha escuchado la opinión de los actores gubernamentales que estuvieron involucrados en la creación de la estrategia pero que también después de la creación de la misma tienen la obligación de su implementación, de igual manera se ha escuchado la opinión de representantes de instituciones expertas en la temática que estuvieron muy de cerca en la elaboración de la estrategia, como lo son la representación de El Salvador del Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas así como la representación en El Salvador de la Organización no gubernamental internacional Save the Children.

La investigación fue motivada por la alta cantidad de niñas y adolescentes embarazadas en El Salvador y por la inexistencia de políticas públicas que atiendan esta problemática, a pesar que la estrategia ha sido nombrada como de prevención del embarazo en niñas y adolescentes, en el contenido de la misma fueron definidos objetivos y acciones dirigidas a atender a las niñas y adolescentes en estado de embarazo que han sido víctimas de vulneración en sus derechos.

Las variables de la investigación han sido el diseño formal de la estrategia, incorporación del enfoque de desarrollo humano, la posibilidad de la capacidad de agencia y la percepción de actores y expertos en el tema. Se utilizó el método cualitativo

a través de un estudio de caso, de modo que se realizó un análisis documental y entrevista semiestructurada a actores claves.

1. Presentación del problema de investigación

De acuerdo a datos del estudio: *Niñas madres, Balance Regional embarazo y maternidad infantil forzados en América Latina y el Caribe* presentado por El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres, en Latinoamérica y el Caribe, cada año miles de niñas son privadas de su infancia y obligadas a convertirse en madres. Para el año 2012, los números de partos de niñas menores de 14 años en 12 países¹ de América Latina y el Caribe mostraron que 60.690 niñas se convirtieron en madres (CLADEM, 2016).

De manera que en El Salvador los embarazos en niñas son un problema alarmante. Según datos del Ministerio de Salud, entre 2017 al 2019 se registraron embarazos en 215 niñas con edades entre 9 y 12 años. En El Salvador por definición de la Ley de Protección de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), el rango de edades correspondientes a la niñez y la adolescencia está determinado en el artículo 3 de la citada ley, donde se establece que niña o niño es toda persona desde el instante mismo de la concepción hasta los doce años cumplidos y adolescente es la persona de una edad comprendida desde los doce años cumplidos hasta los dieciocho años de edad (LEPINA, 2009).

El embarazo de las niñas puede tener repercusiones importantes en la salida de la pobreza, el bienestar, la libertad individual y de construcción social, limitando el desarrollo humano y la construcción de capacidades a lo largo del ciclo de la vida. Por este motivo es importante que las niñas y adolescentes reciban un seguimiento y atención especializada con el propósito de restituir sus derechos y promover que logren su independencia.

La estrategia como tal se encuentra nombrada como de prevención del embarazo en niñas y adolescentes, no obstante el segundo eje de la estrategia de protección especial, justicia y restitución de derechos, tiene el objetivo de establecer intervenciones encaminadas a garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la debida diligencia a las niñas y a las adolescentes en condición de unión, embarazo y violencia

¹ Los países son: Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

sexual, así como a proteger y restituirles sus derechos en el marco de la prevención secundaria y terciaria.

Es decir que la *Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas Adolescentes 2017-2027*, no solo se centra en atender a las adolescentes que no están embarazadas y prevenir su embarazo, sino también en garantizar el acceso a la justicia y restituirles sus derechos a aquellas niñas y adolescentes que están embarazadas o que se encuentran en una unión de pareja precoz o de violencia sexual.

En concreto, interesa analizar su abordaje ante las niñas embarazadas como consecuencia de abuso sexual y si esta estrategia proyecta una oportunidad de fortalecer la capacidad de agencia de dichas niñas embarazadas; para ello interesa el énfasis en las acciones de la política a favor de niñas entre los 10 hasta los 12 años de edad.

Las preguntas que guían la investigación son las siguientes: ¿En qué medida la *Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas Adolescentes 2017-2027* incorpora en su diseño formal el enfoque de desarrollo humano? ¿Cuáles son las posibilidades de promoción de la capacidad de agencia que trae consigo la estrategia? ¿Cuál es la percepción de las instituciones designadas para la ejecución de la estrategia y expertos en el tema sobre el contenido de la estrategia?

La investigación se guía por los siguientes objetivos:

1.1 Objetivo general

Analizar la *Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes (2017-2027)* en relación a su posibilidad para promover la capacidad de agencia de niñas embarazadas a través de su diseño formal.

1.2 Objetivos específicos

1. Examinar el diseño formal de la *Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes 2017-2027*, desde el enfoque del desarrollo humano
2. Conocer cómo se proyecta la promoción de la capacidad de agencia de las niñas embarazadas en la *Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes 2017-2027*.
3. Identificar el escenario social y político salvadoreño y su incidencia en la prevención y atención de los embarazos en la infancia.

2. Estado del Arte

2.1 Abuso sexual y embarazo en la niñez

Las niñas se encuentran en una situación de vulnerabilidad e indefensión frente a los agresores sexuales, donde en muchas ocasiones se naturaliza la práctica de relaciones sexuales y las relaciones de convivencia con niñas. Perpetuándose así la impunidad del delito de violación sexual del que son víctimas (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2016).

Herrera Unapanta (2016) sostiene que la trama de violencia, fragilización y desamparo de niñas implica múltiples discriminaciones y relaciones de poder vinculadas con el género e incluso con regulaciones institucionales. Puesto que, tras el evento traumático de la violación sexual, si la víctima además queda embarazada, debe someterse a mecanismos vejatorios de denuncia para probar el ultraje (violencia institucional); sufriendo múltiples discriminaciones en razón de su género, edad, etnia, situación de pobreza y otros condicionamientos de vulnerabilidad (Herrera, 2016).

Las autoras Bergallo y González Vélez (2012) mencionan que la violación es un acto de discriminación hacia las mujeres. Entendida como causa y consecuencia de la desigualdad entre los sexos y de la discriminación basada en género. La violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual y la violación, ha sido reconocida internacionalmente² como una cuestión de derechos humanos; vinculada a la vida, la salud, la libertad, la integridad física, a estar libre de torturas y de tratos crueles inhumanos y degradantes (Bergallo y González, 2012).

Además, esta investigación pone de manifiesto que la violación es un problema de salud pública, pues entre sus consecuencias están: afección de estrés postraumático, trauma y lesiones físicas –como fístula traumática (desgarre)–, infecciones de transmisión sexual, aborto espontáneo, embarazo no deseado y aborto inseguro. Además de afectaciones psicológicas que se acentúan con las estigmatizaciones sociales

² Por medio de instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos de las mujeres y niñas, entre ellos la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (BELEM DO PARÁ). Que ha sido ratificada por el Estado Salvadoreño mediante Decreto Legislativo No. 430, de fecha 23 de agosto de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 154, Tomo No. 328, de esa misma fecha.

e institucionales que impiden en muchos casos la realización de la denuncia y la prosecución de la investigación (Bergallo y González, 2012).

En los casos de niñas embarazadas a causa de violaciones, presentan una doble vulneración. Primero, en el sufrimiento de las consecuencias de la violación. En segundo lugar, los riesgos asociados al embarazo aumentan significativamente en razón de su edad; de manera que existe hasta cuatro veces más posibilidad de muerte en el embarazo en comparación con mujeres entre los 20 y 24 años. Por otra parte, también hay una mayor posibilidad de que el bebé nazca con bajo peso o sea prematuro; así como la existencia de una mayor tasa de mortalidad del recién nacido. Incluso, las niñas pueden padecer enfermedades como eclampsia, anemia, hemorragia posparto e infección endometrial (Bergallo, 2018).

Al respecto, La Organización Mundial de la Salud (2009) sostiene que:

Los cuerpos más jóvenes no están plenamente desarrollados para pasar por el proceso del embarazo y el parto sin consecuencias adversas. Las madres se enfrentan a un riesgo más alto de parto obstruido que las mujeres de veinte y tantos años. Sin una atención obstétrica de urgencia adecuada, esto puede conducir a la ruptura del útero, que conlleva un alto riesgo de muerte tanto para la madre como para el bebé. Para aquellas que sobreviven, el trabajo prolongado de parto puede causar una fístula obstétrica, que es un desgarramiento entre la vagina y la vejiga o el recto, que provoca fuga de orina o heces.

Ahora bien, la existencia de un embarazo en la niñez como consecuencia de una violación supone una vulneración de derechos, ya que enfrentan a la niña a situaciones que ponen en riesgo su vida e impiden el ejercicio de derechos (a la salud, a la educación, a vivir libre de violencia, entre otros). También son notables las consecuencias que involucran la interrupción de las trayectorias educativas, que afectará gravemente a su incorporación al mercado laboral, pues lo harán en condiciones muy desventajosas. Esto a su vez afecta a la transmisión intergeneracional de la pobreza, dado que estas niñas afrontarán con mucha dificultad los retos impuestos por la sociedad para la mejora de las condiciones de vida de ellas y sus familias (UNFPA, 2016).

Para Pérez Clara et al. (2014), la violación sexual genera daños físicos y mentales comprobados, y el embarazo producto de esta violencia implica una violencia adicional para las mujeres. La salud de las mujeres es un derecho y las condiciones de un embarazo a causa de una violación impactan en el cuerpo y el psiquismo de las víctimas, lo cual afecta sus capacidades de ejercerlo.

La producción académica citada es importante como referencia para el análisis del contenido de las políticas públicas destinadas a la prevención y la atención de las niñas en estado de embarazo con motivo de una violación. En ella se han presentado los efectos negativos que implica para las niñas dichas esta situación. De modo que se puede comprender desde la teoría el fundamento filosófico de la estrategia objeto de la investigación.

2.2 Embarazo en la niñez y desarrollo humano

¿Cómo puede integrarse la teoría del desarrollo humano con el embarazo en la niñez? De acuerdo a Amartya Sen (2000), el desarrollo humano se fundamenta en tres conceptos principales: las libertades, las capacidades y la agencia. De tal manera que, las libertades se desarrollan de acuerdo a las condiciones en las que se desenvuelve cada niña y adolescente. Por ejemplo, las libertades que dispone cada individuo para autorrealizarse, que son dadas por el entorno social, económico y político del lugar en el que vive. También está vinculado con la accesibilidad a servicios públicos, como el acceso a la salud, a la educación, a la recreación, a la participación social, entre otras.

De las libertades se derivan los funcionamientos y las capacidades. Al respecto, los funcionamientos son la concreción de las libertades que niñas y adolescentes pueden tener acceso. Por ejemplo, si tienen acceso a la salud por medio de una unidad de salud u hospital, un funcionamiento será que tengan buena salud; si tienen acceso a la educación por medio de una escuela pública un funcionamiento será el conocimiento y la formación para la vida. Si tienen acceso a una alimentación saludable y balanceada un funcionamiento será contar con buena nutrición y aportando a que esté más saludable.

De la integración de cada uno de los funcionamientos que tengan las niñas y adolescentes surgen las capacidades. De estas capacidades dependerá el futuro de estas niñas y adolescentes. Por ejemplo, si una niña no tiene las suficientes libertades y capacidades para acceder a la salud, educación, alimentación; recreación, una familia funcional y protección estatal es altamente probable que su agencia sea limitada. Por lo que puede convertirse en víctima de su propia condición social, especialmente por su sexo y género.

El género es el factor determinante en este estudio porque las niñas y adolescentes son violentadas a causa de su género y el enfoque de desarrollo humano se fundamenta en la equidad. Es necesario revelar la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todo su ciclo de vida, así como la discriminación y exclusión que existe muy a pesar del crecimiento económico y el logro de otras libertades y capacidades. Si bien como las estadísticas muestran, hay más mujeres que hombres que son víctimas de violencia, no obstante, siempre hay hombres víctimas de violencia, incluidos los niños que son violentados y abusados por adultos.

Realizar una vinculación de la teoría feminista con el desarrollo humano permite analizar la condición y la posición de mujeres y hombres. Además, ayuda a visibilizar todas las normas y valores sociales de género que los diferencian y que son la raíz de la discriminación y subordinación de las mujeres, tanto en el plano individual como en el colectivo (García, 2009).

Mujeres y hombres enfrentan obstáculos de diverso tipo para desplegar sus capacidades. Obstáculos que van desde situaciones de pobreza que no les permiten una adecuada alimentación y educación, hasta aquellas barreras sociales basadas en una cultura sexista y androcéntrica; lo cual impide que una persona decida por sí misma, de manera que dificulta su pleno desarrollo (García, 2009).

Se puede concluir, que las niñas embarazadas han sido víctimas de la violencia y la desigualdad en razón de su género. Además de la pobreza y la desigualdad social, configurándose, en muchos casos, una doble discriminación. En consecuencia, se debe priorizar acciones en torno a la erradicación de la violencia y la discriminación de género.

Puesto que tales problemáticas afectan el desarrollo humano de las niñas y adolescentes.

2.3 Embarazo en la niñez en el contexto nacional

Los embarazos de niñas menores de quince años están estrictamente vinculados con el abuso sexual. En el caso de El Salvador, el consentimiento sexual se ha determinado hasta después de los 15 años de edad debido a que el Código Penal salvadoreño (1997) establece como delito de violación en menor, quien mantenga relaciones sexuales con persona menor de 15 años. En este orden de ideas, el embarazo en niñas de entre 10 y 12 años, de acuerdo a las estipulaciones legales salvadoreñas, ha sido con motivo de una violación sexual, debida que la niña no ha sido capaz de proporcionar consentimiento sexual.

De acuerdo a datos del estudio *Niñas madres, Balance Regional embarazo y maternidad infantil forzados en América Latina y el Caribe* presentado, se contabiliza que cada año miles de niñas son privadas de su infancia y obligadas a convertirse en madres (CLADEM, 2016).

De modo que, los embarazos en niñas menores de quince años configuran un problema para El Salvador. El cual se extiende en diferentes dimensiones de índole social, sanitaria, educativa, cultural y económica. En detrimento de las capacidades de agencia de las niñas, a quienes se les dificulta desarrollar sus proyectos de vida al asumir ellas y sus familias las responsabilidades de crianza (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2017).

Es importante recalcar que en El Salvador son las niñas empobrecidas las que se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad frente a los abusos sexuales y las maternidades forzadas. Esto ocurre por su edad y por su situación socioeconómica. Al respecto, en el estudio sobre *El Costo Social del Embarazo y las Uniones en Niñas y Adolescentes* (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2017) se recogen catorce testimonios de niñas y adolescentes que fueron víctimas de violencia sexual y de embarazo en la niñez y adolescencia.

A continuación, se realizará un análisis de la situación social de las niñas y adolescentes embarazadas. Utilizando fragmentos de las entrevistas que se realizaron en el estudio del Fondo de Población de las Naciones Unidas, mencionado con anterioridad. Con dicho estudio se comenzó a colocar en la agenda pública el tema de los embarazos de niñas y adolescentes. Además, que fue una de las investigaciones que fundamentaron la creación de la estrategia.

Cabe destacar que un factor preocupante en la mayoría de relatos es la normalización del abuso sexual en la infancia y el que las niñas establezcan relaciones de convivencia con sus agresores. Sus familiares aceptan la situación y en algunos casos promueven que las niñas busquen con quien “acompañarse” para recibir un apoyo económico, pues en tales casos las niñas provienen de familias con escasos recursos económicos. Además de formar parte de familias disfuncionales, en donde ellas han sufrido el descuido y abandono de sus progenitores. En consecuencia, estamos ante niñas que carecen de redes de apoyo sólidas.

A continuación, se presenta un fragmento que corresponde a la historia de Gloria:

Cuando me acompañé con él, yo tenía 15 años, mis papás no dijeron nada. Ni por la edad. Mis papás me habían dicho que eligiera un marido que trabajara para darme de comer, que no tuviera que trabajar yo para mantenerlo a él (...)

Sus papás no dijeron nada porque tampoco le habían dicho mucho sobre la vida. La habían educado para que encontrara un marido que la supiera proveer, para que no pasara hambre. Le habían dicho lo básico de la sobrevivencia. Sobrevivir, simplemente. (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2017, pp. 22 y 23)

También, debe evidenciarse que los agresores son mayoritariamente hombres mucho más mayores, quienes se valen de esta desigualdad de poder para abusar de las niñas y cuando resultan embarazadas las abandonan con sus hijos e hijas. De modo que las niñas asumen los cuidados y la manutención en su totalidad. Además, se enfrentan a la violencia de una sociedad que las estigmatiza y las discrimina.

No pueden seguir con sus estudios porque en la escuela las juzgan. No tienen las posibilidades económicas o en el caso que estén acompañadas con los agresores, estos no suelen permitir que ellas continúen con su educación. Completando niveles muy bajos educación, lo que afecta a la hora de acceder a empleos dignos. Por lo general, su única opción es realizar trabajo precario y mal remunerado. Tales aspectos las mantienen en situación de vulnerabilidad y, en muchos casos, existe la posibilidad de tener un segundo y hasta tercer embarazo, que también deben de asumir solas.

El siguiente fragmento corresponde a la historia de Kimberlly:

Yo acepté tener relaciones con él [vecino de 60 años de edad], por la necesidad que yo tenía [no tenía que comer]. Él me dijo que si yo quería podía hacerlo solo entre las piernas y que él no podía pegar hijos por una operación que le habían hecho en Estados Unidos. Entonces le dije que sí. Pero de ahí salí embarazada. Entonces tenía 12 años. No sabía bien qué era eso del embarazo. A mí sólo me habían violado.

(...) Cuando pasó el parto, regresó a casa de su madre. Entonces, sola y sin ingresos económicos, volvió a caer en la trampa de un hombre mayor que quería tener relaciones sexuales con ella. También era vecino, tenía 50 años. Kimberlly quería huir de su casa, necesitaba dinero, estaba desesperada. El hombre la había acosado desde mucho tiempo atrás, y sobre todo después de que tuvo a su primer hijo. Yo tenía 14 años, y quedé embarazada la segunda vez. (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2017, pp. 54 y 55)

De igual manera, un dato estremecedor es que las niñas sufren violencia desde muy pequeñas por parte de hombres de su núcleo familiar. Por ejemplo: padres, hermanos o tíos. También están expuestas a ser violentadas por hombres cercanos a su entorno, como vecinos o conocidos de sus familias. A causa del temor, las niñas callan los abusos y cuando lo cuentan a sus demás familiares no les creen, las ignoran o incluso las castigan físicamente. Pues las culpabilizan del abuso, diciéndoles que eso les pasa por “coquetas”.

Yo he superado muchas cosas, todo lo que he querido, lo he logrado. Cuando yo tenía diez años, mi padrastro me violó. Yo fui abusada por él desde los diez hasta los once años.

Marcela le dijo que lo iba a denunciar, pero su padrastro la amenazó. Entonces le dijo a su mamá, y al principio no le creyó. Estaba cegada por él, ignoraba lo que pasaba, no me creía. Después, su madre le creyó y dejó a su pareja. Se fueron de la casa. Años después, arrepentida, ella me pidió perdón. Yo, como hija, la perdoné. Pero fue triste que no me creyera desde un principio.
(Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2017, pp. 43)

Otro tipo de agresores son hombres que forman parte de estructuras de crimen organizado. En la actualidad estos grupos criminales, denominados pandillas, han adquirido gran poder en todas las zonas populosas del país, sean rurales o urbanas. En tales comunidades ejercen el control sobre lo que acontece y cometen delitos en contra de sus habitantes, incluidas las niñas y adolescentes; quienes son permanentemente acosadas sexualmente, amenazadas, violadas y víctimas de trata con fines de explotación sexual. De estos abusos resultan embarazadas y, muchas veces, bajo amenaza de muerte deben convivir con los agresores.

Las niñas y adolescentes en El Salvador, que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, viven un sistemático flagelo a sus derechos humanos. No solo por las situaciones de pobreza extrema que viven con sus familias, sino por la misma desigualdad, violencia de género y violencia que el crimen organizado ejerce con mayor fuerza contra ellas.

2.4 Estadísticas de embarazos y partos en niñas en El Salvador

De acuerdo a datos estadísticos proporcionados por el Ministerio de Salud, las cifras de embarazos en niñas de 10 a 12 años de edad, registrados en las unidades de salud y hospitales públicos, son variadas. Se observa que, durante los años 2015, 2016 y 2017 hay cifras más altas de embarazos registrados en niñas. En cambio, durante los años 2018 y 2019, baja considerablemente el número de embarazos registrados. Dicha disminución de inscripciones de embarazos puede deberse a que desde el año 2018 las

instituciones involucradas en la estrategia, incluido el Ministerio de Salud, comenzaron a realizar actividades en el marco de la implementación de la estrategia.

En el caso de los partos registrados en unidades de salud y hospitales públicos, las cifras registradas sobre partos de niñas entre 10 y 12 años comparadas con las de inscripciones prenatales son mucho más bajas. Oscilan entre 22 partos hasta 33 que es la cifra más alta. Para los años 2018 y 2019, las cifras de partos se mantienen en 22 y 23, respectivamente.

Es muy probable que la reducción de cifras, tanto en las inscripciones prenatales como en los años de niñas entre 10 y 12 años, registrados en los años 2018 y 2019, esté relacionada con el inicio de la implementación de la estrategia. No obstante, no puede asegurarse el motivo mientras no se evalúen los resultados de la estrategia.

Figura 1. Inscripciones prenatales entre 2015 a 2019

Tabla N° 1					
Inscripciones prenatales en niñas de 10 a 12 años brindadas en establecimientos del MINSAL					
Año	2015	2016	2017	2018	2019
Total, niñas de 10 a 12 años	74	50	46	21	24

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Morbimortalidad en Línea (SIMMOW) del Ministerio de Salud de El Salvador.

Figura 2. Partos hospitalarios, extra hospitalarios y comunitarios: entre 2015 a 2019

Tabla N° 2					
Partos Hospitalarios, extra hospitalario y comunitarios por edad simple en niñas de 10 a 12 años					
Año	2015	2016	2017	2018	2019
Total, niñas de 10 a 12 años	33	22	32	22	23

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Morbimortalidad en Línea (SIMMOW) del Ministerio de Salud de El Salvador

3. Consideraciones teóricas y metodológicas

3.1 Descripción del caso de estudio

En 2009 el partido político de izquierda —el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional— ganó las elecciones presidenciales. En tal momento, Vanda Pignato, doctora de origen brasileño, fue la primera dama de la República. Pignato fue la mayor impulsora de la transformación hacia un enfoque de género y de derechos humanos de las mujeres en todas las instituciones del Estado. Tal visión se mantuvo durante el segundo periodo presidencial que ganó dicho partido político, de modo que el Gobierno elaboró e implementó un mayor enfoque de derechos humanos de las mujeres en las políticas públicas.

La creación en 2017 de la *Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2017-2027* surgió con el objetivo de reducir los embarazos en niñas y adolescentes. Este ha sido un instrumento de política pública sin precedentes en El Salvador, pues no han existido previamente esfuerzos del Estado salvadoreño para resolver específicamente el problema de los embarazos en niñas y adolescentes

Este cambio se dio principalmente por la mencionada apertura que tenía el gobierno de turno hacia el tema de derechos humanos de las mujeres y niñas. Contó con la abogacía que realizó en su momento la representación del Fondo de Población de las Naciones Unidas en El Salvador; entidad que proporcionó apoyo técnico y económico para la articulación institucional y la elaboración de la estrategia. De modo que cada institución pública asumió su compromiso para garantizar los derechos humanos de niñas y adolescentes.

El aspecto fundamental de la estrategia es el reconocimiento de que las niñas que han atravesado embarazos han sido vulneradas en sus derechos a la salud, a la educación, a vivir una vida libre de violencia; al acceso de habilidades y aptitudes necesarias para obtener ingresos; a realizar su proyecto de vida pleno y gozar de protección integral por parte del Estado (Gabinete de gestión social e inclusión, 2017).

Para la elaboración de la estrategia participaron actores comunitarios y también de sectores religiosos. Es importante mencionar que toda la estrategia está diseñada de

acuerdo al marco legal vigente. En su elaboración no presentó ninguna resistencia por sectores conservadores. No obstante, existió resistencia cuando en 2018 se intentó promover la Ley de Educación Sexual Integral en las escuelas-normativa relacionada con el eje de prevención de embarazos en niñas y adolescentes, la cual no fue aprobada por los grupos parlamentarios conservadores.

El objetivo de la estrategia es eliminar el embarazo en niñas con intervenciones articuladas. Se enfoca en la prevención de embarazos, así como la protección y restitución de derechos de las niñas y adolescentes embarazadas. Incorporando el enfoque de derechos humanos, género e inclusión con la finalidad de promover el empoderamiento de las niñas para su desarrollo. La estrategia ha sido diseñada para implementarse en diez años (desde 2017 a 2027). Según el Gabinete de Gestión social e Inclusión (2017), su marco programático se enfoca en: a) prevención, b) la protección especial, acceso a la justicia y restitución de derechos y c) gestión del conocimiento.

En el caso de El Salvador, para efecto de comprender la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes, es necesario delimitar el rango etario utilizado para la definición de niña, niño y adolescente. El cual se presenta en el artículo 3 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA, 2009), donde se determina que niña o niño es toda persona desde el instante mismo de la concepción hasta los doce años cumplidos. Por otra parte, adolescente es la persona comprendida desde los doce años cumplidos hasta los dieciocho años de edad.

Establecidos los rangos etarios sobre lo que se fundamenta la política, se ha decidido orientar la investigación sobre las acciones que la estrategia plantea para apoyar a las niñas de 10 a 12 años. Esta investigación se concentra en las acciones que atienden la violencia sexual de la que fueron víctimas y las que atienden a las niñas que están embarazadas y que ya son madres, de manera que interesa analizar si existe proyección de atención especializada de acuerdo a su edad.

3.2 Variables de la investigación

3.2.1 Diseño formal de la estrategia

En el diseño de las políticas públicas, se establecen ideas centrales sobre la visión de la política y se aclara cual es el problema que busca atender y sus objetivos. También se delimitan los alcances, los instrumentos que se utilizarán para su implementación y los actores involucrados. Además de las fuentes de financiamiento y las limitantes que se pueden presentar en este aspecto. En este último punto interesa cuáles serán los resultados o las metas que se pretenden lograr y en cuánto tiempo se pretenden alcanzar. Es necesario incorporar estos aspectos para facilitar la labor en concreto de la implementación de la política. Véase Anexo 1.

3.2.2 Posibilidad de promoción de la capacidad de agencia

De acuerdo al concepto que establece Sen (1985), la capacidad de agencia consiste en la libertad de una persona para buscar y alcanzar cualquier objetivo o valor que considere importante. Además, Sen (1999) agrega que la capacidad de acción convierte a los individuos en actores sociales y gestores de su propia vida. Esto con el propósito de ampliar las libertades de las que se pueden gozar.

En consecuencia, la libertad es indispensable para que las personas logren la capacidad de agencia. No obstante, las libertades de cada persona se ven afectadas por factores socioeconómicos; también elementos como la pobreza y la desigualdad son determinantes al momento en que las personas desean ejercer su capacidad de agencia.

Por tal motivo, autores como Sen mencionan la necesidad de establecer un orden social democrático que permita a los individuos alcanzar sus realizaciones, es decir, que el Estado debe ser garante de que las brechas de desigualdad y pobreza sean eliminadas. Botero (2015) señala que se requiere empoderar a las comunidades con el objetivo de maximizar la agencia de los individuos, lo que impactará directamente en la maximización de las condiciones de libertad de cada persona.

La estrategia en estudio está orientada a fortalecer las capacidades de agencia de las niñas, es decir, después de la vulneración de derechos humanos a la que se ven sometidas a llevar a término un embarazo: ¿Cómo el Estado promoverá el desarrollo

colectivo e individual de las niñas embarazadas y las niñas madres? ¿Cómo el Estado erradicará las brechas de desigualdad en la vida de las niñas? ¿Qué herramientas proporcionará para que las niñas embarazadas y niñas madres amplíen las libertades que les permitan su autorrealización personal y familiar?

3.2.3 Percepción de los actores de la Estrategia y personas expertas en el tema

La percepción es definida por Vargas (1994) como un proceso cognitivo, el cual consiste en el reconocimiento, interpretación y significación de un objeto, persona o situación. Su resultado es la formulación de juicios u opiniones.

Con esta investigación se tiene como objetivo conocer cuál es la percepción de los actores de la Estrategia y personas expertas en el tema de infancia. Por lo que, interesa conocer: ¿Cuál es su impresión sobre el diseño de la Estrategia y las consideraciones sobre los ejes que la conforman? ¿Cuáles son sus expectativas sobre la implementación? ¿Existen aspectos y actores omitidos?

3.3 Abordaje metodológico

En la investigación se utilizó el método cualitativo a través de un estudio de caso. Utilizándose la técnica de análisis documental, entre las fuentes de información están libros, tesis e informes internacionales especializados sobre el enfoque de desarrollo humano y la capacidad de agencia, Se utilizó la técnica de entrevista semiestructurada a nueve representantes de instituciones y organizaciones relacionadas con la estrategia.

De acuerdo a los objetivos específicos planteados en la investigación se destacan dos momentos. El primero está focalizado en el análisis del diseño de la *Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2017-2027* desde el enfoque de desarrollo humano. De tal modo que analiza las posibilidades que brinda esta Estrategia en el fortalecimiento de la capacidad de agencia de niñas de entre 10 y 12 años embarazadas y víctimas de violencia sexual. En el segundo momento, se analizará la percepción sobre la estrategia que tienen los actores de la política y personas expertas en el tema de desarrollo de la niñez.

Para el cumplimiento del primer objetivo específico, se estudiará la *Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2017-2027*, mediante la técnica de análisis documental.

Para el cumplimiento del segundo objetivo específico, se utilizará la técnica de entrevista semiestructurada a representantes de algunas de las instituciones participantes del diseño de la estrategia. El fin es conocer su participación en el proceso de creación, sus apreciaciones y expectativas de impacto en la población objeto o cómo se ha proyectado que la estrategia mejore la calidad de vida de las niñas.

Se entrevistará a cada una de las instituciones que conforman el Comité Técnico Coordinador y el Comité Técnico Ampliado de la estrategia. En total se obtendrán nueve entrevistas consideradas como un tipo de muestra intencional o teórica. Se elige este tipo de muestra porque el objetivo es conocer las apreciaciones de las personas vinculadas en la creación de la estrategia objeto de estudio. Las personas a entrevistar pertenecen a las siguientes instituciones: Ministerio de Salud, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas; Save the Children, Presidencia de la República, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Ministerio de Educación; Instituto Nacional de la Juventud, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

Para conocer la percepción de personas expertas en el tema de desarrollo de la infancia se utilizará la técnica de entrevista semiestructurada. Se entrevistará a dos expertos en el tema, empleándose preguntas diseñadas para conocer su percepción sobre la estrategia, sus consideraciones en cuanto a su diseño formal, las oportunidades y desafíos que se presentan. También se tomarán en cuenta las críticas a su contenido y propuestas de mejora.

Para el cumplimiento del tercer objetivo específico se realizará un análisis del contexto social y político salvadoreño y como ha repercutido en el abordaje de la prevención y atención de los embarazos en la infancia.

4. Presentación de los resultados de la investigación

4.1 Estudio de la estrategia en su diseño formal y posibilidad de promoción de la capacidad de agencia. Ejes y servicios disponibles

Para este apartado se realiza un análisis focalizado en los ejes contenidos en la estrategia, la implementación de las acciones estratégicas hasta la fecha y las proyecciones operativas. Las cuales se encuentran específicamente orientadas a fortalecer la capacidad de agencia de niñas entre los 10 y 12 años de edad.

4.1.1 Eje 1. Prevención del embarazo en niñas y en adolescentes

En el **Eje 1 de la estrategia** se retoman 3 objetivos estratégicos dirigidos al logro del empoderamiento de las niñas.

Siendo el **objetivo estratégico 1:**

Desarrollar entornos favorables en familias y comunidades para el ejercicio de la ciudadanía de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, en el marco de la prevención de las uniones, los embarazos y la violencia sexual.³ (Comité Técnico, 2018, p. 4)

De este objetivo se desprenden tres acciones estratégicas:

- a. La primera acción estratégica está orientada a lograr el diseño de un programa intersectorial a nivel local. Su fin es fomentar el empoderamiento de las niñas; esto implica que las instituciones públicas designadas junto con las alcaldías municipales deben coordinar la creación e implementación de un programa de empoderamiento. Dicho programa debe incluir la capacitación, creación o búsqueda de

³ Entre las **actividades** destacadas en el seguimiento de este objetivo estratégico, que se encuentran en el primer informe de seguimiento de la Estrategia, correspondiente al año 2018 (elaborado por el Comité Técnico para la Implementación de la ENIPENA), están: las realizadas por el Ministerio de Salud (MINSAL), como la actualización de la metodología para la formación de promotores juveniles de salud. Para ello, elaboró guías metodológicas enfocadas en grupos de adolescentes líderes para las edades de: 10 a 14 años. También, en el marco del programa *Familias Fuertes*, está la capacitación a familias para el acompañamiento del proyecto de vida de hijos e hijas, disciplina positiva, sexualidad humana, prevención de la violencia sexual y comunicación efectiva con las y los adolescentes. En el caso de la Ex Secretaría de Inclusión Social (SIS), elaboró y validó el Manual escuelas para la familia dirigido a las personas responsables de adolescentes, que están integrados en los Centros Educativos intervenidos por las sedes de Ciudad Mujer.

oportunidades para las niñas en iniciativas culturales, artísticas, deportivas y de participación en la toma de decisiones en sus comunidades.

- b. La segunda acción estratégica se dirige al desarrollo de un programa de orientación para el acompañamiento de las niñas en la creación de su proyecto de vida. Esta acción se realiza en alianza con organizaciones e instituciones que hacen intervenciones territoriales en los municipios.
- c. La tercera acción estratégica agrega la ampliación de una red de participación y contraloría de las niñas en relación a sus derechos sexuales y reproductivos en los servicios públicos. Este se lleva a cabo mediante el diseño de un plan de desarrollo de competencias en contraloría social para las niñas y servidoras públicas.

Como resultado de estas acciones se espera que las niñas participen activamente en las decisiones que son de interés para su propia vida y desarrollo.

Por otra parte, el **objetivo estratégico 2** establece:

Garantizar el ingreso y la permanencia de niñas, niños y adolescentes en un modelo educativo que asegure la educación integral de la sexualidad y contribuya al desarrollo de su proyecto de vida en corresponsabilidad con la familia, el Estado y la sociedad.⁴ (Comité Técnico, 2018, p. 6)

Se retoman tres acciones estratégicas relacionadas:

- a. La primera acción refiere al diseño e implementación de un mecanismo intersectorial y comunitario que logre detectar vulnerabilidades o amenazas a los derechos de las niñas. Además, que realice acciones que aseguren el ingreso y permanencia de las niñas en el sistema educativo.

⁴ Entre las **actividades** destacadas, reportadas en el seguimiento de esta acción estratégica y que fueron realizadas por las instituciones, están: El Ministerio de Educación (MINED) promovió la continuidad educativa y las capacidades de las adolescentes por optar a carreras del área técnica y tecnológica sin estereotipos de género. También fortaleció el modelo educativo a través del Curso Básico de Educación Integral en la Sexualidad. Por su parte, la Secretaría de Inclusión Social (SIS) elaboró el Manual de Orientación Vocacional que apoya la formulación del plan de vida de niñas y adolescentes (Comité Técnico, 2018).

- b. Su segunda acción hace mención a la inclusión en los programas de protección social⁵ de las niñas que son amenazadas en sus derechos y que se encuentran en riesgo de interrumpir sus estudios. Entre algunos riesgos están los problemas de aprendizaje, el trabajo infantil, las familias de escasos recursos económicos o que enfrenten violencia en todos sus ámbitos.
- c. La tercera acción consiste en actualizar e implementar programas formativos de orientación vocacional que incorporen un enfoque de derechos humanos, de género y el seguimiento a los proyectos de vida de las niñas.

El **objetivo estratégico 3** dispone:

Garantizar a niñas, niños y adolescentes el acceso universal a la atención integral de salud con énfasis en salud sexual y reproductiva, bajo el modelo de servicios de salud amigables para adolescentes. (Comité Técnico, 2018, p. 7)

Ante tal objetivo se puede retomar una acción estratégica orientada a implementar un sistema de registro y de seguimiento a niñas y adolescentes que ya son madres. Esto con el fin de prevenir otros embarazos, apoyándose de actores como la familia y la comunidad de las niñas y adolescentes.⁶

4.1.2 Eje 2. Protección especial, acceso a la justicia y restitución de derechos

El eje 2 cuenta con el **objetivo estratégico 4: “Proteger y restituir los derechos de las niñas y las adolescentes en condición de unión, embarazo y violencia sexual”**⁷ (Comité Técnico, 2018, p. 8).

⁵ Se hace mención de algunos programas implementados por el Órgano Ejecutivo, entre ellos: Estrategia de Erradicación de pobreza, Jóvenes con Todo, Paquetes Agrícolas, Ciudad Mujer Joven y Acceso y mejoramiento de vivienda.

⁶ El Ministerio de Salud, formó a 20 jóvenes mentoras en prevención del segundo embarazo y crianza positiva en 6 municipios del país. 175 madres adolescentes y jóvenes completaron la metodología para la prevención del segundo embarazo y la promoción de la crianza positiva (Comité Técnico, 2018).

⁷ Entre las acciones realizadas para el logro de este objetivo están: El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia (ISNA) implementó Programas de acogimiento Institucional para niñas, niños y adolescentes con Medida de Protección. Se inició la formulación del Protocolo Interinstitucional para el Abordaje,

Con este objetivo se busca obtener dos resultados estratégicos: el primero tiene el propósito que las niñas y adolescentes en condición de unión temprana, embarazo o violencia sexual, se les restituyan sus derechos y se les facilite la elaboración de su proyecto de vida. El segundo resultado está orientado a que las instituciones competentes faciliten el acceso a la justicia con la debida diligencia a niñas y adolescentes sobrevivientes de violencia sexual.

Las acciones estratégicas para el logro de este objetivo son: ampliar la cobertura y diversificar los servicios en programas de restitución de derechos de niñas y adolescentes; elaborar un programa de protección especial, que incorpore el acompañamiento y la atención psicosocial para niñas y adolescentes afectadas por embarazos o/y violencia sexual. También se debe incluir a niñas y adolescentes que han interrumpido su educación formal por embarazo y/o violencia sexual en los programas de protección social universal; se busca la inclusión de quienes ya son madres, para asegurar la permanencia y culminación del bachillerato; y la elaboración de un programa de formación técnico vocacional en áreas no tradicionales para mujeres.

De igual manera, se agrega el objetivo de ampliar y adecuar los servicios de atención para mujeres, niñas y adolescentes que enfrentan violencia. Siendo necesario adecuar normativas, procedimientos administrativos y procesos judiciales bajo un enfoque de derechos, género y debida diligencia. De modo que se consiga implementar directrices o códigos de conducta, protocolos para prestadores de servicios que ejerzan violencia institucional en contra de niñas y adolescentes e implementar protocolos institucionales de actuación para la atención de niñas y adolescentes que han enfrentado violencia sexual.

4.2 Procesamiento de información recabada en las entrevistas realizadas a actores de la Estrategia

Se realizaron seis entrevistas a personas representantes de instituciones públicas que forman parte de la ENIPENA: MINED, ISDEMU, MINSAL, INJUVE, ISNA y MINDEL.

Atención, Referencia, Contra referencia Psicosocial y Seguimiento de niñas, niños y adolescentes con énfasis en víctimas de Violencia Sexual y por Razón de Género (Comité Técnico, 2018).

También se entrevistaron a dos personas expertas en el tema de niñez, pertenecientes a Save the Children y UNPFA El Salvador. (Véase anexo 2 y 3 con pauta de entrevista semiestructurada a actores clave de la estrategia y expertos en el tema).

En los casos específicos de las Secretarías de Inclusión Social y Técnica de Planificación, ambas de la Presidencia de la República, fueron disueltas por decreto presidencial en el mes de junio de 2019. Por ese motivo la entrevista fue derivada al actual Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL), que lidera el programa de Ciudad Mujer.

4.2.1 Apreciación de la capacidad de las instituciones vinculadas al diseño de la Estrategia

Sobre la participación de las instituciones públicas en el proceso de diseño de la estrategia, las instituciones proporcionaron información que brinda un panorama general sobre cómo fue el proceso de diseño de la ENIPENA. Referente a dicho tema, se realiza el involucramiento de UNPFA en cuanto a la gestión de condiciones y apoyo técnico; que permitió la integración de grupos de trabajo entre las instituciones del gobierno con competencia para reducción del embarazo en adolescentes. De este modo, se consiguió culminar el documento en torno a la estrategia.

En cuanto a las responsabilidades que las instituciones públicas han asumido en el contexto la estrategia, en todas las entrevistas los y las representantes de las instituciones lograron identificar que se asumieron las responsabilidades necesarias. Esto puede estar relacionado con el hecho que para la elaboración del documento se contó con la participación de todas las instituciones; tal acción logró que se incorporarán objetivos realistas y que cada institución pudiese ser parte de ellos de acuerdo a sus competencias.

También resultó de vital importancia solicitar a las instituciones si les era posible identificar cómo se implementan sus responsabilidades en la estrategia. Al respecto, se observa que no existe un lineamiento unificado e integrado para la producción de herramientas de planificación. Puesto que algunas instituciones no lo han hecho —como es el caso del ISNA y MINDEL—. Por su lado, el ISDEMU, INJUVE y MINSAL han elaborado sus herramientas de planificación, pero solo lo han desarrollado de acuerdo a sus

propios criterios, mediante la armonización de los planes anuales institucionales y otros planes operativos.

Otro aspecto importante para lograr una implementación ordenada es el aspecto económico. Por ejemplo, interesa el nivel presupuestario, pues es una guía sobre cómo se financiarán las actividades en cada institución. No obstante, ninguna de las instituciones posee un presupuesto institucional específico para la implementación de la estrategia; todas las actividades realizadas han sido financiadas por el presupuesto general que es asignado de manera ordinaria a cada institución. En el caso del MINSAL e ISDEMU, se menciona que las actividades orientadas a la estrategia han sido financiadas por organismos de cooperación internacional.⁸

Todas las instituciones incluyen servicios que ya han implementado antes de la aprobación de la estrategia, pero ninguna institución menciona servicios específicos que hayan sido creados o implementados a partir de la estrategia. En el caso del ISNA, posee el Plan de Atención para Adolescentes Madres y Embarazadas con medida de Acogimiento Administrativo Judicial⁹; el ISDEMU menciona el Programa Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres; el MINDEL contiene el Programa Ciudad Mujer y el MINED impulsa la implementación de la Educación Integral de la Sexualidad (EIS). Al respecto, se concluye que la falta de creación de nuevos servicios a partir de la estrategia guarda relación con el hecho de que ninguna de las instituciones cuenta con un presupuesto específico asignado para implementar su trabajo.

Además, cuando se indago sobre si existía algún tipo de especialización de los servicios para niñas embarazadas o que ya son madres a los 10 y 12 años de edad, algunos —ISNA, MINED e INJUVE— mencionan que no cuentan con una especialización de tales servicios. En cuanto al ISDEMU y MINDEL, afirman poseer especialización de los

⁸ Organismos internacionales y nacionales tales como: UNFPA, UNICEF, Plan Internacional, Save the Children, Seraphim, EDUCO, World Vision, Glasswing, Médicos del Mundo y Medicus Mundi.

⁹ El Departamento de Medio Familiar a través del Plan de Atención Cambia tu Vida, brindan los componentes de: atención psicológica, social, fortalecimiento familiar; educación, formación técnica e inserción productiva con la finalidad de promover el desarrollo de las víctimas de violencia sexual. Ello se realiza por medio de atenciones que contribuyan a la educación, atención psicosocial, formación técnica vocacional e inserción productiva y de autosuficiencia.

servicios; cuentan con un proceso educativo para la atención integral en salud de niñez y adolescencia; también tienen servicios especializados de atención psicológica por razones de violencia de género intentos suicidas, abuso sexual, entre otros.¹⁰ Es importante mencionar que, las instituciones con especialización de los servicios, lo que han realizado es una armonización de los servicios preexistentes para que estos sean amigables con niñas y adolescentes.

En cuanto a los impactos esperados de la estrategia, las instituciones esperan que exista mayor participación de las adolescentes embarazadas y madres adolescentes. Se espera un empoderamiento de las niñas y adolescentes en cuanto a su salud sexual y reproductiva, por lo que, se facilita el acceso a los servicios de atención de la salud sexual y reproductiva en los sistemas de salud local en los territorios. También se busca fortalecer la toma de decisiones de las adolescentes bajo el enfoque de derechos humanos, de género y respeto a la diversidad; asegurar la retención y continuidad educativa de la niña embarazada o madre e incidir en la reducción de la violencia por razón de género contra niñas y adolescentes. Por lo cual, el trabajo se dirige hacia los cambios culturales y estructurales para la eliminación de la violencia contra las mujeres.

Las instituciones son optimistas cuando se les ha consultado sobre el logro de impactos positivos de la estrategia. Entre los aspectos que consideran importante para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia están: la participación y el trabajo interinstitucional. No obstante, mencionan un aspecto que puede limitar el impacto de la Estrategia: el tema de que no exista una asignación presupuestaria.

Entre las oportunidades de la estrategia se mencionan la especialización de los servicios de atención a las niñas y adolescentes embarazadas y madres; proteger los derechos de las mujeres en todo su ciclo de vida y lograr su empoderamiento. Se busca incidir en temas que afectan a la juventud, como pueden ser las uniones tempranas y el

¹⁰ Grupos de apoyo, terapia ocupacional, talleres y charlas de prevención, seguimiento y derivación al sistema de protección; así como fortalecimiento de capacidades a maestras y maestros de los centros educativos de intervención; también a madres y padres de familia en consejería psicológica y fortalecimiento en educación familiar. Atención a adolescentes y jóvenes a través del módulo de Atención a la Violencia de Género y Salud Sexual Reproductiva.

embarazo precoz; también se pretende generar nuevas oportunidades para niñas y adolescentes embarazadas y quienes ya son madres, e introducir la Educación Integral de la Sexualidad.

Como obstáculo, coinciden en el escaso financiamiento para la ejecución de acciones de implementación de la estrategia. Hasta ahora no existe una respuesta clara sobre cómo se enfrentará dicho inconveniente; las instituciones únicamente mencionan la búsqueda de apoyos externos de cooperación nacional e internacional. Puesto que continúan recalcando que el presupuesto es el mayor desafío que podría afectar la implementación de la estrategia.

En cuanto a los actores omitidos, consideran que debieron incluirse en la estrategia instituciones como: el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD) y de las instituciones del Sector Justicia (Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General de la República y Procuraduría General de la República). Con el fin de establecer acciones articuladas que generen mayor aceptabilidad de acciones y agilidad en procesos.

4.3 Procesamiento de información recabada en la entrevista realizada a personas expertas

Fondo de Población de las Naciones Unidas- UNPFA (El Salvador)

Se realizó una entrevista al Doctor Hugo González representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA) de este país, pues tuvo un rol fundamental en la elaboración de la estrategia. Su rol inicial fue la realización de abogacía con el Ejecutivo, específicamente con el Gabinete Social, lo que dio inicio a la formulación de la estrategia. En cuanto al proceso de formulación, concretaron su apoyo para las instituciones involucradas con una asistencia técnica y con asistencia económica. De modo que, el Fondo de Población de las Naciones Unidas asumió como una responsabilidad apoyar a las instituciones del gobierno en el proceso, su rol no fue liderar, sino fortalecer a las instituciones del Estado para que ejercieran su propio rol.

Como parte de la movilización de recursos económicos gestionados, se logró la implementación de un proyecto con financiamiento del gobierno de Canadá. Este se implementaría en diez municipios que fueron los mismos seleccionados por el comité técnico para la implementación de la estrategia, pues cuentan con mayores índices de embarazos en niñas y adolescentes.¹¹

El entrevistado expresa que existió interés diverso de colocar otros temas en el proceso de creación de la ENIPENA, pero en aras de construir consensos, se enfocaron en la construcción de aquellos puntos que eran coincidentes dentro del marco legal del momento.

El representante de UNPFA considera que esta estrategia ofrece la educación de la sexualidad a las niñas de entre 10 y 12 años de edad con el fin de que reconozcan si están en una situación de acoso sexual; que puedan identificar cuándo se encuentran en un círculo que amenace su integridad física y sexual. De esta manera, ellas tendrán un mejor conocimiento y podrán denunciar o alertar sobre los abusos.

También se busca prevenir que las niñas crean que la maternidad es su único propósito de vida. En este caso, la estrategia tuvo el objetivo de de construir dicho rol, con el fin de que las niñas sepan que son sujetas de derecho y no reproduzcan la idea de que su único futuro, como mujeres, es la maternidad. Para la estrategia es relevante que una niña pueda pensarse en un futuro como una mujer profesional, que puede llegar a participar en la política, entre otras áreas. En síntesis, la estrategia se interesa en que las niñas no miren la maternidad como el fin de ser mujer. Con este propósito es que, se brinda información para que posterguen las relaciones sexuales; también se les da herramientas para la toma de decisiones sobre su vida; y desde el sistema de justicia y el CONNA, se proporcionaría no solo la protección sino también el resarcimiento de los derechos de las niñas.

¹¹ Este proyecto también ayudó a que otras organizaciones se sumaran al esfuerzo de implementación de la estrategia. como Plan Internacional, la Agencia Española de Cooperación, Médicos del Mundo, EDUCO, varias instituciones se sumaron y con sus recursos o acciones que ellos realizan lograron implementar acciones en otros municipios que no estaban contempladas en la estrategia.

En casos de abusos sexuales, podrían ser reasignadas a un lugar para apoyo psicológico y apoyo económico. De igual manera, se les facilita elementos legales, de protección y de educación. Por tanto, la estrategia nunca giró en torno únicamente al tema de tener acceso a métodos de protección.

Sobre los mecanismos de coordinación y articulación, el experto menciona que fueron funcionales para el proceso de formulación y aprobación al inicio de la implementación de la estrategia. Sin embargo, el cambio de gobierno hizo que el tema central de la estrategia no fuese una prioridad. Debido a la fortaleza de las áreas de nivel técnico de las instituciones que participaron, todavía se continúa hablando de ella y se sigue implementando. Lo anterior ha demostrado la importancia de la participación en los procesos de formulación de las estrategias, pues logran mantenerse a flote pese que en un alto nivel ya no sean consideradas importantes.

En cuanto al monitoreo y evaluación, las mismas comisiones tenían la función de monitorear la implementación de la estrategia con base en indicadores y roles definidos. Cada institución era responsable de planificar, implementar y de reportar las acciones realizadas. Quedando definido que cada trimestre y cada año se rendirían cuentas del trabajo realizado; el rol del UNPFA era ser un apoyo para las instituciones que desarrollaban todo el proceso. No obstante, poco a poco ha sido menos visible, aunque las instituciones siguen implementándola.

UNPFA considera que cada gobierno tiene sus prioridades. A pesar de que se conoce la situación de las niñas y las adolescentes en El Salvador, y pese que UNPFA ha tratado de hacer abogacía, no se ha evidenciado mayor interés ni esfuerzo en este tema en particular. Cabe agregar que esto ocurre a nivel de las altas autoridades; no obstante, sí existe mayor interés por parte de las instituciones de mandos medios en el territorio.

En el caso de UNPFA se observa mucho involucramiento para el impulso de la creación de la estrategia, existe optimismo en cuanto a la aplicación de la misma por parte de las instituciones, quienes menciona permanentemente se encuentran trabajando en actividades relacionadas con la prevención del embarazo de niñas y

adolescentes, además de que se cuentan con servicios para atender a las niñas embarazadas, no obstante se manifiesta mucha cautela sobre que sea un tema prioritario en la actualidad.

Save the Children (El Salvador)

Se entrevistó a Margarita Herrera quien es la coordinadora de Salud I de Save the Children en El Salvador, quien menciona que la organización pertenece a la Red de Atención Compartida (RAC)¹². Ahora bien, esta organización participó en el proceso de formulación y validación de la Estrategia. Por tal motivo han adquirido la responsabilidad de desarrollar acciones dentro de su marco de resultados que conllevan a la prevención del embarazo adolescentes, con énfasis en las y los adolescentes más jóvenes, de entre 10 y 15 años de edad.

En 2019, Save the Children apoyó la construcción de una propuesta de investigación sobre la ENIPENA. Tal acción se realizó para buscar y comprender los motivos de las uniones tempranas; evidenciar el abuso y la violencia sexual; así como evidenciar el embarazo en niñas y adolescentes, y principalmente las dificultades que tiene esta población para acceder a la justicia. De este modo, se buscó impulsar las prioridades de investigación en salud al crear un aporte para el Sistema Nacional de Protección y para la comunidad científica. De acuerdo a lo anterior de parte de Save the Children se manifiesta el interés y la importancia en tener en consideración las causas que originan los embarazos en niñas y adolescentes

Sobre la estrategia, Save the Children considera que se incorporan acciones necesarias para la prevención de embarazos en niñas entre las edades de 10 a 12 años. Puesto que en la estrategia también se contempla a las adolescentes mayores de 14 años, la organización considera importante que se desagreguen los datos del grupo poblacional en edades de 10 a 14 años, pues dicho grupo debería tener una atención

¹²La Red de Atención Compartida es el conjunto coordinado de entidades de atención. Sus funciones principales son la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Las entidades que la integran, que podrán ser de naturaleza privada, pública o mixta, participan en la ejecución de la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, las políticas locales y en los casos autorizados de la ejecución de las medidas de protección (art. 169 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia).

diferenciada a la dedicada hacia las adolescentes mayores de 14 años; esto ocurre porque dicha población está en una etapa crítica de cambios físicos, psicológicos y emocionales.

En cuanto a los mecanismos de coordinación y articulación establecidos en la estrategia, la organización los encuentra adecuados; pero considera que todavía no están interconectados para brindar una atención verdaderamente funcional para las y los adolescentes. Por otra parte, se hace mención que no cuenta con un sistema de monitoreo, pese a que Save the Children intentó apoyar dicho esfuerzo, sin embargo, no se consolidó.

Finalmente, la organización profundizó sobre el principal aspecto a mejorar en torno a la estrategia. El cual consiste en optimizar la funcionalidad de los mecanismos de coordinación y de atención integral para los adolescentes entre salud, educación y justicia. Dichas entidades están íntimamente relacionadas, de acuerdo a los ejes y objetivos de la estrategia, y el CONNA es el ente rector del Sistema Nacional de Protección.

5. Análisis de los resultados

5.1 Sobre la estrategia en su diseño formal

De acuerdo a la información recopilada, puede observarse que la preparación de condiciones para el proceso de creación de la estrategia fue realizada por la abogacía y con acompañamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas en El Salvador. También existieron investigaciones previas sobre los impactos de los embarazos en niñas y adolescentes, tanto a nivel calidad de vida como a nivel económico y social en el país.

En atención a la información recopilada la estrategia, se observa que cuenta con ejes, objetivos y estrategias no específicamente destinados a niñas de entre 10 y 12 años de edad. No obstante, ellas sí se encuentran incluidas en el diseño de la estrategia, específicamente en el objetivo estratégico cuatro: “Proteger y restituir los derechos de

las niñas y las adolescentes en condición de unión, embarazo y violencia sexual” (Comité Técnico, 2018, p. 8).

Sobre los mecanismos de coordinación, se encuentra una instancia dedicada a la coordinación política, una de coordinación operativa y una última de coordinación local. Las instancias de coordinación tienen definidos sus ámbitos de acciones y sus atribuciones para la implementación de la estrategia. Además, cuentan con un marco operativo para los años 2018 y 2019.

En cuanto a los mecanismos de monitoreo y evaluación de la Estrategia, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) está a cargo de liderar la coordinación operativa. Además, se hace mención que cada seis meses se realizará un informe de seguimiento de la estrategia y se elaborará un informe anual. Además, la estrategia cuenta con una matriz de indicadores de impacto por cada eje.

Una observación con respecto al diseño de la estrategia, en cuanto a los mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación, es que se delegan actividades metodológicas posteriores. El problema es que quedan designadas bajo responsabilidad de las instituciones, sin ningún organismo o institución delegada para el asesoramiento metodológico.

5.2 Sobre la posibilidad de la capacidad de agencia de las niñas embarazadas

De acuerdo al estudio de la estrategia, se lograron determinar varias acciones estratégicas que promueven la capacidad de agencia de las niñas embarazadas. Dichas acciones se concentran en: fomentar el empoderamiento de las niñas de forma participativa, empoderamiento por medio de la formación y generación de oportunidades para las niñas en iniciativas culturales, deportivas y fomento de su participación en espacios locales. Además, se propuso la creación de un programa de empoderamiento de las niñas.

Cabe destacar que, se prevé un programa de mentoría y acompañamiento de las niñas en la creación de su proyecto de vida; también se pretende impulsar un plan para

el desarrollo de competencias para las niñas en el tema de contraloría social sobre sus derechos sexuales y reproductivos en los servicios públicos.

Se tiene un objetivo estratégico enfocado en el ingreso y permanencia de las niñas en el sistema educativo. Con el cual se busca asegurar también la educación integral en sexualidad. Por otra parte, se establece una directriz para la implementación de los programas sociales, para la inclusión de niñas amenazadas en sus derechos, considerándose como población priorizada; programas como estrategia de Erradicación de pobreza, como *Jóvenes con Todo* (programa de formación y empleabilidad); paquetes agrícolas, y acceso y mejoramiento de vivienda. Además, se cuenta con la directriz para proporcionar un seguimiento de las niñas que participan en los programas sociales. De igual manera, se proyectan programas y planes de formación y orientación vocacional, los cuales incluyen un componente de seguimiento al plan de vida de las niñas.

Otra perspectiva imprescindible es el establecimiento de una acción estratégica para la prevención de segundos embarazos en niñas mediante la educación y atención en salud, por lo que se implementa un sistema de registro de las niñas que ya son madres.

Otro aspecto importante de la Estrategia es la incorporación de un objetivo estratégico enfocado en la restitución de derechos de las niñas embarazadas víctimas de violencia sexual. En dicho caso, se incluye un programa de protección y atención psicosocial para niñas embarazadas víctimas de violencia sexual. También se prepara un programa de proyección social universal para niñas que han interrumpido sus estudios a causas de embarazos o por ser madres, con el propósito de que culmine su bachillerato. Además, se incluye el aspecto formación técnica vocacional en áreas consideradas no tradicionales dirigidas a adolescentes, cuya trayectoria educativa ha sido interrumpida por un embarazo a causa de violencia sexual.

Se considera que existen varias acciones estratégicas enfocadas a facilitar el acceso a la justicia para niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual; entre ellas se encuentra la determinación de puntos críticos en la normativa nacional con relación a la

atención y las brechas legales que impiden la protección de las niñas y adolescentes. Por ese motivo, se crea hojas de ruta para atención integral de las niñas y adolescentes; se propone una labor de abogacía de las instancias de coordinación para la adecuación del marco legal. Además, se presenta una alianza con el sistema de justicia para la implementación de procesos formativos.

5.3 Sobre la Percepción de los actores de la Estrategia y personas expertas en el tema

De acuerdo a lo mencionado por algunos de los representantes entrevistados, se logra visualizar que se utilizó la metodología del marco lógico, retomando los estudios realizados por el UNPFA relacionados a la problemática de los embarazos de niñas y adolescentes en El Salvador. A partir del trabajo realizado, se construyeron los objetivos, acciones, recursos, tiempo y responsables de la implementación por cada eje de la estrategia.

Algunos problemas metodológicos pueden ser observados en la etapa de análisis de actores. Tal como lo mencionan algunas personas entrevistadas, faltaron actores que debieron ser incluidos, como el sector justicia: la Corte suprema de Justicia, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República; que, si bien no son parte del Órgano Ejecutivo, debieron ser llamados a ser partícipes en el diseño de la estrategia. Puesto que el sector justicia únicamente se menciona en el Objetivo estratégico 4, referido a la protección y restitución de los derechos de las niñas y las adolescentes en condición de unión, embarazo y violencia sexual. También se menciona en las acciones estratégicas de dicho objetivo, que: los programas y planes en torno a las escuelas de formación de operadores del Sistema de Justicia y del Sistema Nacional de Protección de la niñez y la Adolescencia deben contar con la implementación de un enfoque hacia los derechos de la niñez y enfoque de género.

Esto indica que hubiera sido excelente hacer otro tipo de alianzas con este sector. Con el objetivo de conseguir un mayor compromiso con las niñas y adolescentes; debido que al sector justicia corresponden las instituciones encargadas de la investigación, persecución del delito, la administración de justicia y la defensa de los derechos de la niñez y adolescencia. De modo que, su papel es extremadamente importante para lograr el acceso a la pronta justicia de las niñas y adolescentes víctimas

de delitos de agresiones sexuales y violación. Sobre esto, incluso la Ley de Protección Integral de la niñez y adolescencia establece que niñas, niños y adolescentes deben tener acceso a la justicia y al debido proceso.

Por otra parte, otro de los actores omitidos son los encargados de brindar servicios a niñas y adolescentes. En este caso, se hace referencia al Consejo de la persona con discapacidad y el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos, pues existen casos en que niñas con discapacidad son víctimas de abuso y deben llevar a término embarazos a causa de dichos abusos. Estas niñas necesitan una atención todavía más especializada de acuerdo a su condición de discapacidad. Así mismo, otros actores como instituciones no gubernamentales, enfocadas en la atención a la niñez y adolescencia, pudieron tener un rol más participativo en el diseño de la estrategia.

En cuanto a los recursos para la implementación de la estrategia, se puede observar un gran vacío en cuanto al financiamiento. Se evidencia que ninguna de las instituciones cuenta con una asignación presupuestaria específica para el desarrollo de la estrategia. Cabe destacar que, instituciones como el *Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia* y el *Instituto Salvadoreño para la Niñez y Adolescencia* ya poseen una competencia institucional para la protección de niñas y adolescentes. Sin embargo, en el caso de las demás instituciones, se ha debido llevar a cabo adecuaciones para la realización de las actividades; además, han buscado otras opciones de financiamiento como la cooperación internacional por instituciones que han mostrado interés en el tema principal de la estrategia. También se ha buscado el apoyo de otras organizaciones que han realizado actividades paralelas, enfocadas en objetivos en común con la Estrategia.

Puede observarse que al momento del diseño de la estrategia no se estimó un financiamiento específico por medio del Ministerio de Hacienda, es decir, no se movieron las partidas presupuestarias de ninguna de las instituciones designadas para la implementación. Esta labor únicamente se quedó en el tintero, como una función de la instancia de coordinación política. En otras palabras, solamente se le prestó atención para los titulares de cada una de las instituciones, pero al momento de realizar las entrevistas se comprobó que en ninguna institución se había realizado dicho proceso.

Otra de las responsabilidades de la instancia de coordinación política es la de establecer los contenidos de la estrategia como prioridades institucionales en sus planes estratégicos y operativos. Sobre tal cuestión, se consultó con las instituciones y al momento de la entrevista, en la mayoría de las organizaciones, no se había realizado tal proceso de integración de los contenidos de la estrategia en los Planes Anuales Operativos.

Además, se puede observar que hay un grave desfase en cuanto a la instancia impulsora y coordinadora de la estrategia, que en un momento fue la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y el Gabinete Social. Dicha Secretaría junto con la Secretaría de Inclusión Social fueron eliminadas con el cambio del gobierno en junio de 2019. Posterior a su eliminación, no existió un proceso ordenado para que otra secretaría o unidad de la Presidencia retomara el seguimiento de la estrategia. Vale añadir que algunos aspectos fueron retomados por el Programa Ciudad Mujer —el cual formaba parte de la eliminada Secretaría de Inclusión Social— que fue incorporada al nuevo Ministerio de Desarrollo Local. Sin embargo, únicamente se retomó aspectos meramente operativos y no hay aspectos propios de coordinación.

Cuando se consultó sobre la instancia encargada de realizar el seguimiento por parte de la Presidencia de la República, se obtuvo la respuesta de que se desconocía qué instancia era responsable. Cabe mencionar que dicha respuesta fue proporcionada por parte del Ministerio de Desarrollo Local —que absorbió el Programa Ciudad Mujer de la ex SIS—, sin embargo, por parte de la Presidencia no se obtuvo ninguna información al respecto.

Con dicho antecedente, se observa que hubo aspecto trascendental que no se consideró en su momento: la viabilidad política de la estrategia. Si bien este no es un análisis de implementación de la estrategia, en el momento en que se realizó el diseño (entre 2016 y 2017) faltaba aproximadamente entre un año a un año y medio para las elecciones presidenciales, lo que traería un cambio de gobierno. Estos escenarios modifican la realidad nacional, además que con cada cambio de gobierno también se alteran las políticas y estrategias prioritarias.

De manera general, se comprende que el contexto político en el que se elaboró y se aprobó la estrategia era uno en el que se daba prioridad a las políticas y estrategias enfocadas en prestaciones sociales. Puesto que se trabajaba bajo el concepto del “Buen vivir”. En cambio, el Gobierno actual tiene la prioridad de atraer la inversión extranjera al país, pues se le entiende como una forma de mejorar la economía nacional. No obstante, pese a que el Gobierno siempre trabaja en todas las áreas de atención social, no se desarrollan proyectos insignia en el área objeto de este estudio.

En el caso específico de niñez y adolescencia, los embarazos de niñas y adolescentes era un tema prioritario cuando se aprobó la estrategia. Por su parte, el actual Gobierno mantiene como prioridad el tema de la primera infancia. Por ejemplo, recientemente se creó y aprobó la Ley *Nacer con Cariño*, cuyo eje principal es la erradicación de la violencia obstétrica y el parto humanizado.

Esto concuerda con la información proporcionada por el representante de UNPFA en el país, quien menciona que poco a poco la estrategia ha perdido visibilidad. Además, que, a nivel político, la problemática de los embarazos en niñas y adolescentes no es considerada una prioridad; aunque a nivel técnico gerencial si se está trabajando en el tema. En las entrevistas, también se observa que a nivel técnico de las instituciones se mantiene una percepción de que se logrará la implementación de la estrategia, pero es notable el poco impulso que se proporciona a nivel político.

De lo anterior expuesto, es posible hacer la reflexión sobre cómo se puede lograr prever estas situaciones, y desde el diseño de las estrategias es verosímil incorporar mecanismos que permitan su desarrollo o implementación, a pesar de cambios que puedan ocurrir a nivel político. Es necesario diferenciar que las estrategias no son exclusivas de un determinado Gobierno, sino que son elaboradas e implementadas como una responsabilidad del Estado; esto con el fin de garantizar los derechos constitucionales de los y las ciudadanas. Además, de asumir las responsabilidades adquiridas mediante convenios internacionales de derechos humanos. Esto implica una transformación a todo nivel en la administración pública, como el establecimiento de la carrera de función pública; donde funcionarios y funcionarias sean nominados por

competencias y que sus funciones no estén coaccionadas a presiones político-partidarias.

Otro aspecto importante para analizar es uno de los actores opositores a la creación de marcos legales que robustecieron la estrategia. En tal caso, se hace referencia a las organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos que representan los intereses de no permitir la Educación Integral en Sexualidad (ESI) a niñas, niños y adolescentes en los centros educativos.

6. Conclusiones

De acuerdo al análisis de los resultados de la investigación se puede observar que el diseño de la estrategia cuenta con un enfoque de desarrollo humano. Se observan acciones estratégicas enfocadas en que las niñas embarazadas logren su empoderamiento; no obstante, se aprecia que estas acciones estratégicas no logran aterrizar en las diversas realidades de las niñas. La realidad de una niña pobre del interior del país o de una niña de una zona urbana controlada por el crimen organizado, no es la misma que la de una niña con mayor acceso a recursos económicos que reside en una zona urbana segura. De igual manera, la realidad de una niña que vive con una familia disfuncional que actúa negligentemente en su cuidado o una niña abandonada por su padre y su madre, no es la misma realidad de una niña con una familia que está pendiente de ella y la apoya.

El abuso sexual contra las niñas y los embarazos precoces en El Salvador, de acuerdo al análisis documental realizado, está vinculado a la vulnerabilidad social en la que viven. Al respecto, la estrategia no considero en su alcance abordar la pobreza de las niñas y adolescentes como un factor de vulnerabilidad; en el texto de la estrategia únicamente se realiza una referencia a programas implementados por el Órgano Ejecutivo en su momento, tales como la *Estrategia de Erradicación de pobreza, Jóvenes con Todo, Paquetes Agrícolas, Ciudad Mujer Joven y Acceso y mejoramiento de vivienda*. En tales programas estarían incluidos familiares de las niñas como adultos responsables; pero al organizarse dichos programas con otras estrategias, es difícil determinar si efectivamente cumplieron con su propósito y lograron hacer una diferencia en las

familias. Esto se menciona debido a que —con excepción del programa de paquetes agrícolas— el nuevo gobierno de 2019 no ha realizado la divulgación de otros programas de misma índole.

Pese a que lo mencionado es un aspecto de gran importancia, es omitido en la estrategia. Las condiciones económicas deben tomarse en cuenta al estar ante una víctima de abuso sexual. También debe tomarse en cuenta el acceso que niñas y adolescentes puedan tener para obtener oportunidades de alimentación, educación e información, salud y un futuro empleo digno, entre otros derechos. Hubiera sido importante que se incorporara un eje a la estrategia orientado a la reducción de la pobreza de las niñas y adolescentes; de tal manera, se entendería como una medida de prevención de abusos sexuales y embarazos.

Otro aspecto que no se aborda en la estrategia es la vulnerabilidad de las niñas frente al crimen organizado, específicamente ante las llamadas pandillas. En la estrategia no se colocó sobre la mesa esta situación y en este factor de inseguridad no han existido avances.

Sobre ello, conviene preguntarse: ¿En qué medida la estrategia tendrá resultados favorables en términos de prevención del embarazo en niñas, cuando las causas estructurales del problema no han sido solucionadas? Las niñas seguirán pobres, sin familias y redes de apoyo estables que las respalden. Ellas continuarán expuestas a todos los abusos de los que son víctimas. De modo que diversos actores gubernamentales pueden realizar diferentes acciones de prevención, pero los abusos seguirán presentes si no existe un entorno favorable para las niñas.

En el área de prevención, en los casos de niñas embarazadas o que son madres, no se valoran los entornos y las diferentes realidades en las que viven las niñas. Por ejemplo, no hay nada relacionado con el tema de la manutención de los hijos e hijas de las niñas que dan a luz. La estrategia desarrolla la visión de la continuidad educativa y formación, lo cual es importante, pero ¿qué sucede si la familia de la niña no tiene para suplir sus necesidades básicas?

Con la estrategia tampoco se hace mención al acompañamiento y la suplencia de necesidades inmediatas de las familias de las niñas; aunque hay casos de institucionalización como medida de protección, en tales circunstancias el Estado asume el cuidado de las niñas. Sin embargo, es únicamente es procedente cuando el padre, madre o familiar idóneo para el cuidado está ausente o son su padre o madre quienes han cometido la vulneración de derechos.

Como último punto, tras la investigación, se considera que la estrategia aborda varios temas relacionados con el desarrollo humano, pero que no han logrado concretarse ni definirse a nivel operativo. Pues no se previó el acompañamiento técnico para la creación de las herramientas a nivel institucional para la implementación de la Estrategia. Se percibe que cada institución hace lo que puede cómo puede, pero no cuentan con planes de acción capaces de implementarse a corto plazo. Tampoco se evidencia que logren estructurar la implementación de la estrategia, lo que complica su seguimiento. Al contar con una estructura que carece de orden lógico, en un futuro su evaluación será afectada. Además, no debe olvidarse que no se realizó la asignación presupuestaria para la estrategia.

Si bien es cierto que la estrategia incluye un enfoque de desarrollo humano, pues sus objetivos y estrategias están orientadas a fortalecer las capacidades de las niñas y adolescentes. También existen dificultades políticas y económicas para su implementación. Por tanto, mientras la Estrategia no sea determinada como una prioridad gubernamental, ni se incorpore en las partidas presupuestarias, será difícil que se logren los objetivos establecidos.

Referencias bibliográficas

- Amado, Antonio. (2015). *El Aborto, una mirada multidisciplinaria*. Universidad de los Andes.
- Bergallo, Paola. (2018). *El aborto en América Latina*. (1ª edición). Siglo XXI Editores.
- Bergallo, Paola y González Vélez, Ana Cristina. (2012). *La interrupción legal del embarazo por la causal de violación: enfoques de salud y jurídicos*. Editorial Bogotá; La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres.
- Botero, Diego. (2015, enero). Pensar la ciudadanía en forma de agencia: una apuesta desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen. *Revista Filosofía UIS*, 14 (1). 55-72.
- CLADEM - Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres. (2016). *Niñas madres. Balance Regional embarazo y maternidad infantil forzados en América Latina y el Caribe*. Publicaciones regionales. <https://cladem.org/publicaciones-regionales/ninas-madres-embarazo-y-maternidad-infantil-forzada-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Comité Técnico. (2018). *Informe de avance de la implementación de la ENIPENA de enero a noviembre 2018*. Instituto de Acceso a la Información Pública.
- Correa, Sonia y Pecheny, Mario. (2016) *Abortus Interruptus, Política y Reforma Legal del aborto en Uruguay*. Mujer y Salud en Uruguay.
- UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2017). *Infografía edad mínima legal para el consentimiento sexual*. <https://www.unicef.org/lac/informes/edades-minimas-legales>
- UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2016). *Mapa de embarazos en niñas y adolescentes en El Salvador 2015*. UNFPA.
- UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2017). *El costo económico de embarazo en niñas y adolescente*. UNFPA.
- Gabinete de gestión social e inclusión. (2017). *Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes 2017-2027*. UNFPA El Salvador.
- García, Adela. (2009). *Género y desarrollo humano: una relación imprescindible*. Departamentos de Educación para el Desarrollo de Ayuda en Acción,

Entreculturas e InteRed. https://intered.org/pedagogiadeloscuidados/wp-content/uploads/2017/07/genero_desarrollo.pdf

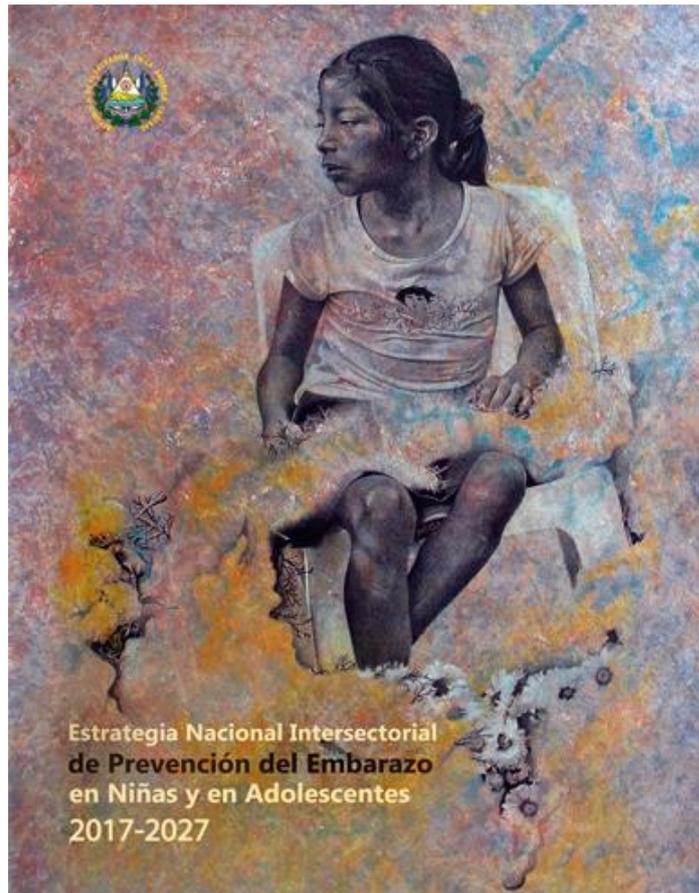
- Herrera Unapanta, Fanny. (13-15 de abril de 2016). Violencia sexual y embarazo en niñas y adolescente en Ecuador: entre el dilema de la maternidad forzada y la práctica de abortos clandestinos. [objeto de conferencia]. IV Jornadas del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género. Conferencia en Universidad Nacional de La Plata, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9969/ev.9969.pdf
- Lafferriere, Jorge (Coord.) et al. (2010). *La vida: primer derecho humano*. Educa. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2951/1/vida-primer-derecho-humano.pdf>
- LEPINA - Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. (2009). Decreto Legislativo Número 839. San Salvador.
- MINSAL - Ministerio de Salud (2018) *Estadísticas de Ministerio de Salud*. Portal de Transparencia. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minsal/documents/239415/download>
- Monereo Atienza, Cristina. (2015). Martha C. Nussbaum - Otro Enfoque para la Defensa del Ser Humano y de los Derechos de las Mujeres. *Revista Seqüência (Florianópolis)*, (70). 93-114. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5156271.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. (2009). *Embarazo en adolescentes: un problema culturalmente complejo*. <https://www.scribd.com/document/477058500/OMS-Embarazo-en-adolescentes-un-problema-culturalmente-complejo>
- Ortegón Quiñones, Edgar. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Pérez Clara, Yovana; Lloret, Juana y Dianderas, Karina. (2014). *Llover sobre mojado: Secuelas psicosociales del embarazo por violación sexual*. Centro de Atención Psicosocial (CAPS).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2017). *El embarazo en adolescentes: un desafío multidimensional para generar oportunidades en el ciclo de vida*. PNUD.
- Propuesta de reforma Código Penal de El Salvador. (2016). Presentado por Diputada Lorena Guadalupe Peña Mendoza [presidenta de la Asamblea Legislativa, el 11 de octubre, 2016]. San Salvador.

- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- Sen, Amartya. (1985). Bienestar, agencia y libertad: las conferencias Dewey 1984 (Trad. Propia). *Revista de Filosofía*, 82 (4). 169-221. <https://doi.org/10.2307/2026184>
- Urquijo, Martín. (2014, diciembre). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *Revista Edetania*, (46). 63-80. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5010857>
- Vargas, Luz María. (1994). Sobre el concepto de percepción. *Alteridades*, 4 (8). 47-53. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74711353004>

ANEXOS

Anexo 1

- Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027: [Vínculo al documento](#)



ANEXO 2
PAUTA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
(Actores/Actoras)

Embarazo en la niñez y desarrollo humano. Un estudio sobre la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes en El Salvador (2017-2027)

Fecha:

Nombre de persona entrevistada:

Cargo:

Institución que representa:

Objetivo de la entrevista: Conocer la percepción de los actores que participaron en el diseño formal de la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes en El Salvador (2017-2027)

PREGUNTAS

1. ¿Cuál fue la participación de la institución a la que pertenece en el proceso de diseño de la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes 2017-2027?

2. ¿Cuáles son las responsabilidades que la institución a la que pertenece ha asumido en la estrategia?

3. ¿Al interior de su institución cuales son las herramientas que se han diseñado para la implementación de la estrategia?

4. ¿Qué unidades organizativas están delgadas para la implementación de la estrategia, como están estructuradas y distribuidas a nivel nacional?

5. ¿Qué servicios su institución prestará a la población objeto de la estrategia?

6. ¿Existe especialización en los servicios prestados a los casos de niñas de entre 10 y 12 años embarazados? ¿Cuáles son?

7. ¿Existe personal especializado en niñez para la prestación de los servicios, a las niñas de entre 10 y 12 años embarazadas?

8. ¿Cuál es el impacto esperado de los servicios que presta su institución, en las vidas de niñas en estado de embarazo?

9. ¿Considera que de acuerdo a la proyección de la estrategia podrán lograrse ese impacto?

10. ¿Cuáles son las oportunidades, obstáculos y retos que implica para su institución el diseño de la estrategia?

11. ¿Considera que en la estrategia existen aspectos y actores omitidos? ¿Cuáles son?

ANEXO 3
PAUTA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA
(Expertos/ Expertas)

Embarazo en la niñez y desarrollo humano. Un estudio sobre la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes en El Salvador (2017-2027)

Fecha:

Nombre de persona entrevistada:

Cargo:

Institución que representa:

Objetivo de la entrevista: Conocer cuál es la percepción de expertos sobre el diseño formal de la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes en El Salvador (2017-2027)

PREGUNTAS

1. ¿De acuerdo a su experiencia en el tema de desarrollo de la infancia cuál es su opinión sobre la Estrategia Nacional Intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes 2017-2027?

2. ¿Considera que los ejes, objetivos y acciones consignadas en la estrategia abarcan todas las aristas del problema de los embarazos en niñas de 10 a 12 años de edad a consecuencia violación?

3. ¿Cuáles aspectos considera que no fueron incluidos en el diseño de la estrategia?

4. ¿Cuál es su opinión sobre los servicios que la estrategia ofrece a las niñas de entre 10 y 12 años?

5. ¿Qué opinión tiene sobre los mecanismos de coordinación y articulación de la estrategia?

6. ¿Cuál es su opinión sobre los mecanismos de monitoreo y evaluación de la estrategia?

7. ¿Cuáles aspectos consideran que deberían mejorarse en la estrategia y de qué manera?
