

200 años de políticas públicas sobre la infancia en El Salvador



FLACSO
EL SALVADOR



para cada infancia

200 años de políticas públicas para la infancia en El Salvador

2021
FLACSO El Salvador/ UNICEF El Salvador
San Salvador

FLACSO / UNICEF

El Salvador, 2021

Dirección

Yvette Blanco, Representante de UNICEF en El Salvador

Begoña Arellano, Representante Adjunta UNICEF en El Salvador

Roberto Rodríguez Rojas, Director FLACSO El Salvador

Investigación y redacción

Héctor Lindo Fuentes (consultor)

Jimmy Vásquez, Especialista de Políticas Sociales de UNICEF en

El Salvador

Coordinación editorial

Miguel Huevo Mixco, FLACSO El Salvador

Edición


María Tenorio


Diseño y diagramación: Contracorriente editores


ISBN: 978-99961-302-7-4


Forma recomendada de citar:

FLACSO-UNICEF (2021). *200 años de políticas públicas sobre la infancia en El Salvador*, San Salvador.

 Obra editada bajo licencia Creative Commons

 **Atribución:** Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerla en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que se sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciente.

 **No comercial.** Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

 **Compartir igual.** Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

Índice

| | |
|----|--|
| 5 | Presentación |
| 7 | Resumen |
| 11 | Introducción |
| 14 | “En la familia... se educa a los hijos” (1821-1900) |
| 16 | Primera etapa, 1821-1870 |
| 22 | Segunda etapa, 1870-1900 |
| 30 | “Alimentar a los niños... cuidarlos y criarlos” (1900-1950) |
| 44 | “Planificar para los niños y niñas en el desarrollo nacional” (1950-1990) |
| 45 | 1950-1980 |
| 59 | 1981-1990 |
| 66 | “El desarrollo de la infancia basado en el enfoque de derechos” (1990-presente) |
| 81 | Conclusión |
| 83 | Referencias bibliográficas |

Tablas

- 28 **Tabla 1.** Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1890
- 43 **Tabla 2.** Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1900-1950
- 53 **Tabla 3.** Población de 10-14 años de edad económicamente activa (en porcentajes), 1961 y 1971
- 57 **Tabla 4.** Tasa de alfabetización de la población mayor de diez años de edad por sexo y por localización, 1950-1992
- 59 **Tabla 5.** Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1954-1980
- 65 **Tabla 6.** Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1985-1990

Presentación

Tengo el enorme placer de poner en manos del público lector la investigación titulada *200 años de políticas públicas sobre la infancia en El Salvador*. Este importante trabajo investigativo que estuvo a cargo del historiador Héctor Lindo-Fuentes y del economista Jimmy Vásquez ofrece un panorama inédito sobre las distintas formas de representar y entender la niñez en la legislación y en las políticas públicas salvadoreñas y cómo se ha traducido el interés por niñas y niños en la institucionalidad del país desde su surgimiento como país independiente.

La publicación se enmarca en las actividades del Programa Diálogos del Bicentenario que ha puesto en marcha el Programa El Salvador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en ocasión de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Centroamérica. La efeméride ofrece una oportunidad para renovar las formas de preguntar, trabajar y repensar el país y la región, poniendo en perspectiva las lecciones de la historia y los principales desafíos sociales, económicos, culturales y ambientales que enfrentan las sociedades centroamericanas de cara al siglo XXI.

Para FLACSO El Salvador esta publicación tiene un especial significado, en primer lugar porque centra su mirada en la niñez,

que es la semilla de nuestro futuro, y viene a estimular nuevas investigaciones sobre el tema; en segundo lugar, con este documento inauguramos la publicación de una serie de productos de conocimiento en torno al cual organizaremos, con el concurso de UNICEF El Salvador, un programa de diálogos de saberes con diferentes actores de la sociedad; y en tercer lugar, pero no menos importante, esta publicación y las actividades que de ella deriven, nos permitirá posicionar la importancia de los temas de niñez en la agenda pública y promover una circulación más amplia de las ideas y debates en sectores y actores relacionados con el ámbito abordado.

El país necesita hacer un enorme esfuerzo de inversión en talento humano joven y empleo de calidad para asegurar derechos intergeneracionales. En unos pocos años, el rumbo del país estará en manos de los que ahora son niños, jóvenes y adolescentes. Construyendo esperanza para cada niño construimos esperanza para nuestras sociedades, y se promueve un imaginario más fresco para responder desde la política pública al reto de tener una sociedad más informada, con pensamiento más crítico sobre los fenómenos de la desigualdad y la exclusión, y con valores de mayor responsabilidad para reinventar nuestra historia y nuestro futuro.

Finalmente, a nombre de FLACSO El Salvador, deseo expresar nuestra gratitud por la receptividad que hemos encontrado en la oficina nacional de UNICEF y, en especial, de sus autoridades, para la implementación de nuestro Programa.

Roberto Rodríguez Rojas

Director

Resumen

¿Cómo ha sido percibida la infancia a lo largo de la historia en El Salvador?, ¿ha habido distintas formas de representar y entender la niñez en la legislación y en las políticas públicas?, ¿cómo se ha traducido el interés por las niñas y niños en la institucionalidad y en el presupuesto nacional? Las siguientes páginas proponen responder estas preguntas en un recorrido por distintos periodos de la historia de El Salvador.

En el siglo XIX, las preocupaciones del Estado por la niñez se limitaban a dos aspectos: la educación y los niños y niñas sin cuidado parental (huérfanos). En las décadas posteriores a la Independencia, la familia desempeñaba un papel crucial en ambos sentidos, pues era la encargada de educar a los hijos y de acoger en su seno a los niños desamparados. La educación tenía como propósito la formación de ciudadanos, sustentada en principios religiosos. Las municipalidades debían hacerse cargo de estas tareas cuando las familias no podían cumplir con sus obligaciones.

Hacia las últimas décadas del siglo XIX, durante la llamada república cafetalera, la educación de la infancia pasa a ser entendida como una atribución del Estado, cuyo objetivo era formar ciudadanos y productores. Asimismo, el pensamiento laico desplaza a la religión en la formación de niñas y niños. En relación con los

niños y niñas sin cuidado parental, en aquellos años se fundan los primeros hospicios.

En la primera mitad del siglo XX, una actitud científica y, sobre todo médica, permea las nociones sobre la niñez. A la luz de ideas dominantes en congresos internacionales, se instala en el Estado la preocupación por la mortalidad infantil, el cuidado temprano de los niños y la necesidad de guarderías. En esa época se funda el Hospital de Niños “Benjamín Bloom” y aumenta el número de hospicios; asimismo, se crea una Escuela de Corrección de Menores. En cuanto a la educación, se asiste en aquellos años a un aumento del interés por la pedagogía y la profesionalización de los educadores.

En las décadas posteriores del siglo XX, conforme al paradigma de organismos de cooperación internacional, la atención a la infancia es concebida como parte importante de las sociedades. El Estado, según la *Constitución* de 1950, es el garante de la protección de niños, niñas y adolescentes, incluidas la regulación y prohibición del trabajo infantil, y la concepción de que la educación básica era un derecho y un deber. En aquellos años surgen leyes y políticas que van en consonancia con la carta magna. En 1968, como parte de la modernización, se impulsó una reforma que dio a la educación la más alta prioridad como clave del crecimiento económico. Durante la década de la guerra civil, entre 1981 y 1990, se interrumpieron los avances institucionales en favor de la niñez y la adolescencia.

Las más recientes décadas de la historia salvadoreña, desde los Acuerdos de Paz (1992) hasta el presente, están marcadas por la noción de que los niños y niñas son sujetos de derechos y tienen

derecho a la protección del Estado de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño (1989), ratificada por El Salvador en el 1990. Para lograr una implementación progresiva de la convención, fue aprobada en el 2009 la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), creando el sistema de protección integral de niñez y adolescencia y el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, ente rector de las políticas de infancia.

El recorrido por las distintas etapas de la historia salvadoreña muestra la evolución en las políticas e instituciones destinadas a atenderla: de una visión caritativa se pasó a una higienista, luego a una consideración más social y, finalmente, al enfoque de derechos que predomina hoy día. Desde el Estado, dos características se han mantenido constantes en esta trayectoria: (1) el sesgo a favor de la educación y salud, y limitados esfuerzos presupuestarios para educación y políticas de infancia; (2) la insuficiencia de los esfuerzos presupuestarios para atender a la niñez de acuerdo con las aspiraciones del discurso oficial.

Introducción

En las decisiones de los legisladores al aprobar leyes o al crear instituciones destinadas a la niñez, subyacen ideas sobre quiénes son los niños, cuál es su lugar en la sociedad, y qué responsabilidad tiene el Estado hacia ellos. Tales representaciones sobre la niñez son construcciones sociales con especificidad histórica, es decir, son cambiantes a través del tiempo y responden a formas de pensamiento imperantes en cada momento.

El Salvador, desde sus inicios como nación, ha estado abierto y conectado al mundo exterior. Las maneras de concebir la infancia y de dictar políticas para atenderla han recibido influencia de las corrientes de pensamiento dominantes en el entorno de la región centroamericana y de América Latina.

Como se verá en detalle en este documento, los niños y niñas hoy en día son considerados como sujetos de derechos y el Estado debe garantizar su protección, tal como establece la Convención de los Derechos del Niño. Anteriormente, se consideraba a la niñez como parte de la problemática social que merecía atención para alcanzar el desarrollo y modernizar el país.

En la primera mitad del siglo XX, siguiendo el discurso de los especialistas de la época que se reunían en congresos, dominó una concepción científica principalmente relacionada con la salud de

la infancia. Comienza a transmitirse la idea de que los niños y niñas deben recibir cuidados especiales desde la primera infancia para desarrollarse de forma saludable.

En el siglo XIX, se percibe una evolución que camina de la mano con la consolidación del Estado. En las décadas que siguieron a la Independencia, la niñez vulnerable era responsabilidad de la familia. En las últimas tres décadas de ese siglo, el Estado mostró mayor preocupación por la infancia, en particular por su educación.

Las distintas visiones de la niñez desde el Estado, como se verá en los cuatro capítulos que siguen, se han traducido en políticas dirigidas a la infancia así como en la creación de instituciones para atenderla.

En la familia...

se educa a los hijos

(1821-1900)

A lo largo del siglo XIX, el estado jugó diferentes roles en la protección de la niñez. Conviene distinguir dos etapas en dicho siglo. La primera, entre 1821 y la década de 1870, cuando las autoridades del país luchaban para establecer un sistema de gobierno estable en medio de los vaivenes políticos, y las divisiones sectarias y regionales que siguieron a la Independencia. La segunda etapa empieza en la década de 1870 cuando se consolida la industria cafetalera y el Estado tiene la suficiente estabilidad y acceso a fondos tributarios para colocar los cimientos de instituciones estables.

En El Salvador, durante el siglo XIX, las autoridades que decretaban las políticas que afectaban a la infancia contaban con poco acceso a información precisa y basaban sus decisiones en impresiones generales. Los censos científicos no empezaron sino hasta el siglo XX. Es, por lo tanto, difícil encontrar aproximaciones del número de habitantes y más aún tener una idea aproximada del tamaño relativo de la población infantil. Los pocos datos que se tienen son imprecisos y poco confiables¹.

1. El censo parcial de 1858-1861, que se limita a la zona occidental de la República, usa criterios inconsistentes para contar a la población infantil. En algunos casos, como el de los departamentos de La Paz, Cuscatlán y Sonsonate, registra a la población menor de 14 años, indicando que entre el 30 y el 40 % de la población estaba en este grupo etario. Los datos son diferentes para los departamentos de Santa Ana y Ahuachapán, donde se registró a la población menor de 10 años. En estos departamentos aproximadamente entre el 23 y el 27 por ciento de la población se encontraba en este grupo (Gómez, 1990).

Primera etapa, 1821-1870

En las décadas que siguen a la Independencia se encuentran las primeras referencias de la niñez desde el punto de vista del Estado, de los educadores, y de la prensa². En particular, las obligaciones del Estado para con la infancia se pueden deducir de la legislación aprobada antes de 1856, la fecha de la recopilación de leyes de Isidro Menéndez. Estas se limitaban a dos aspectos: la educación, y la infancia desvalida o huérfana. Esta restringida esfera de responsabilidades se mantuvo durante todo el siglo.

Escuelas

La primera legislación de las nuevas autoridades independientes dejaba en manos de la familia las actividades educativas. Así lo señalaba un decreto aprobado durante el período federal:

Todo padre de familia está obligado a enseñar a sus hijos por sí o por maestros: 1° a leer y escribir y las reglas generales de aritmética; y 2° los principios constitucionales que nos rigen

2. Aunque la cantidad de fuentes primarias es relativamente limitada para el siglo XIX, sobre todo para las primeras décadas, se cuenta con textos de las autoridades educativas (leyes de educación en la Recopilación de Meléndez, Memorias de Instrucción Pública), de intelectuales preocupados por la educación (como David J. Guzmán y articulistas en publicaciones como *La Universidad*), la legislación que contienen los diarios oficiales y, además, colecciones de periódicos donde se discute en torno a la familia, la escuela y las instituciones de caridad.

*y los de la moralidad. También está obligado a pagar por la educación de sus hijos, si él no se la pudiere dar, conforme al artículo 4º de esta ley. (Menéndez, 1855-1856, p. 4)*³.

Las dependencias del Estado intervenían solo si la familia no estaba en condiciones de proporcionar educación. Los legisladores dictaban las medidas en ese caso: “Los hijos de padres muy pobres, huérfanos e hijos de mujeres viudas o solteras, serán educados y subministrados de todo lo necesario por las respectivas Municipalidades, entregándolos a personas de comodidad, si sus padres o tutores no pudieren hacerlo” (Menéndez, 1855-1856, p. 4). Estaba claro que la responsabilidad primaria de la educación quedaba en manos de los padres.

Los primeros pasos en la creación de un sistema escolar, patrocinados por el Estado, incluyeron la fundación de escuelas “de primeras letras” en las concentraciones de población de más de 150 personas. En manos de las autoridades locales (alcaldes ordinarios y auxiliares) quedaba asegurarse de la asistencia a la escuela de los niños y niñas entre 7 y 16 años de edad, según el “Decreto del gobierno del 3 de febrero de 1840 para que haya escuelas de primeras letras en todos los pueblos y valles que tengan más de 150 almas” (Menéndez, 1855-1856, p. 6).

¿Cuál era la raíz del interés en educar a la niñez? Durante la época colonial las autoridades españolas definían el propósito de la educación como la formación de buenos súbditos del Estado

3. A lo largo de este trabajo se ha modernizado la ortografía de las citas textuales de documentos del siglo XIX para facilitar su lectura.

y de Dios, por lo que se incluían en el currículo tanto la formación cívica como la religiosa. Ambas dimensiones continuaron siendo importantes durante las primeras décadas de vida independiente.

Una carta al vicerrector de la universidad fechada en 1854 elaboraba la idea de que la instrucción religiosa era elemento crucial para la buena ciudadanía:

Al Sr. Vice-Rector de la Universidad.—Cojutepeque, octubre 3 de 1854.- Debe cuidar de que en todos los establecimientos de primeras letras la instrucción religiosa que se dé a los niños, las nociones de moralidad, justicia y patriotismo que se les inculquen, y la lectura de los libros que se pongan a su vista, sean tales, que les hagan conocer los deberes de la religión y los que tienen para con su patria. ... sobre el Gobierno pesa el imprescindible y delicado deber de dirigir la instrucción pública hacia los rectos fines trazados por la conveniencia y la moral. Primera necesidad de los pueblos y base fundamental de las buenas costumbres y de la civilización y la prosperidad pública, la instrucción de la juventud tiene sobrada trascendencia sobre el porvenir del país. (Menéndez, 1855-1856, p. 8).

El contexto político de inestabilidad, las frecuentes guerras y la parálisis económica daban particular urgencia a la necesidad de la formación ciudadana. En 1844, el vicepresidente, general Joaquín Eufrasio Guzmán, vinculó el propósito de la educación con la necesidad de superar la situación decepcionante que había seguido a la Independencia. Decía el general que:

Por paz tenemos guerra, y por la felicidad que esperábamos, experimentamos todos los días desgracias de toda especie. Así

la ignorancia ha burlado entre nosotros las combinaciones más sabias de la política, de que es preciso concluir; que sin ilustración no hay libertad, no hay seguridad, no hay propiedad, no hay ciudadanía y derecho ninguna especie... evitarnos estos males y procurarnos aquellos goces, es pues el objeto de la ilustración. (Guzmán, 1844, p. 4).

Se esperaba que la educación fuera un remedio contra la inestabilidad imperante después de la Independencia.

Huérfanos⁴

El otro compromiso con la niñez, identificado por las autoridades del Estado, era la protección de los huérfanos. La responsabilidad, al igual que con la educación, quedaba en manos de los alcaldes. Su responsabilidad consistía en entregar “a los padres de familia honrados del lugar, los menores de catorce años que no tengan padre ni personas abonadas que los recojan y eduquen”,⁵

4. En esta sección se mantiene el uso del término "huérfanos", utilizado en el lenguaje oficial de la época para referirse a los **niños y niñas sin cuidado parental en instituciones**.

5. El límite de catorce años tenía que ver con la definición legal de minoría de edad. El *Código Penal* de 1826 distinguía entre los menores de ocho años y los menores de catorce. Los menores de ocho no podían ser considerados delincuentes. La situación de niñas y niños mayores de ocho pero menores de catorce era más ambigua. Según el *Código*, quien estaba en este grupo, si “cometiere alguna acción que tenga el carácter de delito o culpa, se examinará y declarará previamente en el juicio si ha obrado con discernimiento y malicia”. En caso de que se encontrara que obró “sin discernimiento y malicia el menor de catorce años, no se le impondrá pena alguna, y se le entregará a sus padres, abuelos, tutores o curadores, para que lo corrijan y cuiden de él” (Menéndez, 1855-1856, p. 337).

según rezaba el “Reglamento de jefes políticos. Municipalidades y Alcaldes, de 24 de septiembre de 1832” (Menéndez, 1855-1856, p. 171).

Es importante notar que dominaba la concepción de familia extendida, como se puede deducir de las medidas para aliviar la mendicidad, que con frecuencia incluía a niñas y niños (aunque los legisladores no hayan sido explícitos al respecto). La legislación respectiva decía que:

Los mendigos, que estuvieren absolutamente impedidos para trabajar y tuvieren padres, hijos o hermanos legítimos o naturales uterinos, o tíos o sobrinos consanguíneos dentro del 1.º grado, serán entregados a ellos por la autoridad, imponiéndoles esta el deber de darles los alimentos naturales y aun el de curarlos, si no fuese incurable la enfermedad de que adoleciesen. (Menéndez, 1855-1856, p. 189).

Trabajo infantil

El trabajo infantil era una realidad generalizada.⁶ Sobre todo en las épocas de más intenso trabajo en la agricultura; maestras y maestros de instrucción primaria se quejaban de que los niños y niñas abandonaban las aulas para dedicarse a las labores del campo. Los legisladores determinaron que el día escolar finalizara a las tres de la tarde para dar tiempo a que los niños y niñas pudieran “aprender algún arte u oficio o trabajo rural”, lo que en la

6. Desafortunadamente no se cuenta con estadísticas precisas ni con descripciones detalladas del trabajo infantil en aquella época. Esto se debe a que era percibido como parte del orden natural de las cosas.

práctica significaba ayudar a sus padres en las actividades productivas (Menéndez, 1855-1856, p. 6).

La realidad cotidiana de la mayoría de los niños y niñas se vislumbra en las regulaciones policiales para la zona rural, donde vivía la gran mayoría de la población. La policía rural debía cuidar:

que no haya en las reducciones, aldeas y hatos, niños y niñas vagas y sin ocupación, para lo cual y sabido que existan tales niños y niñas, requerirán bondadosamente en tres veces diversas a sus padres, abuelos, tíos, tutores u otras personas a cuyo cargo estuviesen, sobre que los destinen diariamente a algún aprendizaje, oficio u ocupación útil (Menéndez 1855-1856, p. 191).

En los años que siguieron a la Independencia tanto la educación como la protección de la niñez vulnerable estaba, en primera instancia, en manos de las familias. El Estado intervenía, a través de las autoridades locales, solo cuando las familias no podían cumplir con sus obligaciones.

Hay que añadir que los recursos asignados por el Estado para la infancia eran pocos y estaban sujetos a grandes variaciones. El financiamiento del sistema escolar, por ejemplo, se basaba en los impuestos de alcabala que se cobraban en el rastro, los cuales nunca resultaban suficientes.⁷

7. El “Decreto legislativo de 1 de febrero de 1827, para que se establezcan escuelas de primeras letras para niños de uno y otro sexo”, decía que “por cada res que se mata se pagan seis reales de alcabala en todos los pueblos para la dotación de los maestros de escuelas” (Menéndez, 1855-1856, p. 3).

Finalmente, en aquella época la capacidad administrativa del Estado para implementar políticas que alcanzaran a amplios segmentos de la población era en extremo limitada. En la década de 1850 el total del aparato burocrático en San Salvador no pasaba del presidente, dos ministros y una docena de personas, incluyendo al portero de las oficinas de gobierno (Lindo-Fuentes, 1995, p. 90).

Segunda etapa, 1870-1900

Una combinación de factores, que incluyen la disgregación definitiva de la república federal, el crecimiento de la economía de exportación (gracias al mejoramiento de las rutas de transporte internas y externas, y a la creciente demanda por café salvadoreño), y el triunfo ideológico y político de los liberales sobre los conservadores, dieron paso a la consolidación del Estado, y facilitaron una estabilidad relativa de la vida económica y política del país en el último cuarto del siglo XIX. Este es el comienzo de la llamada “república cafetalera”, un régimen marcado por los intereses de un grupo de poder que estaba reorientando la economía hacia la exportación de productos agrícolas.

Aunque las políticas sociales que tenían impacto directo sobre la niñez siguieron concentradas en la educación y en la atención a los huérfanos, en estos años se dio un cambio paulatino en la concepción del papel del Estado. Este se refleja en los escritos de David J. Guzmán, uno de los ideólogos liberales más importantes de la época, que en 1886 decía que la tarea de educar a los niños era demasiado amplia e importante para dejarla “al

escaso recurso y entusiasmo de las familias”, de forma que se hacía necesario “el esfuerzo activo y constante del gobierno a quien incumbe tan sagrada misión” (Guzmán, 1886, p. 5). La elite gobernante había concluido que el Estado tenía que tomar un papel más activo en la educación.

Además, de acuerdo con el tenor de los tiempos, también se alteró el propósito de la educación de la infancia. No se hablaba solamente de formar ciudadanos, sino también se mencionaba un propósito económico, “la prosperidad y el adelanto”, como decía la *Memoria del Ministerio de Instrucción Pública y Beneficencia* (1881). La nueva representación estatal de la infancia era la de ciudadanos y productores en ciernes.

Atrás se dejaba también la orientación religiosa de la educación, y se mantuvo el principio de la escuela laica. La *Constitución* de 1880 establecía la separación del Estado y la Iglesia y, por lo tanto, la educación religiosa se quedaba fuera de los programas escolares.

Los valores que se enseñaban en la escuela, como la moderación y el control de las pasiones, no debían responder al cumplimiento de mandamientos derivados de una religión específica; el buen comportamiento se debía seguir por ser “útil (saludable) para el individuo, la sociedad y la nación” (González Torres, 2014, p. 105). En 1887, en sus *Elementos de Pedagogía*, Francisco Galindo decía que uno de los objetivos de la educación moral era “crear hábitos de moderación para la satisfacción de las necesidades, someter la voluntad al deber y sembrar en el corazón los gérmenes de la virtud” (citado en González Torres, 2014, p. 100).

Al mismo tiempo, y en contraste con la realidad social imperante, el ideal de la familia nuclear encabezada por un matrimonio legal recibió un énfasis mayor. Para el influyente positivista Darío González la familia consistía en:

la unión de los padres, en los deberes que nacen de la paternidad, en el reconocimiento y adhesión de parte de los hijos y en el cariño y el amor que ligan a todos los miembros de la familia entre sí. Llénanse en la familia todas las necesidades mediante la economía y el trabajo, se educa a los hijos, y se cumple y realiza el derecho (González, 1895, p. 330).

En contraste con este ideal, gran parte de los niños y niñas nacían fuera de uniones legales. Estimaciones de la época sugieren que más de la mitad de los niños salvadoreños caían en esta categoría (Racine, 1997, p. 122).

Para los niños y niñas, la discrepancia entre el ideal legal y la realidad de sus vidas podía crear desprotección, sentimientos de marginación y problemas prácticos, como fuera el caso de Alberto Masferrer. El ilustre pensador nació en 1868, hijo de un emigrado español y de una campesina, y fue clasificado como “hijo ilegítimo”. A la edad de cuatro años su padre lo incorporó a la familia que había comenzado con su esposa (Masferrer C., 1957, pp. 11 y 13). El estigma de la “ilegitimidad” lo persiguió toda la vida. En el Libro de la vida, Masferrer dice:

No hay niños ilegítimos, no los hubo nunca, no los habrá jamás. Sin duda que hay uniones ilegítimas: todas aquellas que determinaron el orgullo, la vanidad, la ambición, la sensualidad, el dinero ... son los padres los ilegítimos, los responsables, los culpables, no el niño: tal como no es responsable de

su fealdad la estatua sino quien la esculpió (Masferrer, 1932, p. 19).

El autor volvió a este tema varias veces en sus escritos, incluyendo un pasaje en el *Mínimum Vital*. Resulta indudable la herida que el estigma social y la falta de igualdad de derechos por haber nacido fuera del matrimonio dejó en el escritor en una sociedad que enfatizaba un ideal de familia alejado de la realidad de la mayoría.

Huérfanos

El papel directo del Estado también cambió en lo que respecta al cuidado de los huérfanos. Se empezó a abandonar la idea de asignar huérfanos a familias de la localidad y se contempló la necesidad de organizar instituciones especializadas. En 1876 se fundó un hospicio en San Salvador, gracias a la iniciativa de doña Sara de Zaldívar, esposa del presidente de la República. El establecimiento quedó en manos de las Hijas de la Caridad. Aparentemente, en sus primeros años el hospicio solo recibía niñas, pero en informes de finales de siglo se encuentran también niños.⁸

De acuerdo con la Memoria del Ministerio de Instrucción Pública y Beneficencia (1881, p. 284), la institución se proponía “presentar asilo seguro a la orfandad, apartándola del camino de la corrupción”. Esta casa, “además de proporcionar un asilo donde se escuda la debilidad del sexo en la orfandad, donde se alivian las dolencias del indigente ... se consagra a inculcar a las niñas

8. Ver “Hospicio de huérfanos” (1876) y el sitio web del Hogar San Vicente de Paul (hogarsanvicentedepaul.wordpress.com/nuestra-historia/).

las primeras nociones de la virtud y del saber” (Memoria que el Sr. Ministro de Instrucción Pública y Beneficencia, 1880, p. 280). Según esta fuente, para 1880 esta institución contaba con 276 alumnas —80 eran internas y 196 externas— “dispensándose a todas ellas gratuitamente los cuidados de la casa, y la enseñanza tanto de los conocimientos elementales de instrucción primaria, como de los oficios domésticos más usuales”.

En años subsiguientes se abrieron otras Instituciones similares en diferentes partes del país. La de Sonsonate (1886) se organizó a iniciativa de una sociedad católica de señoras, con subsidio del Estado. La casa de huérfanas de Santa Tecla abrió en 1887, gobernada por un grupo de hombres importantes de la ciudad. Además, había un asilo de mendigos en San Salvador del que poco se sabe.

El número de niñas y niños en el Hospicio de Huérfanos de San Salvador nunca llegó a ser elevado. En 1893 atendía a 90 niños, en su mayoría preadolescentes, y a 210 niñas con edades que oscilaban entre los 12 y 16 años. Una descripción detallada de las actividades del hospicio ese mismo año deja la impresión de una institución que imponía una disciplina rígida. Los niños y niñas del orfanato, decía con admiración el redactor del *Directorio de San Salvador*, recibían alimentación y enseñanza en un ambiente altamente reglamentado:

No se oye una voz discordante ni se ve a ninguna persona moverse con objeto distinto del que cumple a su respectiva ocupación ... Grata sorpresa produce ver los ejercicios que hacen los niños más pequeños, de dos a ocho años, los que son dirigidos por una hermana que los gobierna por medio de una castañe-

ta. A cada golpe de este pequeño instrumento los niños hacen simultáneamente un movimiento, formando variadas figuras, lo que les sirve tanto de enseñanza como de entretenimiento (Silva L., 1893, p. 131).

Incidentalmente, los legisladores estaban al tanto de los peligros que entrañaban este tipo de instituciones. Desde 1826 el *Código Penal* contemplaba penas para los responsables de instituciones de caridad que contribuyeran a la corrupción o explotación sexual de las niñas a su cargo (Menéndez, 1855-1856, tomo 1, p. 402).

El nuevo enfoque de crear instituciones sólidas y duraderas se observa también en la preocupación del Estado por establecer una fuente de ingresos estable para orfanatos y hospitales. Con este objeto la junta de beneficencia fundó en el año de 1880 una lotería cuatrimestral que constituye el comienzo de la “Lotería Nacional de Beneficencia” que todavía funciona (Silva L., 1893, p. 145).

De esta manera, para finales del siglo, el Estado había adoptado un papel directo, aunque limitado, en la organización de un sistema educativo y en la atención a los huérfanos.

El compromiso financiero del Estado

Para finales del siglo XIX el Estado había incorporado los gastos en la niñez a su presupuesto, destinando la mayor parte a la educación (tabla 1). Es más, los gastos destinados a otras formas de asistencia eran un porcentaje mucho menor del presupuesto y dependían de los ingresos de la Lotería Nacional de Beneficencia y de la caridad de particulares.

Tabla 1. Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1890

| Año | Total de presupuesto del Estado en colones, precios corrientes | Porcentaje en escuelas primarias | Porcentaje en asistencia a la niñez |
|------|--|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1890 | 4,366,992.40 | 7.7 % | 0.5 % |

Fuente: Ley de Presupuesto en *Diario Oficial*, 18 de junio de 1890.

Los pasos que dio el Estado en este periodo tuvieron un alcance muy limitado, pero al menos representan el interés por crear un marco institucional y proporcionar fondos para iniciativas relacionadas con el papel del Estado para proteger la niñez: los comienzos de un sistema escolar, una institución para proteger a los huérfanos, y una lotería para labores de “beneficiencia”.

Hitos institucionales

- 1840** Decreto para que haya escuelas de primeras letras en todos los pueblos y valles que tengan más de 150 almas. Primer paso para el sistema escolar.
- 1876** Fundación del Hospicio de Huérfanos de San Salvador.
- 1880** Fundación de la Lotería Nacional de Beneficencia para financiar iniciativas como los hospicios.

**Alimentar a los
niños... cuidarlos
y criarlos
(1900-1950)**

El crecimiento del modelo agroexportador, que favoreció la consolidación del Estado en las últimas décadas del siglo XIX, estrechó los vínculos con Europa y con los Estados Unidos. La elite adoptó una postura cosmopolita y modernizadora que, en cierta medida, desvaloraba los patrones culturales locales. De este modo, en la formación de ciudadanos, el Estado ganó protagonismo desplazando de esa función a la familia.

Desde finales del siglo XIX, ideólogos del liberalismo —atraídos por el positivismo de Auguste Comte y el darwinismo social de Herbert Spencer— como Darío González y David J. Guzmán influyeron en el discurso educativo e introdujeron una actitud científica en la formación de ciudadanos. Su influencia y la de sus sucesores se tradujo en la introducción al discurso oficial sobre la infancia de las ideas de “higienismo” y la práctica de la puericultura. Quienes pregonaban el higienismo a finales del siglo XIX se preocupaban por la dimensión social de la salud, en consecuencia abogaban por medidas de saneamiento ambiental y la promoción de prácticas que ayudaran a evitar enfermedades infecciosas y epidemias. La puericultura era una visión científica del cuidado de la infancia inspirada en ideas de higienismo, eugenesia y un modelo de ciudadanía.

La relación entre ciudadanía, modernidad y las nuevas nociones de higienismo la explican de manera sucinta y efectiva Narciandi y Jiménez Alonso (2014) cuando hablan de:

la intención de colaborar en la construcción de ciudadanos sanos y responsables cuya conducta impulsara el progreso de las naciones. Se trataba de crear pequeños ciudadanos, es decir, niños regulados, sometidos a una norma asociada a los valores de la burguesía emergente.

A principios del siglo XX, las voces más influyentes en la formulación de políticas sobre la infancia incluían no solamente a intelectuales cosmopolitas y educadores que estaban al día de las corrientes más nuevas, sino también a profesionales de la salud.

Al mismo tiempo, se desarrollaba una comunidad intelectual internacional en torno a la infancia. Sus integrantes participaban en congresos, intercambiaban publicaciones y sostenían correspondencia, de forma que en toda Latinoamérica se adoptaban representaciones de la infancia y políticas similares. Los salvadoreños adoptaban y adaptaban pautas internacionales, en un patrón que se mantiene hasta hoy en día.

Congresos

Uno de los instrumentos más importantes de esta difusión de ideas eran los Congresos Americanos del Niño, que se reunían cada tres o cuatro años a partir del primero celebrado en Buenos Aires en 1916 y donde El Salvador, con frecuencia, enviaba delegados.

En el Congreso de 1919, celebrado en Montevideo, se evidenció la influencia de los médicos en el pensamiento y políticas de infancia. Por ejemplo, se aprobaron recomendaciones sobre la mortalidad infantil: la necesidad de reglamentar “cuestiones primordiales de la vida de las clases proletarias, atenuando las actuales causas de desequilibrio económico y social, factor importante en la mortalidad infantil” (*Segundo Congreso Americano del Niño*, 1919, p. 174). También se recomendó enseñar puericultura a las niñas a partir de la escuela primaria y promover la distribución de leche en institutos de puericultura y dispensarios llamados “gotas de leche”. Asimismo se discutieron las características de los

establecimientos para el cuidado de niños y niñas abandonados. Las conclusiones de ese congreso conferían al Estado un papel muy claro en la protección de la infancia, recomendando dar un trato diferenciado a los adolescentes en conflicto con la ley.

Esos temas generales se retomaban en eventos, como el Congreso Centroamericano del Niño que se llevó a cabo en Costa Rica en 1921 (“Primer Congreso Centroamericano”, 1921, p. 1), y en publicaciones en revistas y periódicos de El Salvador. El discurso de educadores, médicos e intelectuales, y las instituciones salvadoreñas de atención a la infancia seguían de cerca las pautas establecidas en los congresos. A continuación, se describen, una por una, las versiones salvadoreñas de las preocupaciones que se repetían en las reuniones latinoamericanas.

Mortalidad infantil. Tomando como excusa la cercanía del centenario del Primer Grito de Independencia, en 1909 el *Diario del Salvador* hizo reflexiones de largo alcance, incluyendo la temática de la mortalidad infantil:

Causa profunda emoción la mortalidad infantil en nuestro país, y es llegado el momento en que la política social ejercite medios adecuados, a fin de prevenir la degeneración física que de nosotros se apodera. Son factores de esta mortalidad, el empirismo y la ignorancia de los padres en la época de la lactancia del niño, y el abandono en que esos seres se desarrollan después, dedicados a trabajos impropios de su edad. Es indispensable crear una institución para la protección de esos infelices. Se hace necesario ampararlos, mientras las madres están entregadas a sus faenas cotidianas. Bueno sería multiplicar las salas-cunas, estableciendo varios de esos asilos en los barrios más poblados

de la capital. La juventud debe aperebirse del deber patriótico de hacer una cruzada a favor de la infancia desvalida. Ojalá que la conmemoración del centenario dé ocasión para rendir un homenaje a nuestros próceres con el establecimiento de esos asilos. De esa manera nos haremos dignos de la gran causa por la cual lucharon nuestros Padres. (“Conmemoración de una fecha gloriosa”, 1909, p. 1).

Ese breve párrafo demostraba que se estaba al día con las ideas que se discutían en los congresos: el cuidado temprano de los niños (puericultura), el trabajo infantil y la necesidad de guarderías (salas cuna). Las corrientes más nuevas se difundían en el periódico más prestigioso de El Salvador.

La institución más importante y duradera para hacer frente a la mortalidad infantil que se fundó en esta época fue el Hospital de Niños “Benjamín Bloom”, gracias a un donativo de el Sr. Bloom, prominente baquero, en 1928. El establecimiento de salud fue apoyado por el Estado y sostenido por la Sociedad de Beneficencia Pública, de cuyo consejo directivo don Benjamín fue nombrado “miembro nato” (“Memoria de los Actos de Relaciones Exteriores, Justicia, Instrucción Pública, Beneficencia y Sanidad durante el año de 1930”, 1931).

Puericultura. En 1906, un artículo en *La Quincena*, una influyente publicación de la época, destacaba la importancia de la higiene, incluyendo consejos sobre puericultura que deberían incorporarse al plan de estudios: cuidados del recién nacido, amamantamiento, vacunación y ejercicios. Para el autor, adoptar el discurso higienista era indicador de la actitud progresista de El Salvador (Arbizú, 1906). Las revistas de los educadores, como *La Enseñan-*

za y *La Escuela Salvadoreña*, contenían abundante información sobre dicha temática. Esta forma de pensar se plasmó en los programas de estudios que, a partir de un decreto de diciembre de 1923, incluyeron un programa de higiene y uno de puericultura para niñas (“Programas de la escuela elemental decretados en diciembre de 1923”, 1924, p. 207).

Gotas de leche. En 1921 se fundó la primera gota de leche a cargo de la Sociedad de Beneficencia Pública para disminuir la mortalidad infantil. En 1922 se abrieron gotas de leche en Sonsonate, Santa Ana, San Miguel y San Vicente; asimismo, se imprimieron 1000 ejemplares de folletos sobre puericultura para todos esos establecimientos. Una descripción de la gota de leche de Santa Ana muestra el pensamiento higienista modernizante que animaba esta institución:

El objeto de esta institución es alimentar a los niños de madres pobres que no tienen el alimento natural para sus hijos, enseñarles la mejor manera de cuidarlos y criarlos (...) el consultorio está provisto de cuanto se necesita para su objeto. Los médicos y las enfermeras están uniformados como en un hospital europeo (...) La hora de entrada para las madres es a las 7 a. m. y a las ocho está terminado el reparto de la leche (...) Las botellas en que se reparte la leche son lavadas con lejía de jabón y después hervidas en el pasteurizador. El agua que se agrega a las mezclas de leche es previamente hervida en un aparato eléctrico. (“En la gota de leche de Santa Ana”, 1923, p. 4).

Salas cuna. La Sala Cuna de San Salvador, fundada por Doña Sara de Zaldívar, abrió sus puertas en 1904 con 12 infantes

(Guevara, 2001). En ella se cuidaba a los niños y niñas “de las mujeres trabajadoras, que no tienen a quien encomendar sus tiernos hijos, mientras ellas consagran todas las horas del día a sus necesarias faenas” (“El Día y la Sala Cuna”, 1923). “El ideal de la Sala-Cuna”, decía el periódico católico *El Centroamericano* en 1913, “es que sus puertas estén francas desde las primeras horas para que las pobres mujeres alcancen mayores ganancias” (Calderón, 1913, p. 3).⁹ En 1920 la sala cuna de San Salvador atendía diariamente a 734 niños (*Memoria de hacienda, crédito público y beneficencia*, 1921, pp. 40-41). En 1922, un porcentaje muy pequeño de los niños y niñas que lo necesitaban recibían asistencia médica, tan sólo aproximadamente 80 niños y niñas al día (“Memoria de Hacienda, Crédito Público y Beneficencia correspondiente a 1922”, 1923).

Al no contar con fondos suficientes, las Salas Cuna no tuvieron impacto en la mayoría de la población. A pesar de aparecer en los informes de la Secretaría de Beneficencia, su presupuesto siempre dependía de contribuciones de caridad de diversos orígenes. En 1913, por ejemplo, el establecimiento Lion d’Or hizo una venta de cepillos a favor de la Sala Cuna (“En favor de la Sala Cuna”, 1913). Dos años más tarde, la Junta Patriótica de Obreros le hizo un donativo de cien pesos (“Donativo a la Sala Cuna”, 1915, p. 1). En 1923, en vista de que “tan benéfica casa necesita de fondos para sostener y ensanchar su radio de acción”, el periódico *El Día* decidió imprimir tarjetas navideñas especiales para recaudar fondos (El Día y la Sala Cuna, 1923).

9. Este artículo contiene una breve historia de la casa cuna.

En las salas cuna, donde se encuentra el origen de las guarderías y de los centros de desarrollo integral de hoy en día, y en las gotas de leche, se manifiesta claramente el espíritu de la época: la atención a los niños y niñas era un acto de caridad, pero estaba en manos de profesionales de la medicina.

Cuidado de niños y niñas en instituciones. El número de hospicios y orfanatos aumentó de manera paulatina y su administración se adaptó a las nuevas corrientes higienistas. Los hospicios de San Salvador, Santa Ana, Santa Tecla, Sonsonate y San Miguel, que aparecen en la *Memoria de Relaciones Exteriores, Justicia y Beneficencia* de 1905, seguían funcionando en 1917. En Santa Tecla se había fundado un hospicio para huérfanas, el Hospicio Guirola (Bermúdez, 1917).

El número de niños y niñas en instituciones no aumentó mucho en estos años, en 1905 había 498 y en 1920, 811. Las escuelas para externos adscritas a estas instituciones atendían a 1204 niños (*Memoria de Hacienda, Crédito Público y Beneficencia*, 1921; *Memoria de Relaciones Exteriores, Justicia y Beneficencia*, 1906).

Estos centros combinaban actividades de escuelas regulares con talleres para desempeñar oficios y generar fondos para la institución. En la institución para niñas:

Los talleres de costura y bordados, aplanchado, zapatería, telares y sastrería, produjeron una utilidad neta de 7,784.34 colones sobre un producto bruto de 82,790, o sea 9,4 %. El Hospicio de Sonsonate que está anexo al Hospital, ha marchado con regularidad. Tiene escuela primaria para externos, con una asistencia media de 136 alumnas (Memoria de Hacienda, Crédito Público y Beneficencia, 1921, p. 40).

En 1921 la Memoria de Hacienda explicaba una ampliación de la Función de estas instituciones para incluir la prevención del crimen:

Los Reglamentos de nuestros Hospicios disponían la protección del Estado para los huérfanos únicamente; pero atendiendo a que, en el seno de familias depravadas, los niños están expuestos a contagios de inmoralidad, el Ejecutivo, por acuerdo de fecha 21 de junio de 1920, dispuso recluir y educar también en los Hospicios a niños cuyos padres observen conducta criminosa. El Hospicio de San Salvador es una casa digna de todo elogio, donde prevalece el orden y economía y se imparte una educación cristiana.

Para 1923 el Hospicio de San Salvador estaba atendido por 16 hermanas de la Caridad. Los talleres de carpintería, zapatería, sastre-ría, tejeduría y panadería producían beneficios para mantener la institución (una utilidad neta de más de 5000 colones en ese año) (Memoria de Hacienda, Crédito Público y Beneficencia, 1923, pp. 366-367). Esos ingresos se unían al financiamiento procedente de la Sociedad de Beneficencia (que derivaba de la lotería) y a las donaciones de particulares y, ocasionalmente, de empresas comerciales.

Niños y niñas en conflicto con la ley. A principios del siglo XX se empezó a hablar sobre crear una “casa de corrección de menores”, para educar a niños con problemas de comportamiento. Si bien en 1914 había expectativas de abrir una institución de esta naturaleza, esta no fue realidad sino hasta 1916 (“Un antiguo proyecto que se trata de realizar”, 1914). Ese año se organizó una Escuela de Corrección de Menores anexa a la Dirección General de Policía. La idea era crear un sitio:

donde se refugian para librarse de la depravación y del crimen, niños desvalidos, casi todos huérfanos, a quienes la vigilancia de la autoridad sorprendió en los umbrales del vicio o en las veredas del libertinaje ... Saben que siendo buenos y trabajando bien irán ascendiendo de soldados a cabos; de cabos a sargentos y quién sabe si también hasta capitanes y generales. (Bermúdez, 1917, p. 51).

Para 1929 la correccional de varones estaba bajo la administración de los padres de la orden somasca y atendía a 40 niños. Asimismo, se había creado una correccional de mujeres dirigida por la Obra del Buen Pastor que contaba con 20 estudiantes internas (“Memoria de los Actos de Relaciones Exteriores, Justicia, Instrucción Pública, Beneficencia y Sanidad durante el año de 1929”, 1930).

Educación

Las instituciones educativas recibieron atención renovada en esta época. Aparecieron revistas especializadas como *La Enseñanza*, *La Escuela Salvadoreña* y *Nueva Escuela Salvadoreña* que muestran la profesionalización de la comunidad educativa y un gran interés en la pedagogía moderna y en la expansión del sistema educativo. Por un tiempo Alberto Masferrer fue el director de *La Escuela Salvadoreña*, revista patrocinada por el Ministerio de Instrucción Pública.

La portada de esta revista incluyó la primera declaración internacional de los derechos del niño (conocida también como “Declaración de Ginebra” [1924]), y rutinariamente incluía artículos como “Nuestro hijo. Lecciones de puericultura”, por J. Langton Hewer (1924), profesor del hospital de Londres.

Gracias a las revistas y a los congresos Americanos y Panamericanos antes mencionados, un nuevo discurso llegó a los niveles oficiales más altos. En 1924 el presidente Alfonso Quiñónez Molina dijo en su mensaje anual: “La enseñanza, considerada en todos sus aspectos, es materia propia de una función social; pero ha de permanecer sujeta a la tutela de la administración, mientras la iniciativa privada no se desarrolle y pueda atenderla por sí sola” (“Mensaje presidencial”, 1924, p. 33). Quedaba claro que, a diferencia del siglo XIX, la función educativa estaba firmemente en manos del Estado.

Las instituciones y programas mencionados (los hospicios, la Sala cuna, la gota de leche, las correccionales) iniciaron en esta época, pero nunca tuvieron una cobertura adecuada particularmente durante los años de la llamada dinastía Meléndez-Quiñónez.

Durante la década de los treinta y a principios de los cuarenta (bajo la administración del general Maximiliano Hernández Martínez) no hubo mayores innovaciones pero se hicieron avances en la cobertura. Al terminar la dictadura de Martínez, el Hospital Bloom tenía un presupuesto de 45,871 colones. Las ramas de la Casa Nacional del Niño (sucesoras de los hospicios) se mantenían con una combinación de subvenciones gubernamentales, ingresos de la Lotería Nacional de Beneficencia y de los talleres. Esta institución tenía presencia en San Salvador, Santa Ana, Ahuachapán, San Miguel y Sonsonate. Además, había instituciones fundadas por particulares que recibían subvenciones gubernamentales y municipales. Estas se encontraban en Santa Tecla (Asilo Adalberto, Asilo San Antonio y Hospicio Belén) y Santa Ana (Hospicio Moraga). La Casa Cuna (también llamada Sociedad Protectora de la Infancia) tenía instalaciones en San Salvador, San Miguel y Sonsonate. La gota de leche

tuvo delegaciones en todos los departamentos (“Presupuestos Especiales de las Instituciones Autónomas de la República”, 1944).

Para 1937 poco habían avanzado las clínicas de puericultura, solamente 792 madres acudieron a ellas. Unas cuantas más asistían a escuchar los consejos higiénicos y disertaciones de un médico que hablaba “con espíritu fervoroso para el cuidado de la primera infancia” y recibían copia de un folleto con consejos de puericultura (*Memoria Anual de la Dirección de Sanidad*, 1939, p. 65). La Sala Cuna continuó dependiendo de la caridad. Inclusive su edificio, construido en 1931, se construyó con donativos de particulares (Guevara, 2001). Lo mismo se puede decir de las demás instituciones de protección a la infancia, siguieron funcionando, pero estaban prácticamente paralizadas.

Hitos institucionales

- 1904** Abre sus puertas la primera Sala Cuna en San Salvador.
- 1916** Se funda la Casa de Corrección de Menores anexa a la Dirección General de Policía.
- 1921** Se funda la primera gota de leche.
- 1923** Introducción de temas de puericultura en los programas de la escuela elemental.
- 1928** Fundación del Hospital de Niños Benjamín Bloom.

No es sino hasta la caída de Martínez que se abre una nueva etapa de innovación en las políticas de la infancia.

El compromiso financiero del Estado

Al analizar las asignaciones presupuestarias para este periodo (tabla 2) se nota un crecimiento paulatino del porcentaje destinado

Tabla 2. Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1900-1950

| Año | Total de presupuesto del Estado en colones, precios corrientes | Porcentaje en escuelas primarias | Porcentaje en asistencia a la niñez |
|------|--|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1900 | 5,201,720.25 | 5.29 % | 0.99 % |
| 1905 | 9,179,119.27 | 7.20 % | 0.68 % |
| 1910 | 10,371,869.67 | 5.54 % | 0.63 % |
| 1914 | 14,843,312.00 | 5.05 % | 0.57 % |
| 1920 | 15,959,052.71 | 7.89 % | 0.50 % |
| 1925 | 18,166,714.60 | 6.16 % | 0.43 % |
| 1930 | 25,189,146.66 | 6.63 % | 0.43 % |
| 1935 | 17,675,000.00 | 7.08 % | 0.53 % |
| 1940 | 20,552,854.00 | 7.58 % | 1.09 % |
| 1945 | 29,993,208.00 | 9.56 % | 0.84 % |
| 1950 | 109,750,000.00 | 10.83 % | 0.58 % |

Fuente: Leyes de Presupuesto en *Diario Oficial*, 7 de junio de 1900, 24 de mayo de 1905, 6 de junio de 1910, 22 de julio de 1914, 4 de septiembre de 1920, 20 de junio de 1925, 10 de agosto de 1930, 29 de junio de 1935, 1 de julio de 1941, 28 de diciembre de 1945 y 23 de diciembre de 1950.

a la educación primaria, particularmente después de la caída del general Martínez en 1944. El comportamiento de las asignaciones a otras formas de asistencia a la niñez es menos favorable. Con la excepción de 1940, la suma de programas destinados a la niñez nunca es más de uno por ciento y no hay tendencia al crecimiento. El compromiso del Estado con la educación primaria se consolidó, pero todos los demás programas destinados a la niñez se mantuvieron en niveles marginales.

Planificar para los niños y niñas en el desarrollo nacional (1950-1990)

Después de la Segunda Guerra Mundial se impuso un nuevo paradigma en las políticas sociales dirigidas a la infancia, influenciado por la comunidad internacional y adaptado a la visión de la élite gobernante salvadoreña. El periodo que cubre esta sección, desde 1950 hasta 1990, se divide claramente en dos subperiodos: antes y después de la guerra civil. A continuación se discutirá la formación del nuevo consenso internacional y la forma como se interpretó en El Salvador en cada subperiodo.

1950-1980

Comunidad internacional

En 1946 se crea el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, para ayudar a los niños y niñas europeos después de la Segunda Guerra Mundial. En 1953, Unicef se convierte en organismo permanente dentro del sistema de Naciones Unidas. El Instituto Interamericano del Niño (survido de los Congresos Americanos del Niño) se integró a la OEA en 1949 “como referente técnico a nivel regional en materia de niñez y adolescencia y como organismo articulador, de búsqueda de consensos y compromisos de los gobiernos” (OEA-IIN, s/f). El Salvador participa en este organismo desde su creación. El 20 de noviembre de 1959 se aprobó la Declaración de los Derechos del Niño de manera unánime por todos los 78 Estados miembros de la ONU. Esta fue adoptada y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su resolución 1386 (XIV) en la Resolución 1386 (XIV) reemplazando a la Declaración de Ginebra de 1924. (Unicef history project, 1986, p. 2).

El renovado interés en la infancia dejó atrás el enfoque compartimentado y medicalizado de los Congresos Americanos del Niño. En 1961 la Unicef promovió la integración de la temática de la infancia en los planes de desarrollo económico y social de los países (UNICEF history project, 1986, p. 3).

La orientación internacional era parte de una tendencia intelectual más amplia que creía que la modernización de la sociedad podía acelerarse por medio de la formulación de planes de desarrollo. En Latinoamérica, la teoría de la modernización, como se llamó este enfoque, recibió un gran impulso después de la revolución cubana, cuando Estados Unidos puso en marcha la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda al desarrollo en gran escala. Para participar en la Alianza, los gobiernos latinoamericanos se comprometieron a organizar unidades de planificación y produjeron planes quinquenales de desarrollo. En El Salvador, para el caso, se creó en 1962 el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN) en el que poco a poco se incorporaron políticas relativas a la infancia.

La teoría de la modernización tenía expectativas muy claras sobre la familia. Las sociedades tradicionales se caracterizaban por las familias extendidas, con muchos niños, que vivían principalmente en zonas rurales. En cambio, en las sociedades modernas, el ideal al que había que aspirar, las familias eran nucleares, con pocos hijos, vivían en zonas urbanas y se beneficiaban del progreso de la industrialización. Estas familias pequeñas podían dar mejor atención a sus hijos proporcionándoles educación y servicios de salud.

Las nuevas formas de pensar sobre la infancia y la familia tuvieron efecto directo en la legislación y las instituciones salvadoreñas, y se adaptaron a la visión que los gobiernos de la época creían deseable y factible políticamente.

Nuevo marco institucional en El Salvador

Durante la década de los cincuenta se colocaron las bases para los cambios fundados en el nuevo paradigma. El hito más importante después de la caída del general Martínez fue la *Constitución* de 1950, fundamento ideológico y legal de los gobiernos militares que dominaron la política salvadoreña hasta antes de la guerra civil.

La *Constitución* modificó varios aspectos relativos al estatus legal de la familia y de sus miembros. Otorgó ciudadanía a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre. Designó a la familia como base fundamental de la sociedad que debía ser protegida por el Estado (artículo 180). Este debía fomentar el matrimonio, y proteger y asistir a la maternidad y la infancia. Además, la nueva carta magna reconocía la igualdad jurídica de los cónyuges y daba los mismos derechos a los hijos nacidos dentro del matrimonio y fuera de este. “No se consignará en las actas del registro civil”, decía el artículo, “ni se expresará en las partidas de nacimiento, el estado civil de los padres”.

La igualdad de los hijos nacidos fuera del matrimonio fue tema de discusión en la Asamblea Constituyente:

El aspecto de la paternidad en la práctica perjudica a los niños, particularmente en los colegios, porque eso de hijos naturales

y legítimos es dañino y más aún en los colegios de señoritas donde eso significa la muerte moral para una joven; agrega que esa discriminación hará que cuando el niño sea un adulto, se lance a caminos torcidos. (Documentos históricos de la Constitución, 1950, p. 244).

El diputado que así hablaba decía que el 75 % de los niños y niñas salvadoreños había nacido fuera del matrimonio. Este tema causaba agitación entre la clase política y, por extensión, en el público general.

En ese debate, miembros de la iglesia sostuvieron que la protección de los hijos correspondía a la familia y no al Estado. Asignar la protección al Estado, continuaba el argumento, socavaba a la familia. Por lo tanto, al Estado le correspondía solamente la protección de los hijos fuera del matrimonio. Este argumento no tuvo éxito y a fin de cuentas la *Constitución* estipuló que el “Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la educación y a la asistencia. La delincuencia de los menores estará sujeta a un régimen jurídico especial”.

La *Constitución* también incluía cambios institucionales. Creó una Procuraduría de Pobres que debía “velar por la defensa de las personas e intereses de los menores y demás incapaces”. De esta manera, establecía claros parámetros para las políticas del Estado, consistentes con las perspectivas internacionales. Más adelante, en 1966, se promulgó la *Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores* que, en 1974, sería reemplazada por el *Código de Menores* y la Política Nacional de Protección al Menor (*Código de Menores*, 1974, 1222-1236).

A continuación se verá cómo se reflejó este cambio en el discurso internacional y en el marco legal salvadoreño en reformas de las instituciones heredadas de las décadas anteriores.

Mortalidad, nutrición y salud infantil

La relación entre las políticas salvadoreñas y las metas establecidas por la comunidad internacional era apoyada por fondos de organismos de cooperación internacional y bilateral. En las décadas aquí consideradas los programas para la infancia dejaron de ser intervenciones puntuales y se empezaron a concebir como parte de proyectos sociales integrales.

A principios de los cincuenta, El Salvador recibía apoyo de Unicef para programas de distribución de leche, de nutrición y para campañas contra la malaria.

En la década de los sesenta, Unicef propugnaba que las necesidades de los niños no debían verse “en aislamiento de sus familias y comunidades”. Además, promovió la idea de “planificar para los niños en el desarrollo nacional” (Unicef history project, 1986, p. 3). La ayuda de Unicef llegó en forma de programas de salud, prevención de enfermedades y desarrollo urbano comunitario. Estos últimos cobraron importancia en la década de los setenta.

Una unidad de CONAPLAN, el Programa de Fomento y Cooperación Comunal por Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua (FOCCO) fue la institución salvadoreña encargada del desarrollo comunitario a nivel nacional, y recibía asistencia de Unicef y de otros organismos internacionales. Hacia mediados de la década de los sesenta, los programas de atención a la desnutrición en centros públicos

alcanzaban a unos 70 000 niños al año (Consejo Nacional de Planificación Económica, 1971, cuadro 5).

Suministro de leche y alimentos

Una de las primeras ayudas que recibió El Salvador de Unicef fue la colaboración en el suministro de leche.

En 1950 este organismo internacional patrocinaba un programa de distribución de leche en polvo (“Ordenado reparto de leche hace la Unicef”, 1950, p. 8). En 1954, contribuyó en la instalación de una planta de leche en polvo cuya producción se destinaría a la alimentación gratuita de escolares (“1,300,000.00 colones costará planta pasteurizadora”, 1954, p. 1).

En la década de los sesenta y setenta el suministro de leche se enmarcó dentro de proyectos de ayuda comunitaria. Un informe de FOCCO indica que a mediados de los sesenta los niños y niñas menores de 4 años inscritos en programas de leche llegaban a un promedio de alrededor de 50,000 al año (Consejo Nacional de Planificación Económica, 1971, cuadro 5).

Salas cuna

El artículo 184 de la *Constitución* de 1950 establece que la responsabilidad de las salas cunas está en manos de los patronos:

La mujer trabajadora tendrá derecho a un descanso remunerado antes y después del parto, y a la conservación del empleo. Las leyes regularán la obligación de los patronos de instalar y mantener salas cunas y lugares de custodia para los niños de las trabajadoras.

Estas salas cunas complementarían a las ya existentes.

El Consejo Salvadoreño de Menores, creado en 1975, tuvo a su cargo supervisar las salas cunas y guarderías de los mercados municipales. Estos se consideraron un lugar ideal para la instalación de guarderías debido a la concentración de mujeres trabajadoras. Dos ejemplos son la guardería anexa al Mercado 5 de Noviembre, que financiaba el Ministerio de Salud Pública, y la Guardería N.º 9 del Mercado La Tiendona, que administraba el Consejo Salvadoreño de Menores.

Niños y niñas sin cuidado parental

El Hospicio de Huérfanos continuó a cargo de las hermanas de la Caridad, pero en 1958 cambió su nombre a Hogar del Niño y se convirtió en una dependencia de la Procuraduría General de Pobres. Más adelante se abrieron centros complementarios anexos tales como el Hogar Temporal de Varones y el Centro de Orientación para Niñas (www.isna.gob.sv/ISNANEW/). De 1970 a 1993 el Hogar del Niño pasó a ser parte del Ministerio de Educación.

Niños y niñas en conflicto con la ley

En 1966, al aprobarse la *Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores*, se creó el Primer Juzgado Tutelar de Menores y se fundaron el Centro de Orientación Rosa Virginia Pelletier y el Centro de Observación de Menores (www.isna.gob.sv/ISNANEW/). De acuerdo con la página web del ISNA:

El concepto moderno de la atención integral de los menores no se cumplía para ese entonces. Las actividades se limitaban a cubrir a través de los internados, las necesidades básicas:

alimentación, vivienda, educación integral y manualidades, volviendo insuficientes los servicios en cuanto a cobertura y calidad de los mismos.

La modernización del marco institucional incluyó, en 1974, la aprobación de un Código de Menores y la formación del Consejo Salvadoreño de Menores.

Trabajo infantil

La sección sobre el trabajo de la Constitución de 1950 indica que:

Los menores de catorce años, y los que habiendo cumplido esa edad sigan sometidos a la enseñanza obligatoria en virtud de la ley, no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo. Podrá autorizarse su ocupación cuando se considere indispensable para la subsistencia de los mismos o de su familia, siempre que ello no les impida cumplir con el mínimo de instrucción obligatoria. La jornada de los menores de diez y seis años no podrá ser mayor seis horas diarias y de treinta y seis semanales, en cualquier clase de trabajo. Se prohíbe el trabajo a los menores de diez y ocho años y a las mujeres en labores insalubres o peligrosas. Se prohíbe también el trabajo nocturno a los menores de dieciocho años. La ley determinará las labores peligrosas o insalubres. (Art. 183).

El Censo Agropecuario de 1950 da una idea del trabajo agrícola de los menores de edad. Aproximadamente uno de cada diez trabajadores rurales era menor de 15 años; la gran mayoría de ellos trabajaba con familiares y no recibía remuneración. En las explotaciones más pequeñas era mayor en uno o dos puntos

porcentuales la proporción de trabajo infantil.¹⁰ Estas cifras excluyen el trabajo doméstico de las niñas, el cual estaba muy extendido. Para 1971 la proporción se mantuvo prácticamente inalterada.¹¹

Las cifras nacionales (sumando niños y niñas de las zonas urbanas y rurales) indican una participación mayor de los varones en el mercado laboral (aproximadamente seis veces más). Es muy probable que las labores desempeñadas por las niñas (cuidando a los hermanos, ayudando a la mamá a cocinar, acarreado agua) no se hayan considerado como trabajo. Si esto es así, al menos una tercera parte de los niños y niñas empezaba a trabajar antes de cumplir catorce años.

Tabla 3. Población de 10-14 años de edad económicamente activa (en porcentajes), 1961 y 1971

| | 1961 | 1971 |
|-----------|------|------|
| Masculina | 30 | 31.6 |
| Femenina | 5.3 | 5.2 |
| Rural | 24.2 | 25.2 |

Fuente: Ministerio de Economía, 1965 y 1972.

10. El total de trabajadores en la semana anterior al empadronamiento fue de 654 760. De estos 73 627 eran menores de 15 años y 51 112 eran familiares sin remuneración (Dirección General de Estadística y Censos, 1954, p. 335). Las cifras por tamaño de explotación están en la página 343.

11. En el censo de 1971, 69 707 de los 632 360 trabajadores agropecuarios (11 por ciento) eran menores de 14 años.

El censo refleja que la mayoría de los niños trabajadores se dedicaba a las faenas agrícolas, como jornaleros o en los terrenos de la familia. Además, muchos producían artesanías rurales como sombreros de palma.

En las zonas urbanas el trabajo infantil visible era mucho menos frecuente que en las rurales. Hay que tomar en cuenta que los niños urbanos tenían mayores oportunidades para asistir a la escuela. La brecha en las oportunidades educativas rurales y urbanas tenía gran incidencia en las estrategias de largo plazo de los hogares pobres.

Para las familias rurales enviar a los niños y niñas a la escuela quería decir someterlos a grandes caminatas y privarse de su ayuda en las faenas del campo o de la casa. Además, no había seguridad de que en el futuro esa educación redundara en mejores ingresos para ayudar a sus padres en su vejez.

Para los hogares urbanos, muchos de ellos con jefe de familia mujer, la escuela era un sitio donde los niños y niñas estaban protegidos. Las cortas distancias les permitían ayudar en casa o en los negocios familiares al terminar la jornada escolar. Asimismo, las posibilidades de ascenso económico gracias a la educación, y de apoyo a los padres en la vejez, eran menos remotas que en el campo.

Ahora bien, las estadísticas son engañosas. Recientes estudios han mostrado que el trabajo infantil doméstico es significativo y pasa desapercibido. No hay razones para creer que el caso haya sido diferente a mediados del siglo XX.

Educación

La *Constitución* establecía que la educación básica era un derecho y un deber (artículo 199). En consecuencia, a partir de 1950, los gobiernos militares introdujeron varias iniciativas para ampliar y modernizar el sistema escolar, pero su influencia se hizo sentir principalmente en las zonas urbanas, mientras la gran mayoría de la población todavía vivía en el campo.

El Ministerio de Cultura estableció una nueva unidad para abordar los altos niveles de analfabetismo (en 1950 los documentos oficiales ponen al analfabetismo en un rango entre el 40 % y el 50 %). El presidente electo en 1950, el coronel Óscar Osorio, había vivido en México y buscaba imitar algunas de las iniciativas que siguieron a la revolución mexicana. Construyó escuelas de “estilo revolucionario” en zonas urbanas y rurales, e instituyó brigadas culturales. Su retórica era más grandilocuente que sus logros. De hecho, solo dos brigadas funcionaron.

La atención a la educación fue un elemento importante del esfuerzo por modernizar la economía. En contraste con los regímenes anteriores, que se enfocaban en la formación de ciudadanos, después de 1948 los gobiernos destacaron el papel económico de la educación. En 1952, el país invitó a expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) a colaborar en el desarrollo de políticas educativas. Así inició la participación de las organizaciones internacionales en la formulación de la política educativa, una tendencia que produciría cambios en el futuro. La primera misión de la Unesco encontró que solo el 40 % de los niños y niñas en edad escolar asistía a

la escuela, que el déficit de los maestros de primaria era del 45 % y el déficit de los edificios escolares alrededor del 37 %.¹²

Con los primeros esfuerzos en la modernización educativa, aumentó la matrícula de la escuela primaria (casi 50 % entre 1956 y 1962), aunque, según informes oficiales, esta se concentró en los grados primero y segundo. A principios de los años sesenta también se construyeron más edificios escolares con el apoyo de la Alianza para el Progreso, que financió 200 de ellos.

El punto más alto en la modernización fue la reforma educativa de 1968 promovida por el presidente Fidel Sánchez Hernández. Durante este periodo la educación recibió una alta prioridad. El presidente y su equipo concebían la educación como la clave del crecimiento económico y de la industrialización del país y, por lo tanto, veían la política educativa como un aspecto de la planificación económica general.

Gracias a la reforma hubo un aumento significativo en la matrícula. El número de estudiantes que asistía a la escuela se duplicó entre 1965 y 1979. Sin embargo, la manera en que se implementó la reforma educativa creó grandes conflictos con el gremio magisterial.¹³

En los hitos institucionales de este periodo se evidencia la influencia del pensamiento de la comunidad internacional según el cual la política de la niñez era parte de la política social. Los

12. Con base en Feuerlein (1952).

13. Esta sección sobre educación se basa en Lindo-Fuentes (2008).

ambiciosos programas de desarrollo comunal, saneamiento ambiental, vacunación, etc. redundaban en beneficio de los niños y niñas. La educación recibió fuerte apoyo, pero se concebía más como una política de desarrollo y crecimiento económico que como política para la niñez. Hay que decir también que los avances institucionales y legales no fueron acompañados de asignaciones presupuestarias consistentes con la Constitución de 1950.

Tabla 4. Tasa de alfabetización de la población mayor de diez años de edad por sexo y por localización, 1950-1992

| Año | País | | | Zonas urbanas | | | Zonas rurales | | |
|------|-------|------|------|---------------|-------|-------|---------------|-------|-------|
| | Total | H | M | Total | H | M | Total | H | M |
| 1950 | 39.1 | 42.4 | 35.9 | 64.4 | 71.1 | 58.9 | 23.5 | 26.5 | 19.9 |
| 1961 | 50.1 | 54.8 | 47 | 73.2 | 79.8 | 67.7 | 35.7 | 39.9 | 31.5 |
| 1971 | 59.5 | 62.7 | 56.9 | 80 | 85.22 | 75.96 | 44.4 | 45.45 | 42.94 |
| 1992 | 76 | 79 | 74 | 87 | 90 | 84 | 64 | 67 | 61 |

Fuente: Censos de población.

El análisis de las asignaciones presupuestarias anuales entre 1950 y 1980 (tabla 5) revela un aumento en el compromiso con la educación. Esta inversión alcanzó sus niveles más altos en la historia salvadoreña en la década de los setenta, entre la reforma educativa de 1968 y la guerra civil. Ahora bien, la otra cara de la moneda es el abandono de las otras instituciones de apoyo a la niñez,

algunas de las cuales fueron absorbidas por otras instituciones. El porcentaje del presupuesto dedicado a la protección de la infancia se mantuvo entre la mitad y la cuarta parte de lo que había sido en sus mejores momentos (1.09 % en 1940).

Hitos institucionales

- 1950** Nueva *Constitución Política* contempla la protección de la niñez.

- 1950** Primeros programas de Unicef en El Salvador apoyan programas de distribución de leche.

- 1958** Hospicio pasa a ser el Hogar del Niño.

- 1966** *Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores*.

- 1966** Primer Juzgado Tutelar de Menores.

- 1968** Reforma educativa.

- 1969** Programa de Fomento y Cooperación Comunal (FOCCO) que participó en proyectos de Unicef a nivel comunitario.

- 1974** *Código de Menores*.

- 1974** Política Nacional de Protección al Menor.

Tabla 5. Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1954-1980

| Año | Total de presupuesto del Estado en colones, precios corrientes | Porcentaje en escuelas primarias | Porcentaje en asistencia a la niñez |
|------|--|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1954 | 162,750,000.00 | 8.20 % | 0.43 % |
| 1960 | 187,906,591.00 | 12.75 % | 0.39 % |
| 1965 | 274,691,000.00 | 13.15 % | 0.57 % |
| 1970 | 351,400,011.00 | 14.40 % | 0.26 % |
| 1975 | 845,176,720.00 | 15.64 % | 0.26 % |
| 1980 | 1,988,518,090.00 | 12.23 % | 0.49 % |

Fuente: Leyes de Presupuesto en *Diario Oficial*, 23 de diciembre de 1954, 23 de diciembre de 1960, 23 de diciembre de 1965, 23 de diciembre de 1970, 23 de diciembre de 1975, 23 de diciembre de 1980.

1981-1990

A partir de 1981, con la irrupción de la guerra civil, la vida social y política del país se volvió violenta e impredecible. La situación de los niños y niñas y la capacidad del Estado de protegerlos se deterioró considerablemente. Un trabajo de América Rodríguez (1988) resume las condiciones que creó la guerra en los primeros años:

La persistencia de la represión, el agravamiento de las condiciones de vida; la alta cuota de víctimas de guerra dentro de la población civil; las migraciones forzadas y la destrucción de

bienes y recursos, causadas por los bombardeos y operativos del ejército en las zonas en conflicto muestran un cuadro altamente agresivo para el desarrollo familiar. Los datos proporcionados por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, entregan las siguientes cifras de afectados por la guerra, según tipo de acción en 1985: muertos 3036, de los cuales el 75.3 % eran civiles; heridos por minas, 128. (P. 138).

Las cifras de refugiados crecieron de forma alarmante. Nuevamente citando el estudio de Rodríguez (1988):

El 12 de febrero de 1981, el Socorro Jurídico del Arzobispado señaló que había 75,000 personas entre refugiados y desplazados, las cuales han sido ubicadas en “pueblos estratégicos”, a fin de llevarles un control estricto, pues el gobierno las considera “subversivas”. En esa fecha había 92,500 refugiados en el exterior: en Honduras 40,000, en México 40,000, en Belice 10,000 y en Costa Rica 2500. La mayoría de los refugiados eran campesinos que, al huir de sus cantones, han abandonado un pedacito de tierra, quedando sin casa, sin alimentos, sin ropa, sin nada. En algunos refugios, el hacinamiento en locales reducidos y encerrados aumenta la problemática existencial. (P. 139).

Para 1984 el número de desplazados internos llegó a 467 366, a lo que hay que añadir el número que había migrado a Estados Unidos que se estimaba que ascendía a 500 000.

Según la misma autora, los niños que sobrevivían los desplazamientos experimentaban procesos de socialización anormales.

El desarraigo y la desadaptación debilitaban su autoestima e identidad, además vivían en condiciones de dependencia. Los niños y niñas experimentaban estos procesos en un ambiente de terror psicológico rodeados de violencia y muerte, y temerosos de ser enrolados forzosamente en la lucha armada (Rodríguez, 1988, p. 139).

A la vez que crecían las necesidades de los niños y niñas salvadoreños, se reducían los recursos disponibles para su apoyo. Desde el comienzo de la guerra, los gastos militares absorbieron un porcentaje cada vez mayor de los fondos estatales, disminuyendo consecuentemente los destinados a la educación y la salud pública.¹⁴

Para empeorar las cosas, el terremoto de 1983 dañó seriamente la infraestructura del país. Escuelas y hospitales sufrieron su parte. Una entrevista a una representante del Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer de San Salvador ilustra la multitud de formas en que la destrucción de las escuelas afectó la vida de niños y niñas que asistían a ellas:

Después del terremoto se cayeron miles de aulas, lo que ha obligado a organizar el trabajo de la escuela pública en tres turnos durante el día, y cada turno solo asiste tres días a la

14. “Entre 1983-1985 los gastos asignados a defensa y seguridad ascendieron de 21.4 % a 31.6 %, proyectándose un 36 % para 1986. En cambio los gastos en obras públicas descendieron del 11.2 % en 1983, al 1 % en 1985; educación y salud pública del 27 % en 1983, al 21.1 % en 1984 y ascendieron al 25,2 % en 1985” (Rodríguez, 1988, p. 143).

semana. Además del deterioro del proceso educativo que esto provoca, ha aparecido dentro de la población escolar una alta incidencia de enfermedades venéreas, infecciosas, por el uso de los mismos servicios por niños y adultos en los diferentes turnos. Es necesario analizar las repercusiones dentro de la familia de una situación como ésta, donde la salud y la educación alcanzan altos grados de deterioro. Estos servicios nunca fueron eficientes, pero ahora el terremoto los ha destruido; la gente, casi siempre las mujeres, tiene que buscar dónde atender a sus hijos, provocando una pérdida de tiempo y recursos. (Rodríguez, 1988, p. 149).

La misma entrevista da una perspectiva dramática de la incapacidad del Consejo Salvadoreño de Menores de llevar a cabo su trabajo:

El Consejo Salvadoreño de Menores, que se encarga de velar por los niños, no tiene la capacidad para hacerlo. Estuvimos en una mesa redonda donde se les preguntaba a algunos personas de esta institución qué hacían ante la vagancia, la mendicidad en los buses, la prostitución a los niños, el rapto, la venta... el tráfico de niños y la drogadicción (niños "huelepega"), delincuentes, etc. Contestaron que no tenían capacidad para dar esta atención por la falta de presupuesto. También preguntamos qué medidas estaban tomando ante los bombardeos, la muerte de tanto niño. Eso fue evadido. Decían que algunos niños eran llevados al "Centro Tutelar", cuando eran rescatados, pero no querían quedarse allí, se escapaban, por la promiscuidad y el abuso sexual de unos niños sobre otros, los mayores sobre los menores. En resumidas cuentas, no han hecho mucho. (Rodríguez, 1988, p. 150).

Educación

En las difíciles circunstancias de la guerra no hubo avances en el sistema escolar. Las escuelas públicas ubicadas en el norte del país, en las zonas controladas por las fuerzas rebeldes, experimentaron múltiples problemas: la emigración de niños, la dificultad de enviar material escolar, el abandono de las plazas por los maestros, además de innumerables dificultades prácticas para funcionar. Muchas escuelas simplemente no podían operar.

Un nuevo tipo de escuelas, las "escuelas populares", apareció en esas áreas controladas (alrededor de una cuarta parte del territorio). Las comunidades se organizaron para formar a los maestros, a quienes pagaban con el cobro de impuesto de guerra a los camioneros que pasaban por la zona. Las aulas eran improvisadas, cuando existían. No era raro, particularmente en los primeros años, tener las clases al aire libre bajo la sombra de un conacaste o un amate.

Los maestros populares, carentes de libros de texto y de útiles escolares, usaron su ingenio para desarrollar materiales educativos sencillos, a veces bajo la dirección de miembros del sindicato de maestros. Recibieron influencia directa o indirecta de las ideas de Paulo Freire sobre la educación popular como vehículo para liberar a los pobres de las estructuras opresivas; manejaban una concepción muy diferente a la que promovían los gobiernos militares. Siguiendo al mencionado educador brasileño, recurrían a "palabras generadoras" para alfabetizar, así emplearían palabras como "revolucionario" o "refugiado" para iniciar el proceso de enseñanza. Al final de la guerra, unas cien escuelas de este tipo estaban activas.

La creatividad mostrada por estas comunidades fue una respuesta a las enormes dificultades que tuvo que afrontar el sistema escolar. Después de la implementación de la reforma educativa de 1968, el Gobierno continuó asignando una cantidad significativa de recursos a la educación. En vísperas de la guerra civil, el sector educativo representaba el 3.6 % del PIB, pero al final del conflicto era solo del 1.5 %. Además, los daños a la infraestructura educativa durante el periodo se estima que llegaron a los dos mil millones de dólares.

La disminución de los recursos afectó sensiblemente al sistema. Al final de la guerra, de los salvadoreños mayores de catorce años, tres de cada diez nunca habían asistido a la escuela y solo un tercio había completado más de seis años de educación básica. La formación recibida por quienes asistieron a la escuela fue de calidad muy limitada: una clase típica en 1992 era muy semejante a una de los años cuarenta o de finales del siglo XIX.

El principal avance desde el punto de vista institucional fue la creación de la Secretaría Nacional de la Familia, que no surgió de manera específica para canalizar políticas de la niñez. Nació por

Hitos institucionales

1984 Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) apoyado por el PMA.

1989 Secretaría Nacional de la Familia.

el interés de la Primera Dama en esa época, doña Margarita de Cristiani, de tener alguna iniciativa de carácter social (Mazzini de Pleités, 2003).

El compromiso financiero del Estado

Las cifras de la tabla 6 no son sorprendentes. Con la economía de guerra, el compromiso con la niñez pasó a un tercer plano; el presupuesto de educación se redujo en lo posible y el apoyo a otras instituciones siguió en niveles muy bajos.

Tabla 6. Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1985-1990

| Año | Total de presupuesto del Estado en colones, precios corrientes | Porcentaje en escuelas primarias | Porcentaje en asistencia a la niñez |
|------|--|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1985 | 2,631,317,940.00 | 13.03 % | 0.27 % |
| 1990 | 4,985,884,000.00 | 11.28 % | 0.20 % |

Fuente: Leyes de Presupuesto en *Diario Oficial*, 21 de diciembre de 1985 y 21 de diciembre de 1990.

El desarrollo de la infancia basado en el enfoque de derechos (1990-presente)

Al final de la década de los ochenta varias tendencias importantes coincidieron en la necesidad de replantear las políticas económicas y sociales, en general, y las de la infancia, en particular. En el país la guerra civil llegó a su fin, mientras en el campo internacional el giro neoliberal siguió a la década perdida y a la caída del Muro de Berlín. En relación con las políticas de la infancia, hubo un acontecimiento crucial: la adopción por las Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989. Además, en 1991, otra agencia de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), actuando dentro del mandato de la CDN, produjo el Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999) y la Acción Inmediata para su eliminación.

Una vez más, la interacción de las tendencias internacionales y las realidades locales detonó transformaciones en la percepción del Estado salvadoreño hacia la infancia. El enfoque neoliberal impactó no solo en la política económica sino también en la concepción y entrega de las políticas sociales. En El Salvador, esto coincidió con el fin de la guerra civil, con los Acuerdos de Paz, y con el intenso interés de la comunidad internacional, incluyendo organismos de ayuda multinacionales y bilaterales.

Las autoridades del país, receptivas a iniciativas internacionales, enfatizaron la puesta en marcha de políticas sociales a fin de mitigar los impactos sociales del ajuste estructural. Desde el punto de vista de la ejecución se favorecieron mecanismos descentralizados y apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONG). Las políticas sociales que siguieron a la firma de los Acuerdos de Paz se actualizaron con iniciativas como la Declaración del Milenio, cuyas metas están fuertemente vinculadas con la infancia.

Las políticas sociales orientadas a la niñez tuvieron una característica nueva y muy importante: la premisa de que los niños y niñas son sujetos de **derechos**. Aunque El Salvador había apoyado las declaraciones internacionales anteriores sobre los derechos del niño en 1924 y 1959, estas eran enunciados de principios y no representaban un compromiso legal. La *Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia* (Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2013) señala este cambio de orientación:

La Doctrina de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que plantea y desarrolla la CDN propone una nueva visión para el desarrollo de la infancia basada en el enfoque de derechos, mismo que está presente en la filosofía y principios de derechos humanos plasmados en los instrumentos de carácter universal. Este nuevo enfoque de derechos considera a los NNA [niños, niñas y adolescentes], como sujetos de derechos, reconociéndoles como titulares de todos los derechos humanos, a los cuales se suman los derechos específicos que gozan por su propia condición de ser niños, niñas y adolescentes. (P. 10).

Esta afirmación se deriva directamente de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Unicef, 2006). El segundo artículo dice:

Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o

cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Al diseñar las políticas, entonces, el Estado debe cumplir con sus obligaciones de proveer aquello a que la infancia tiene derecho. Esto se contrapone a las concepciones anteriores según las cuales el Estado dictaba políticas para la niñez como parte de sus políticas sociales, o apoyaba actividades de caridad hacia los niños y niñas.

La ratificación de la CDN en 1990 obligó a las autoridades salvadoreñas a crear legislación nacional y las instituciones necesarias para cumplir con el compromiso internacional adquirido. El entorno nacional —la situación de posguerra y la necesidad de reconstruir el país— era favorable para este tipo de replanteamientos.

En este periodo, la primera instancia institucional relacionada con la protección de la niñez fue fruto de los Acuerdos de Paz. Específicamente, las reformas a la *Constitución* que siguieron a dichos Acuerdos incluían la creación de una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La *Ley de la Procuraduría* (1992) creó una Procuraduría Adjunta para los Derechos de la Niñez y la Juventud. El año siguiente la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor* y el *Código de Familia*.

La Convención de 1989 también llevó a ajustar la legislación penal. En 1994 la Asamblea aprobó la nueva Ley Penal Juvenil. El tratamiento de niños, niñas y adolescentes en el sistema penal se convirtió en un tema de mucha controversia y de particular urgencia debido al problema de las pandillas y a las fuertes presiones políticas en torno al mismo.

Al llegar el siglo XXI, con base en las experiencias y en los requerimientos de la Convención, se avanzó con la creación en 2002 del Instituto Salvadoreño para El Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, la *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* (LEPINA) de 2009 y la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en 2013. Esta última fue el resultado de una amplia consulta a nivel nacional.

La sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales ganaron relevancia como consecuencia del enfoque descentralizador de la nueva institucionalidad. El *Código de Familia* dice que:

La protección integral de los menores estará a cargo del Estado, se hará mediante un conjunto de acciones gubernamentales y no gubernamentales, coordinadas por el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, con la participación de la familia, la comunidad y el apoyo de los organismos internacionales, los que conforman el Sistema Nacional de Protección al Menor.

La *Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia* (2013) también otorga un papel importante a las organizaciones no gubernamentales (p. 15).

Aunque varias de estas organizaciones tienen décadas de estar activas (como Fe y Alegría y la Asociación Demográfica Salvadoreña) su relación con la niñez se ha acentuado en los últimos años.

Las pandillas y la representación de la niñez

En este periodo, la representación de los niños como individuos con derechos que merecen un tratamiento especial se enfrentó

a una representación opuesta: los adolescentes como delincuentes peligrosos que amenazan a la sociedad.

Un estudio sobre las representaciones de las pandillas en la prensa encontró que, al caer en la categoría de “maras”, los adolescentes pierden su carácter de individuos en un “acto de privación de identidad” (Marroquín Parducci, 2007, p. 67). Al pandillero se le caracteriza como “el otro”, con frecuentes referencias a su atuendo y gestos. Un líder de pandilla explicó en una entrevista:

Todos vemos las imágenes que salen de los miembros de nuestras pandillas, descalzos, con los pantalones amarrados por un hilito y esposados como animales, escondiéndose la cara uno en el otro, porque en realidad da pena aparecer así, va. Eso se llama vejación. (Marroquín Parducci, 2007, p. 69).

Estas representaciones, que se extienden indiscriminadamente a habitantes de determinados vecindarios y a personas con cierta apariencia, ponen en conflicto la idea de que todos los adolescentes gozan de derechos y protecciones.

Trabajo infantil

Al entrar en vigor en 1999 el Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, la OIT se ocupó de documentar el trabajo infantil. Para el caso de El Salvador, el organismo internacional comisionó una serie de estudios que, por primera vez en la historia del país, abordaron en profundidad esa temática en diversos sectores: en la industria de la pesca, en la producción de caña de azúcar, en las actividades urbanas, en el trabajo doméstico y en los basureros (Carranza, Zelaya e Iglesias, 2002; Quiteño, 2002; Que-

sada Lino y Vargas Aguilar, 2002; González de Innocenti, 2002; Godoy, 2002a y 2002b). Dos años más tarde Human Rights Watch (2004) publicó otro estudio sobre el abuso de niñas y niños en el trabajo doméstico.

En conjunto, estos estudios presentan un panorama preocupante. No solo ayudan a comprender la problemática de principios del siglo XXI, sino que abren los ojos a la ignorancia sobre periodos anteriores. Es más, los pocos datos para épocas anteriores son meramente cuantitativos, pero el carácter cualitativo de los trabajos patrocinados por la OIT permite conocer de cerca las enormes dificultades y sufrimientos que sufren los niños y niñas trabajadores salvadoreños. Se estima que para 2002 “por lo menos 447,782 niños y niñas” se dedicaban “a alguna forma de trabajo infantil” (Godoy, 2002b, p. 21).

Los niños y niñas trabajadores con frecuencia abandonan la escuela. La entrada al trabajo doméstico empieza para algunas niñas a una edad tan temprana como los nueve años de edad. Ahí están expuestas al maltrato, lesiones, humillaciones y abuso sexual. Los niños pescadores trabajan toda la noche y sufren de frío, pasan largas horas en el mar o en el manglar, donde las condiciones de trabajo son muy duras. “Hay mucho lodo”, dijo un niño entrevistado en 2002 refiriéndose al trabajo en los manglares, “y cuando uno se para se hunde. El lodo hiede mucho y a veces hay espinas o pedazos de conchas que lo hieren a uno en los pies y manos” (Godoy, 2002a, p. 23).

La situación no es mejor para quienes trabajan en la zafra de la caña de azúcar. La historia de un niño de Usulután lo ilustra:

Juan Antonio Castillo, vive en Concepción Batres, Usulután, tiene 14 años y desde los 9 está trabajando en las labores de la caña, por lo que no ha tenido tiempo de aprender a leer ni a escribir, nunca lo han matriculado y por lo tanto no ha ido jamás a la escuela, viaja todos los días hasta San Miguel para realizar su trabajo, el dueño del terreno les proporciona transporte y algunas veces les da de comer, salen muy temprano y regresan en la tarde. Tiene 5 hermanos y vive con ambos padres, aunque el papá no puede trabajar mucho, porque tiene 70 años y toda la vida se ha dedicado a ser agricultor. A Juan le pagan 3.43 dólares por tarea. Debido al trabajo sufre mucho las consecuencias de la insolación y le sangra la nariz. Después de su faena le gusta ir a bañarse al río para quitarse toda la suciedad y la miel que trae en todo su cuerpo. Lava su ropa y le ayuda a su madre a lavar trastos y a jalar agua. (Quesada Lino y Vargas Aguilar, 2002, 23).

Las niñas y los niños víctimas de explotación sexual sufren condiciones muy dolorosas, y están expuestos al SIDA y a todo tipo de enfermedades venéreas. Con frecuencia son virtualmente prisioneros. Según el informe correspondiente:

Son sometidas por parte de los dueños de los establecimientos a desarrollar actividades sexuales con personas adultas y en principio las niñas y niños se encuentran completamente aisladas, en una situación casi de "claustro", y no les está permitido tener contacto con ninguna otra persona que no sea el dueño del local o el cliente-explotador. (González de Innocenti, 2002, p. 37).

Algunos resultados de la nueva institucionalidad

Mortalidad. A principios del siglo XX se empezó a hablar sobre la necesidad de reducir la mortalidad infantil. Hacia finales de ese siglo e inicios del XXI se aceleró el paso en ese sentido. En el periodo 1990-2004 en El Salvador la mortalidad infantil pasó de 47 a 24 por cada mil nacidos vivos, el cambio más favorable en toda Centroamérica para el mismo periodo (Elvir y Asensio, 2006, p. 27).

Suministro de leche y programas de salud. Además de expandir los servicios de salud pública, el país cuenta con programas de salud preventiva, a mejorar la nutrición y a dar atención integral a los niños y niñas. Entre ellos se encuentra el Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE), que comenzó en pequeño en 1984 con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), y que para 2013, cuando se transfirió al Gobierno, alcanzó una cobertura de 1.3 millones de estudiantes de 5000 centros escolares rurales y urbanos. Se financia con fondos provenientes de la privatización de ANTEL. Ese programa se complementa con el programa Vaso de Leche (Programa Mundial de Alimentos, s/f). Otro programa es Escuela Saludable, que comenzó en 1995 y para 2005 atendía más de 4000 centros escolares y a 791 000 niños en los 262 municipios del país (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, s/f).

Además, se han fundado Centros de Desarrollo Integral (CDI), que “dan atención en nutrición, salud preventiva, educación y estimulación al desarrollo a niñas y niños desde los 6 meses de edad hasta los 7 años, para fortalecer en las familias prácticas adecuadas de crianza”; Centros de Bienestar Infantil (CBI) y, para las familias en extrema pobreza, el Programa Comunidades Solidarias, que otorga transferencias condicionadas que compro-

meten a las familias a enviar a los niños y niñas a la escuela y a controles de salud (Sistema de Información Sobre la Primera Infancia en América Latina, 2015).

Cuidado de niños. El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia está a cargo de las instituciones de protección de los orfanatos y hospicios de principios del siglo XX. Esas se clasifican en Centros de Reeduación, Centros de Desarrollo Integral (guarderías), Centros de Profesionalización, Centros Curativos de Educación Especial y Hogares Escuela. La nueva Ciudad de la Niñez y Adolescencia, que empezó a funcionar en 2016, está destinada a apoyar a los adolescentes en situación de riesgo con programas de aprendizaje y recreación.

Educación

El experimento de las escuelas populares de tiempos de la guerra civil perdió su razón de ser con la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, pero dejó un legado. Tomando en cuenta la capacidad de las comunidades, el Ministerio de Educación inició un programa llamado Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Su organización descentralizada estaba en sintonía con las nuevas ideas de entrega de servicios sociales, por lo que fue apoyada por el Banco Mundial (BM). EDUCO favoreció la rápida expansión del sistema educativo en las zonas rurales.

La fase experimental de EDUCO fue la piedra angular de una importante reforma educativa (1995) encaminada a enfrentar los problemas heredados por la guerra civil. Los diversos gobiernos, con apoyo internacional, han hecho esfuerzos para ampliar la

cobertura educativa. La educación preescolar comenzó a recibir atención, la Ley General de Educación de 1996 estableció la obligatoriedad de la educación parvularia.

Los resultados de la reforma educativa de 1995 se manifiestan en las estadísticas. Para 2013, 53 % de los niños y niñas en las áreas rurales y 64.7 % en las urbanas estaban matriculados en programas de atención preescolar. Asimismo, la matrícula en escuelas primarias llegó a 93 %. En contraste, la matrícula en las escuela secundaria superior apenas llegó a 38 % (Unicef, 2015, p. 3).

Tabla 7. Tasa de deserción de educación básica y media 2014

| Grado | 1.º | 2.º | 3.º | 4.º | 5.º |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Inicial | 131,261 | 123,522 | 125,935 | 128,709 | 130,609 |
| Final | 121,980 | 117,559 | 119,691 | 121,930 | 123,315 |
| Deserción | 7.07 % | 4.83 % | 4.96 % | 5.27 % | 5.58 % |
| Grado | 6.º | 7.º | 8.º | 9.º | |
| Inicial | 133,185 | 138,433 | 127,734 | 116,562 | |
| Final | 124,812 | 124,918 | 117,554 | 108,742 | |
| Deserción | 6.29 % | 9.76 % | 7.97 % | 6.71 % | |
| Año de bachillerato | 1.º | 2.º | 3.º | 4.º | |
| Inicial | 101,461 | 80,924 | 32,143 | 140 | |
| Final | 88,053 | 74,939 | 30,738 | 124 | |
| Deserción | 13.21 % | 7.40 % | 4.37 % | 11.43 % | |

Fuente: MINED, Gerencia del Sistema de Estadísticas Educativas-Censo escolar.

Hitos institucionales

- 1992** *Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.*
Creación de la Procuraduría Adjunta para los Derechos de la Niñez y la Juventud.
-
- 1992** Las guarderías pasan a llamarse Centros de Desarrollo Integral.
-
- 1993** *Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor.*
-
- 1993** Instituto Salvadoreño de Protección al Menor.
-
- 1993** *Código de Familia y Sistema Nacional de Protección al Menor.*
-
- 1994** *Ley Penal Juvenil.*
-
- 1995** Creación del programa Escuela Saludable.
-
- 1995** Reforma educativa.
-
- 1996** *Ley General de Educación, obligatoriedad de educación parvularia.*
-
- 2002** Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.
-
- 2009** *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA).*
-
- 2011** Creación del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.
-
- 2013** Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.
-
- 2016** Ciudad de la Niñez y Adolescencia.

Todo lo anterior no quiere decir que el problema educativo haya dejado de ser serio. En lo que respecta a la educación inicial, el Ministerio de Educación se planteó la meta de incorporar al “10 %, 45,968 niñas y niños en la educación inicial a nivel nacional”, pero el *Informe de rendición de cuentas* (Ministerio de Educación, 2016) correspondiente al periodo de junio de 2015 a mayo de 2016, indica que solamente 9000 niños disfrutaron de esa educación. Como muestra la tabla 7, los porcentajes de deserción siguen siendo altos, particularmente al nivel de bachillerato.

Como muestra la lista de hitos institucionales, no se puede dejar de reconocer que el periodo de posguerra, que coincidió con la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y los consecuentes compromisos que adquirió el país, ha sido el más fructífero de la historia salvadoreña en términos de construcción institucional para la niñez. Desde la *Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, hasta la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, se manifiesta un esfuerzo por adoptar una actitud profesional, acorde con estándares internacionales, para darle a la niñez la protección que el Estado le debe.

El compromiso financiero del Estado

Durante las últimas dos décadas, el Estado salvadoreño ha llevado a cabo una renovación institucional importante para dar servicios a la niñez. Sin embargo, las asignaciones presupuestarias no indican que haya cambiado la prioridad otorgada al tema. Por el contrario, la protección de la infancia se ha quedado estancada. La tabla 8 muestra que el porcentaje del presupuesto dedicado

Tabla 8. Porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la niñez, 1995-2015

| Año | Total de presupuesto del Estado en colones, precios corrientes | Porcentaje en escuelas primarias | Porcentaje en asistencia a la niñez |
|------|--|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1995 | 14,815,054,595.00 | 9.59 % | n.a. |
| 1999 | 18,224,307,495.00 | 12.73 % | n.a. |
| 2005 | 26,180,404,731.00 | 11.63 % | 0.39 % |
| 2010 | 31,975,266,662.00 | 12.63 % | 0.39 % |
| 2015 | 42,201,343,275.00 | 12.94 % | 0.39 % |

Fuente: Leyes de Presupuesto en *Diario Oficial*, 22 de diciembre de 1995 y 13 de diciembre de 1999; “Presupuestos votados” (www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/Presupuestosvotados/).

79

a escuelas primarias no ha vuelto a alcanzar el nivel que tenía en 1975 (15.64 %), y el destinado a las instituciones de protección no ha regresado al nivel que tenía en 1940 (1.09 %).

Conclusiones

La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 dice que "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento". Dicha atención corresponde al Estado.

A través de la historia de El Salvador las representaciones de la infancia presentes en las políticas del Estado se vieron influidas por la evolución interna del país, incluyendo la inestabilidad que siguió a la Independencia, la consolidación del Estado dominado por una élite agroexportadora, la instauración de un régimen militar modernizante, la guerra civil y una posguerra que comenzó bajo el signo neoliberal. A eso se añade la influencia externa en una nación cada vez más abierta al exterior económica y culturalmente.

De esta manera, la forma de ver la infancia siguió la tendencia de corrientes internacionales que se hacían sentir en El Salvador por medio de congresos, asesoría de organismos internacionales y convenciones y tratados internacionales de derechos humanos. Como se ha mostrado en este documento, las políticas hacia la infancia pasaron de (1) una visión caritativa de atención a la niñez desvalida, a (2) la medicalización de la niñez desde una

visión higienista, a (3) la atención de la niñez como parte de una problemática social más amplia a (4) el esfuerzo del Estado de cumplir con su obligación de velar por los derechos de los niños. El hito más importante es que los niños y niñas son sujeto de derechos, y su opinión debe de ser escuchada en todos los temas que les afectan.

Con independencia de la retórica imperante, el Estado salvadoreño ha prestado sustancialmente más atención a la educación que a la protección que necesitan los niños y niñas. Con frecuencia se ha perdido de vista esta responsabilidad, sobre todo al subordinar la política de la niñez a las políticas sociales. Las obligaciones legales impuestas por la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 obligaron al Estado a Crear una nueva legislación armonizada con los estándares internacionales, que crea el sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia.

La característica común a todas las épocas revisadas en este documento ha sido la adopción de un discurso oficial sobre la niñez en sintonía con los estándares internacionales. Desafortunadamente, la retórica nunca estuvo acompañada de asignaciones de recursos a la altura de las necesidades. El discurso oficial o los debates de la sociedad salvadoreña indican que hay una profunda discrepancia entre las obligaciones del Estado y de la sociedad hacia la niñez, y las acciones tangibles y los compromisos presupuestarios necesarios para cumplirlas. Las cifras hablan con claridad: la retórica ha cambiado con los tiempos, los porcentajes de las asignaciones presupuestarias se han mantenido constantes o han disminuido.

Referencias bibliográficas

- 1,300,000.00 colones costará planta pasteurizadora y desecadora de leche que funcionará en San Miguel. (14 de mayo de 1954). *El Salvador al Día*.
- Arbizú, R. (15 de octubre de 1906). La higiene pública. *La Quincena*, 1-4.
- Bermúdez, A. 1917. *El Salvador al vuelo; notas, impresiones y perfiles*. República de el Salvador, América Central, 1917. San Salvador: Impr. Moisant Bank Note Co.
- Memoria Anual de la Dirección de Sanidad*. (1939). Boletín de Sanidad e Higiene Pública.
- Calderon, B. (23 de septiembre de 1913). Oración pronunciada por el Sr. Inspector de los establecimientos de beneficencia. *El Centroamericano*.
- Carranza, A. C., Zelaya, L. & Iglesias, S. (2002). *El Salvador: Trabajo infantil en los basureros: Una evaluación rápida*. Ginebra: OIT.
- Código de Familia. (13 de diciembre de 1993). *Diario Oficial*, 321(231). Recuperado de http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-1993/12-diciembre/diciembre-1993_Parte4.pdf
- Código de Menores. (31 de enero de 1974). *Diario Oficial*, 242(21). Recuperado de http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-1974/01-enero/enero-1974_Parte36.pdf
- Conmemoración de una fecha gloriosa. (17 de noviembre de 1909). *Diario del Salvador*.

- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. (2013). *Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia*. San Salvador: Autor.
- Consejo Nacional de Planificación Económica. (1971). Proyecto coordinado de desarrollo comunal. San Salvador: FOCCO, Consejo Nacional de Planificación Económica.
- Declaración de Ginebra. (Mayo de 1924). *La Escuela Salvadoreña*.
- Dirección General de Estadística y Censos. (1954). *Primer censo agropecuario, octubre-diciembre de 1950*. San Salvador: Autor.
- Documentos históricos de la Constitución política salvadoreña de 1950*. (1950). San Salvador: Impr. Nacional.
- Donativo a la Sala Cuna. (19 de febrero de 1915). *Diario del Salvador*.
- El Día y la Sala Cuna. (7 de diciembre de 1923). *El Día*.
- Elvir, A. P., & Asensio, C. L. (2006). *La atención y educación de la primera infancia en Centroamérica: desafíos y perspectivas*. UNESCO.
- En favor de la Sala Cuna. (8 de abril de 1913). *Diario del Salvador*.
- En la gota de leche de Santa Ana. (20 de diciembre de 1923). *El Día*.
- Godoy, O. (2002a). *El Salvador. Trabajo infantil en la pesca: Una evaluación rápida*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- Godoy, O. (2002b). *Trabajo infantil doméstico: Una evaluación rápida*. Febrero 2002. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- González de Innocenti, Z. (2002). *El Salvador: Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Una evaluación rápida*. Ginebra: OIT-IPEC.

- González Torres, J. (2014). *La escuela sin Dios: Apuntes para una historia de la educación laica*. San Salvador: UCA Editores.
- González, D. (1895). *Principios de filosofía positiva; lecciones arregladas para los alumnos del Instituto Nacional Central de Guatemala*. Guatemala: Tip. Nacional.
- Gómez, I. (1990). *Estadística general de la República de El Salvador (1858-1861)*. San Salvador: Concultura.
- Guevara, R. (21 de noviembre de 2001). La sala cuna de los niños. *El Diario de Hoy*.
- Guzmán, D. J. (1886). *De la organización de la instrucción primaria en El Salvador*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Guzmán, J. E. (1844). *Discurso por el vice-presidente general Joaquín Eufasio Guzmán en la ocasión del traslado al nuevo edificio del colegio*. San Salvador: s/e.
- Hewer, L. J. (Mayo de 1924). Nuestro hijo. Lecciones de puericultura. *La Escuela Salvadoreña*.
- Hospicio de huérfanos. (23 de septiembre de 1876). *Gaceta Oficial*.
- Human Rights Watch. (2004). *Abuses against child domestic workers in El Salvador*. Vol. 16. no. 1(B). Recuperado de <https://www.hrw.org/reports/2004/elsalvadoro104/elsalvadoro104.pdf>
- Lindo-Fuentes, H. (1995). Los límites del poder en la era de Barrios. En A. Taracena y J. Piel, *Identidades nacionales y estado moderno en Centroamérica (87-96)*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Lindo-Fuentes, H. (2008). Schooling in El Salvador. En S. Gvirtz y J. Beech, *Going to school in Latin America*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Marroquín Parducci, A. M. (2007). Indiferencias y espantos: relatos de jóvenes y pandillas en la prensa escrita de Guatemala,

- El Salvador y Honduras. En G. Rey, *Los Relatos periodísticos del crimen: Cómo se cuenta el delito en la prensa escrita latinoamericana* (55-91). Bogotá: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Masferrer, A. (1932). *El libro de la vida*. Guatemala: Tipografía Orientación.
- Masferrer C., M. (1957). *Biografía del escritor Alberto Masferrer*. San Salvador: Tipografía Canpress.
- Mazzini de Pleités, M. Á. (3 de noviembre de 2003). La Secretaría Nacional de la Familia, ayer y hoy. *El Diario de Hoy*.
- Memoria de los Actos de Relaciones Exteriores, Justicia, Instrucción Pública, Beneficencia y Sanidad durante el año de 1929. (25 de febrero de 1930). *Diario Oficial*, 110(42). Recuperado de http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1931/1931-1T/1931-1T_Parte10.pdf
- Memoria de los Actos de Relaciones Exteriores, Justicia, Instrucción Pública, Beneficencia y Sanidad durante el año de 1930. (17 de febrero de 1931). *Diario Oficial*, 110(40). Recuperado de http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1931/1931-1T/1931-1T_Parte9.pdf
- Memoria de Hacienda, *Crédito Público y Beneficencia correspondiente al año 1920*. (1921). San Salvador: Imprenta Nacional.
- Memoria de Hacienda, *Crédito Público y Beneficencia correspondiente a 1922*. (23 de febrero de 1923). *Diario Oficial*, 94(45). Recuperado de http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1923/1923-1_2T/1923-1_2T_Parte10.pdf
- Memoria del Ministerio de Instrucción Pública y Beneficencia. (19 de marzo de 1881). *Diario Oficial*, 10(67). Recuperado de http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1881/1881_Parte8.pdf
- Memoria que el Sr. Ministro de Instrucción Pública y Beneficencia Lic. Don Salvador Gallegos, presenta al Congreso Nacional

- Constituyente de 1880. (20 de marzo de 1880). *Diario Oficial*, 8(69). Recuperado de http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1880/1880_Parte6.pdf
- Memoria de Relaciones Exteriores, Justicia y Beneficencia Correspondiente al Año de 1905*. (1906). San Salvador: Imprenta Nacional.
- Menéndez, I. (1855-1856). *Recopilación de las Leyes del Salvador en Centro-América [1821-1885]*. Guatemala: Impr. de L. Luna.
- Mensaje Presidencial de 1924. (Mayo de 1924). *La Escuela Salvadoreña*.
- Ministerio de Economía. (1965). *Tercer Censo Nacional de Población 1961*. San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos.
- Ministerio de Economía. (1972). *Censos Nacionales de 1971, III de Vivienda, IV de Población. Cifras Preliminares*. San Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Ministerio de Educación. (2016). *Informe rendición de cuentas, periodo junio de 2015 a mayo de 2016*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (s/f). *Escuela Saludable*. Recuperado de http://asp.salud.gob.sv/p_esc_saludable.asp.
- Narciandi, C. L., and Jiménez Alonso, B. (2014). Pequeños ciudadanos: la construcción de la subjetividad infantil en la primera puericultura española e hispanoamericana. *Universitas Psychologica* (13), 1955-1965.
- OEA-IIN. (s/f). La creación del instituto. Recuperado de <http://iin.oea.org/historia.html>
- Ordenado reparto de leche hace la Unicef. (10 de junio de 1950). *El Salvador al Día*.

- Presupuestos Especiales de las Instituciones Autónomas de la República. (23 de diciembre de 1944). *Diario Oficial*, 137(287). Recuperado de http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/1944/1944-2T/1944-2T_Parte45.pdf
- Primer Congreso Centroamericano del Niño. (17 de mayo de 1921). *La Prensa*.
- Programa Mundial de Alimentos. (s/f). *Noticias. PMA y El Salvador anuncian la transferencia del Programa de Alimentación Escolar*. Recuperado de <http://es.wfp.org/historias/pma-y-el-salvador-anuncian-la-transferencia-del-programa-de-alimentacion-escolar>
- Programas de la escuela elemental decretados en diciembre de 1923. (Mayo de 1924). *La Escuela salvadoreña*.
- Quesada Lino, J. E., & Vargas Aguilar, A. (2002). *El Salvador. Trabajo Infantil en la caña de azúcar: Una evaluación rápida*. Ginebra: OIT-IPEC.
- Quiteño, H. (2002). *El Salvador. Trabajo infantil urbano: Una evaluación rápida*. Ginebra: OIT-IPEC.
- Racine, K. (1997). Alberto Masferrer and the Vital Minimum: The Life and Thought of a Salvadoran Journalist, 1868-1932. *The Americas*, 54(2): 209-237.
- Rodríguez, A. (1988). Familia y crisis en El Salvador de hoy. En Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe, *Familia y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas: UNESCO, Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe.
- Segundo Congreso Americano del Niño*. (1919). Volumen 1. Montevideo: Peña Hnos. Impresores.
- Silva L., I. (1893). *Directorio general de la ciudad de San Salvador*. San Salvador: Tipografía La Luz.

- Sistema de Información Sobre la Primera Infancia en América Latina. (2015). *El Salvador, La inversión en la primera infancia en América Latina*. Buenos Aires: Autor.
- Un antiguo proyecto que se trata de realizar. (20 de mayo de 1914). *Diario del Salvador*.
- Unicef. (2006). *Convención sobre los derechos del niño 20 de noviembre de 1989*. Madrid: UNICEF Comité Español.
- Unicef. (2015). *Documento sobre el programa de El Salvador*. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social.
- Unicef history project. (1986). *The contribution of UNICEF to the peace process*. HIST/50, January 1986. Recuperado de https://www.unicef.org/about/history/files/contribution_unicef_peace_process.pdf
- W.J. Feuerlein. (1952). "Suggestions for the Further Development of El Salvador," *General Report of the Mission (preliminary draft)*, Archivo de UNESCO, Paris.



La conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Centroamérica es una oportunidad para que el país ponga en perspectiva las lecciones de la historia y los desafíos sociales, económicos, culturales y ambientales que enfrentan El Salvador y Centroamérica de cara al siglo XXI.

En las decisiones de funcionarios públicos al aprobar leyes o al crear instituciones destinadas a la niñez, subyacen ideas sobre quiénes son los niños, cuál es su lugar en la sociedad, y qué responsabilidad tiene el Estado hacia ellos. Tales representaciones sobre la niñez son construcciones sociales con especificidad histórica, es decir, son cambiantes a través del tiempo y responden a formas de pensamiento imperantes en cada momento.

¿Cómo ha sido percibida la infancia a lo largo de la historia en El Salvador?, ¿ha habido distintas formas de representar y entender la niñez en la legislación y en las políticas públicas?, ¿cómo se ha traducido el interés por niñas y niños en la institucionalidad y en el presupuesto nacional? Las siguientes páginas proponen responder estas preguntas en un recorrido por distintos periodos de la historia de El Salvador.

ISBN 978-99961-302-7-4



9 789996 130274 >