



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.25
19 de julio de 1995

Original: ESPAÑOL

Período ordinario de sesiones de 1995

APLICACION DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Informes iniciales presentados por los Estados Partes
con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto

Adición

EL SALVADOR

[16 de diciembre de 1994]

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 4	3
I. DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO	5 - 28	3
Artículo 1. Derecho de libre determinación	5 - 14	3
Artículo 2. Goce de los derechos reconocidos en el Pacto	15 - 19	5
Artículo 3. Igualdad de derecho del hombre y la mujer	20 - 27	6
Artículos 4 y 5. Limitaciones a los derechos reconocidos en el Pacto	28	7

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. DISPOSICIONES ESPECIFICAS DEL PACTO	29 - 313	8
Artículo 6. El derecho a trabajar	29 - 33	8
Artículo 7. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias	34 - 36	9
Artículo 8. Derechos sindicales	37 - 43	11
Artículo 9. Derecho a la seguridad social	44 - 60	13
Artículo 10. Protección de la familia, de las madres y de los niños	61 - 168	17
Artículo 11. Derecho a un nivel de vida adecuado .	169 - 210	37
Artículo 12. Derecho a la salud física y mental .	211 - 257	45
Artículo 13. Derecho a la educación	258 - 305	60
Artículo 14. Obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria	306 - 313	72

Anexos*

* Los anexos pueden consultarse en los archivos de la Secretaría.

INTRODUCCION

1. El Gobierno de El Salvador tiene el honor de hacer llegar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad a lo establecido en el artículo 16 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, su informe inicial sobre dicho instrumento, con arreglo al nuevo sistema adoptado por el Consejo Económico y Social en su resolución 1988/4.

2. Durante más de una década, El Salvador sufrió la más profunda crisis de su historia, que demandó, en función de su pronta y efectiva superación, de los más ingentes esfuerzos por parte de todos los sectores nacionales y de la solidaridad y acompañamiento de la comunidad internacional en tal empeño; esfuerzos que felizmente nos condujeron hacia la concertación de la anhelada paz, en enero de 1992. Hoy nuestra empresa se centra en el logro de la reconciliación nacional y de la consolidación de una gran alianza nacional que estimule el entendimiento entre todos los sectores, que nos sirva de base para la búsqueda de mejores opciones para la satisfacción de las aspiraciones de nuestro pueblo.

3. En ese contexto, principio rector de nuestro compromiso lo constituye el reconocimiento de la persona como el centro de la actividad del Estado, origen y fin de su existencia. Estamos plenamente conscientes que el respeto a la dignidad de la persona, además de ser garantizado inequívocamente en las leyes, debe transformarse en hechos reales y concretos, que eleven progresivamente la calidad de vida del ser humano y de su grupo familiar.

4. Los retos y desafíos que se nos plantean son difíciles como lo serán los escollos que países en desarrollo debemos superar para el logro del bienestar de nuestros pueblos, y en ese largo camino esperamos seguir contando con la cooperación de la comunidad de naciones y de sus instancias internacionales. En ese orden de ideas, el Gobierno de El Salvador expresa su firme voluntad de establecer y fortalecer un constructivo diálogo con el Comité y su decidida voluntad de cumplir con las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales de los que es parte.

I. DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO

Artículo 1 - Derecho de libre determinación

5. El Salvador a lo largo de su historia independiente ha propugnado y ha sido férreo defensor del estricto cumplimiento del principio de la libre determinación de los pueblos y así, en sus relaciones con los demás Estados como en el seno de los organismos internacionales, ha condenado toda injerencia extranjera en los asuntos internos de los países.

6. En lo que respecta a la situación política que ha vivido la República, ha luchado y lo seguirá haciendo, con la ayuda de las naciones democráticas del mundo, por eliminar todo tipo de intromisión foránea de la que fue víctima El Salvador, cuando países continentales y extracontinentales prestaron ayuda de diversa índole a la oposición armada que trató de obstaculizar y eliminar el proceso democrático en marcha, que felizmente cada día robustece sus bases.

7. En ese contexto, El Salvador ejerce un papel protagónico en el proceso de paz y democratización del área centroamericana, que se impulsa a través del documento de Esquipulas II, firmado en agosto de 1987, que precisamente ha tenido como uno de sus fundamentos, y es parte sustantiva de él, el principio al respeto a la libre determinación de los pueblos y que ha generado el establecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana, por el cual los Estados de la subregión pretendemos aunar esfuerzos para el logro del desarrollo integral de los pueblos del área.

8. En base al ejercicio de la soberanía, la sociedad salvadoreña se ha organizado jurídicamente, siguiendo las pautas y procedimientos que otorga el Estado de derecho; los salvadoreños eligen libremente a sus gobernantes, quienes investidos con la legítima autoridad que el pueblo les delega, ejerciendo el poder soberano, y a través de la teoría de la representación, son rectores de los programas y proyectos tendientes a proveer el desarrollo económico, social y cultural de El Salvador, con la ayuda y responsabilidad de todos sus nacionales.

9. En el seno de las Naciones Unidas, El Salvador en franco y decidido apego a este principio, ha apoyado sostenidamente las resoluciones de la Asamblea General, resoluciones y decisiones del Consejo de Seguridad que condenan y adoptan medidas contra la injerencia, la invasión extranjera, las ocupaciones, el colonialismo, aquéllas que instan al respeto del derecho de los pueblos a elegir su propio gobierno, al respeto a la soberanía y, en esa inteligencia, ha respaldado con todo su vigor los esfuerzos del Secretario General por resolver estos problemas, así como la utilización de los medios pacíficos para resolver las controversias internacionales.

10. Respecto a las riquezas y recursos naturales, El Salvador ha venido a lo largo de su historia independiente disponiendo libremente de ellos.

11. El orden económico en el país responde esencialmente a principios de justicia social, que tienden a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano.

12. La política económica y social desarrollada por la actual administración presidencial e iniciada por la que le precediera se fundamenta en los siguientes principios básicos:

- i) El hombre es el fin y no el medio del accionar de una sociedad (el Estado debe de estar al servicio del hombre y nunca lo contrario).
- ii) El Estado actúa subsidiariamente y el sector productivo solidariamente.
- iii) El fin de la sociedad es el bien común. No es de las mayorías, ni menos de las minorías, sino el bien común de todos y cada uno de los ciudadanos.

El sistema de economía social de mercado es para la actual administración gubernativa el mejor mecanismo para liberar el ingenio creador del hombre (más recursos significa progreso integral de la sociedad).

13. En virtud de la libre determinación, El Salvador orienta su accionar en base al orden económico establecido en la Constitución de la República. El artículo 101 de la Constitución expresa que el mismo debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. Expresa, asimismo, que el Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores. Otro principio que consideramos menester destacar es el del artículo 102, por el que se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social.

14. En la Constitución de la República, la cual acompañamos al presente informe, el orden económico se encuentra establecido en el Título V, de los artículos 101 al 120.

Artículo 2 - Goce de los derechos reconocidos en el Pacto

Párrafo 1

15. El Gobierno de El Salvador está plenamente comprometido con la persona humana, a quien reconoce como el centro de la actividad de la sociedad y a la familia como el núcleo de la misma y en tal sentido se ha trazado como principio rector, al igual que lo hiciera el Gobierno predecesor, el respeto de la dignidad humana, para lo cual deberá fortalecer las leyes que garantizan el goce de los derechos económicos, sociales y culturales y de adoptar todas las medidas conducentes a transformarlos en hechos reales y concretos, que eleven progresivamente la calidad de vida del ser humano y de su grupo familiar y que haga posible que la libertad y la justicia se conviertan en bases del progreso social.

Párrafo 2

16. La Constitución de la República en su artículo 3 establece: "Todas las personas son iguales ante la ley". Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. Dicho principio no hace mención a otras diferencias anotadas en este apartado; sin embargo, en la práctica histórica es parte de la conciencia nacional que asimismo es vedado restringir el goce de los derechos económicos, sociales y culturales por razones de opinión política, posición económica o de cualquier otra índole.

17. Interpretando claramente dicho postulado, el Gobierno salvadoreño considera que los derechos del ser humano emanan de la naturaleza misma y tienen su origen en el Creador. El Estado es un ente creado por el hombre por lo que debe estar al servicio de los individuos y bajo ninguna circunstancia debe ser a la inversa. La sociedad no es más que un conjunto

de individuos que la conforman, por lo que el bienestar de cada uno de sus miembros es igual al bienestar de toda la sociedad. Cuando se persigue el bien común, se debe anteponer el bien común al de entes como el Estado, ya que de lo contrario sólo se logra beneficiar a un grupo de privilegiados.

Párrafo 3

18. La única situación contemplada en la legislación salvadoreña y, en consecuencia, que se presenta en la práctica, es la referida a la actividad industrial, comercial y de prestación de servicios a las que la Constitución de la República en su artículo 115 determina que son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales.

19. El artículo 90 de la Carta Magna establece quiénes son salvadoreños por nacimiento.

Artículo 3 - Igualdad de derechos del hombre y la mujer

20. La mujer en El Salvador desempeña un rol muy importante en la sociedad, en la productividad, en la participación política. No obstante, falta mucho por hacer para propiciar la igualdad de oportunidades y trato justo hacia ella.

21. La mujer salvadoreña representa el 52% del total de la población, lo que significa un total aproximado de 2.625.000 mujeres. Sin embargo, su participación en la vida económica y productiva del país no ha sido plena. Un país para desarrollarse necesita de la colaboración de todos sus habitantes. Tradicionalmente a la mujer se la ha valorado sólo en un rol doméstico como madre y ama de casa.

22. La Secretaría Nacional de la Familia, consciente de esta situación, creó la unidad de asistencia a la mujer para promover iniciativas tendientes a lograr la incorporación real de la mujer al proceso de desarrollo nacional. Para tal fin ha desarrollado jornadas para hacer visible y sensibilizar a la sociedad salvadoreña sobre la problemática de la violencia intrafamiliar, género salud y autocuidado, género y legislación estereotipos sexuales en el área de educación, así como elevar autoestima al grupo familiar (niño, adolescente, mujer). Estableciendo concertación con organizaciones no gubernamentales en el área de la mujer, así como la incorporación de ésta a los programas de desarrollo en las instancias gubernamentales, para el logro de cada una de estas disciplinas la unidad ha realizado las siguientes acciones:

1. Legislación

23. La unidad de asistencia a la mujer promovió la creación de la Comisión de la Familia en la Asamblea Legislativa, elaboró una propuesta de modificación al Código Penal y Procesal Penal en donde se tipifica como delito la violencia intrafamiliar, apoyó el establecimiento de la primera oficina de defensoría de la mujer y la familia en la Fiscalía General de la República, la cual vela por el cumplimiento en el marco de los derechos humanos por la

mujer y el niño, impulsó la revisión y aprobación del Código de Familia, apoyó el establecimiento de las clínicas de atención a las víctimas de agresión sexual en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto de Medicina Legal, ISSS y Fiscalía General de la República, capacitó a técnicas(os) de organismos gubernamentales y no gubernamentales en el análisis de textos legales con la perspectiva de género.

2. Violencia intrafamiliar

24. La violencia intrafamiliar es una forma de abuso de poder hacia los miembros más débiles del grupo familiar; se manifiesta por agresiones físicas y psicológicas, así como abusos de índole sexual contra la mujer. No se dispone de información pormenorizada sobre la violencia intrafamiliar en el país pues, por lo general, hay tendencia a guardarla al interior de la intimidad del hogar; sin embargo, instituciones recién fundadas están motivando su denuncia y protección hacia las personas agredidas, dejando al descubierto su presencia en nuestra sociedad.

25. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, ha atendido casi el 90% de las denuncias que recibe relacionadas con la violencia doméstica. Contribuyen a esta forma conductual al interior de la familia los patrones culturales influenciados por roles estereotipos y difusión de la imagen de la mujer en una posición social de subordinación. Para contrarrestar esta situación la Secretaría ha desarrollado jornada de sensibilización al personal que labora en instituciones públicas, así como de técnicas de abordaje comunitarias a la problemática de la violencia intrafamiliar.

3. Educación

26. En el campo educativo se han hecho la revisión de textos escolares para analizar roles y estereotipos sexuales y la formación de recursos humanos en el análisis de textos y materiales educativos en general, sin disparidad de género. Además se ha dado apoyo a la ejecución del programa "Madre joven" como respuesta a las altas tasas de fecundidad de nuestras mujeres adolescentes.

4. Autoestima

27. Se han desarrollado programas en esta disciplina a nivel nacional con énfasis en el sector reformado así como en los sistemas locales de salud, formando recursos humanos en género, salud y autocuidados revalorizando la participación de la mujer en el proceso de desarrollo del país.

Artículos 4 y 5 - Limitaciones a los derechos reconocidos en el Pacto

28. El Gobierno de El Salvador desea expresar en el presente informe, que considera interpretar con la debida extensión y propósitos que le dan origen, la dimensión y su compromiso, respecto a la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto y, en ese contexto, que la legislación salvadoreña es compatible con los criterios

de interpretación señalados por el Comité. Con todo, es importante señalar que son las limitaciones de recursos enmarcadas en el principio de efectiva progresividad, las que imponen, en la práctica, las limitaciones. No existen disposiciones legales que conculquen en sí los derechos, siendo inequívoco que El Salvador, como cualquier otra nación democrática, persigue el bienestar integral de su pueblo, y en esa inteligencia, trata de sobrepasar el nivel de goce de los derechos referidos en el Pacto o de otros que pudiesen no estar contenidos en él, lo cual es una meta ideal, justa, humana y progresista.

II. DISPOSICIONES ESPECIFICAS DEL PACTO

Artículo 6 - El derecho a trabajar

29. De conformidad a lo establecido en el artículo 37 de la Constitución de la República, el trabajo es una función social, goza de la protección del Estado y no se considera artículo de comercio. El Estado, según la citada disposición, deberá emplear todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. De igual forma deberá promover el trabajo y el empleo de las personas con limitaciones físicas, mentales o sociales.

30. Del artículo 37 al 52 de la Constitución se encuentra regulado el trabajo en El Salvador (sección II del capítulo II "Derechos sociales").

31. Se anexa listado de convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por El Salvador 1/, los cuales suman un total de 20, 14 de los cuales han sido aprobados por la Asamblea Legislativa en 1994.

32. El Código de Trabajo vigente, que desarrolla todos los principios contenidos en los citados artículos constitucionales, tiene por objeto armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, y tiene como elemento teleológico el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores. El Código regula a) las relaciones de trabajo entre los patronos y los trabajadores privados, y b) las relaciones de trabajo entre el Estado, los municipios, las instituciones oficiales autónomas y sus trabajadores. El Código no es aplicable cuando la relación que une al Estado, los municipios y las instituciones oficiales autónomas con sus servidores, fuere de carácter público y tuviere su origen en un acto administrativo, como el nombramiento de un empleo que aparece específicamente determinado en la Ley de salarios con cargo al fondo general y fondos especiales de dichas instituciones o en los presupuestos municipales o cuando la relación emana de un contrato para la prestación de servicios profesionales o técnicos.

1/ Los anexos están a disposición de los miembros del Comité en la secretaría.

33. La Ley del servicio civil regula las relaciones laborales en el sector público central, estableciendo la carrera administrativa y las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten. Asimismo garantiza a los empleados públicos la estabilidad en el cargo.

Artículo 7 - El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

34. Las condiciones de trabajo a las que se refiere este artículo del Pacto tienen rango constitucional en El Salvador.

35. El artículo 38 de la Constitución expresa

"El trabajo estará regulado por un Código que tendrá por objeto principal armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo sus derechos y obligaciones. Estará fundamentado en principios generales que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, e incluirá especialmente los derechos siguientes:

1. En una misma empresa o establecimiento y en idénticas circunstancias, a trabajo igual debe corresponder igual remuneración al trabajador, cualquiera que sea su sexo, raza, credo o nacionalidad.
2. Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente. Para fijar este salario se atenderá sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares. Este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural.

En los trabajos a destajo, por ajuste o precio alzado, es obligatorio asegurar el salario mínimo por jornada de trabajo.

3. El salario y las prestaciones sociales, en la cuantía que determine la ley, son inembargables y no se pueden compensar ni retener, salvo por obligaciones alimenticias. También pueden retenerse por obligaciones de seguridad social, cuotas sindicales o impuestos. Son inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores.
4. El salario debe pagarse en moneda de curso legal. El salario y las prestaciones sociales constituyen créditos privilegiados en relación con los demás créditos que puedan existir contra el patrono.

5. Los patronos darán a sus trabajadores una prima por cada año de trabajo. La ley establecerá la forma en que se determinará su cuantía en relación con los salarios.

6. La jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no excederá de ocho horas y la semana laboral de cuarenta y cuatro horas.

El máximo de horas extraordinarias para cada clase de trabajo será determinado por la ley.

La jornada nocturna y la que se cumpla en tareas peligrosas o insalubres será inferior a la diurna y estará reglamentada por la ley. La limitación de la jornada no se aplicará en casos de fuerza mayor.

La ley determinará la extensión de las pausas que habrán de interrumpir la jornada cuando, atendiendo a causas biológicas, el ritmo de las tareas así lo exija, y la de aquellas que deberán mediar entre dos jornadas.

Las horas extraordinarias y el trabajo nocturno serán remunerados con recargo.

7. Todo trabajador tiene derecho a un día de descanso remunerado por cada semana laboral, en la forma que exija la ley.

Los trabajadores que no gocen de descanso en los días indicados anteriormente tendrán derecho a una remuneración extraordinaria por los servicios que presten en esos días y a un descanso compensatorio.

8. Los trabajadores tendrán derecho a descanso remunerado en los días de asueto que señala la ley; ésta determinará la clase de labores en que no regirá esta disposición, pero en tales casos, los trabajadores tendrán derecho a remuneración extraordinaria.

9. Todo trabajador que acredite una prestación mínima de servicios durante un lapso dado, tendrá derecho a vacaciones anuales remuneradas en la forma que determinará la ley. Las vacaciones no podrán compensarse en dinero, y a la obligación del patrono de darlas corresponde la del trabajador de tomarlas.

10. 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 dieciséis años no podrá ser mayor de seis horas diarias y de treinta y cuatro semanales, en cualquier clase de trabajo.

Se prohíbe el trabajo a los menores de 18 años y a las mujeres en labores insalubres o peligrosas. También se prohíbe el trabajo nocturno a los menores de 18 años. La ley determinará las labores peligrosas o insalubres.

11. El patrono que despida a un trabajador sin causa justificada está obligado a indemnizarlo conforme a la ley.
12. La ley determinará las condiciones bajo las cuales los patronos estarán obligados a pagar a sus trabajadores permanentes, que renuncien a su trabajo, una prestación económica cuyo monto se fijará en relación con los salarios y el tiempo de servicio.

La renuncia produce sus efectos sin necesidad de aceptación del patrono, pero la negativa de éste a pagar la correspondiente prestación constituye presunción legal de despido injusto.

En caso de incapacidad total y permanente o de muerte del trabajador, éste o sus beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones que recibirían en el caso de renuncia voluntaria."

36. Todos estos principios son desarrollados por el Código de Trabajo y por la legislación laboral especial complementaria (Leyes Orgánicas y Reglamentos).

Artículo 8 - Derechos sindicales

37. El artículo 47 de la Constitución establece el derecho a la sindicalización:

"Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.

Dichas organizaciones tienen derecho a personalidad jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus funciones. Su disolución o suspensión sólo podrá decretarse en los casos y con las formalidades determinadas por la ley.

Las normas especiales para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales del campo y de la ciudad, no deben coartar la libertad de asociación. Se prohíbe toda cláusula de exclusión.

Los miembros de las directivas sindicales deberán ser salvadoreños por nacimiento y durante el período de su elección y mandato, y hasta después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones no podrán ser despedidos, suspendidos disciplinariamente, trasladados o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa calificada previamente por la autoridad competente."

38. En cuanto al derecho a formar federaciones nacionales, ello está contemplado específicamente en el capítulo X del Código de Trabajo, fundamentado en el principio constitucional de libertad de asociación profesional (art. 47); asimismo, bajo ese mismo postulado no encuentra obstáculo alguno la afiliación u organizaciones internacionales, encontrándose una relación de género y especie entre el principio constitucional y los otros conceptos.

39. Con relación al artículo 8, numeral 1, literal c) del Pacto, los sindicatos en El Salvador tienen y actúan con toda la garantía que le provee la legislación, básicamente establecida en el capítulo I del Libro II, estableciendo, inclusive, el Código Penal, figuras delictivas para quienes atenten contra la libertad de asociación, sea en el sentido de forzar su ingreso o su egreso a los mismos.

40. Es importante en este punto señalar que en El Salvador no se aplica la cláusula de exclusión y que en consecuencia los beneficios que obtiene un sindicato son también para aquellos no asociados y, por otro lado, no pueden establecerse discriminación alguna en relación y prestaciones laborales, por el hecho de que con trabajadores forme parte o no de un sindicato.

41. Respecto al derecho a huelga, éste posee, asimismo, rango constitucional, al establecer el artículo 48 que:

"Los trabajadores tienen derecho a la huelga y los patronos al paro. Para el ejercicio de estos derechos no será necesaria la calificación previa, después de haber procurado la solución del conflicto que los genera mediante las etapas de solución pacífica establecidas por la ley. Los efectos de la huelga o el paro se retrotraerán al momento en que éstos se inicien."

42. Con independencia de que en El Salvador hay un efectivo ejercicio del derecho a la sindicalización, consideramos importante informar que no es parte en el Convenio de la OIT a que se refiere el artículo 8, numeral 3, del Pacto.

43. Los principios constitucionales sobre el derecho de sindicalización como los de huelga y paro están regulados por el Código de Trabajo.

Artículo 9 - Derecho a la seguridad social

44. El Estado de El Salvador en su ley primaria es responsable de brindar la seguridad social, concebida como los esfuerzos de la sociedad, encaminados a mantener la salud física, mental y espiritual del ser humano, lo mismo que los ingresos económicos adecuados, que le permiten llevar una existencia digna en comunidad, mediante programas bien estructurados de medicina social, de servicios sociales, de seguros sociales, etc.

45. Nuestro país para cumplir con el objetivo de la seguridad social, cuenta con distintas entidades encargadas de proporcionarla, tanto en el sector salud y el sector previsión.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

46. El Ministerio es el máximo organismo, en materia de salud, con que cuenta el país, el cual se financia a través de un presupuesto a cargo del Estado y en préstamos, donaciones o legados. Dentro de su plan de prestaciones están: consulta externa médica, consulta externa odontológica, hospitalización, y servicios auxiliares para el diagnóstico y tratamiento.

Actualmente cubre una población de 4.153.670 habitantes, el cual representa un 75,4% de la población total. Dicha cobertura es teórica, ya que buena parte de la población no tiene acceso a los servicios, sobre todo en el área rural; esta cifra incluye además las personas que hacen uso de los servicios privados.

Bienestar magisterial

47. Este organismo cubre exclusivamente a maestros bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación. Se financia a través del aporte del Ministerio de Educación y de las cotizaciones de los maestros afiliados, siendo la tasa de cotización de los maestros afiliados el 2% sobre su salario, más una cuota fija de c 8.85 por su grupo familiar. Dentro del plan de prestaciones están: prestaciones médicas de consulta externa, consulta odontológica, hospitalización, y servicios auxiliares para el diagnóstico y tratamiento. Este organismo cubre una población de 148.731 personas entre maestros y su grupo familiar, y la cual representa un 2,7% del total de la población salvadoreña.

Hospital de ANTEL

48. Este hospital se financia por medio de la aportación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), y de las cotizaciones de sus empleados.

Dicho servicio es exclusivo para los empleados, y su grupo familiar, de tal organismo. La aportación de los empleados por Ley de salarios es del 3% sobre su salario, con una cuota máxima de c 20,00, y los empleados por planilla 2% sobre su salario con una cuota máxima de c 20,00. Su plan de prestaciones comprende: consulta externa, consulta externa odontológica,

hospitalización, y servicios auxiliares para el diagnóstico y tratamiento. Este servicio cubre una población de 49.577 personas, entre empleados y familiares, y el cual representa el 0,9% del total de la población del país.

Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos

49. Este instituto solamente proporciona el servicio de la previsión social. Su financiamiento es por medio de las cotizaciones de los trabajadores, aportación del Estado, rendimiento de la inversión de sus reservas y fondos de excedentes, ingresos por cualquier otro concepto. Sus tasas de cotización son:

Régimen administrativo:	Trabajadores	4,5%
	Estado	4,5%
		9,0%
Régimen docente:	Trabajadores	6,0%
	Estado	6,0%
		12,0%

Su plan de prestaciones sólo comprende el régimen de pensiones por: invalidez; vejez; muerte. El cual cubre una población de 385.366 personas, 7% del total del país.

Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada

50. Este instituto además de proporcionar el servicio de salud cuenta con el de previsión social. Su financiamiento es por medio de la cotización de sus afiliados, aportaciones ordinarias y extraordinarias del Estado, el producto de la inversión de sus reservas y otros ingresos a cualquier título. Su sistema de obtención de fondos por medio de sus cotizaciones es:

Pensiones:	Asegurados	4,0%
	Estado	4,0%
		8,0%
Fondo de retiro:	Asegurados	4,0%
	Estado	3,0%
		7,0%
Seguro de vida:	Asegurados	1,0%
	Estado	2,5%
		3,5%

Dentro de su plan de prestaciones médicas se encuentran: consulta externa médica, consulta odontológica, hospitalización, y servicios auxiliares para el diagnóstico y tratamiento. Su plan de pensiones abarca: pensiones de invalidez, pensiones de retiro, pensiones de sobrevivientes, fondo de retiro, seguro de vida solidario, y auxilio de sepelio. La cobertura del sistema de salud y previsión social de este instituto se estima en 190.582 entre efectivos y familiares, lo que representa un 3,5% de cobertura, cifras teóricas ya que no se dispone de información actualizada.

51. En el anexo 1 se muestra la cobertura poblacional de las instituciones y organismos de los sectores salud y previsión social, antes mencionados.

Instituto Salvadoreño de Seguridad Social. Establecimiento del seguro social en El Salvador

52. El seguro social tiene por objeto cubrir al hombre que trabaja y a su familia de los riesgos naturales y sociales que constantemente amenazan su salud, su integridad física y su vida, y, como consecuencia, su capacidad de trabajo. El establecimiento del seguro social en El Salvador se remonta al año de 1923 cuando algunos países americanos celebraron en la ciudad de Washington, Estados Unidos de América, una convención en la que sus representantes se comprometieron a establecer a corto plazo el seguro social obligatorio en cada uno de los países participantes; El Salvador fue uno de los que suscribieron el Convenio.

53. En el año de 1945 tal inquietud fue tornándose en realidad en nuestro país con las reformas a la Constitución Política de 1886, entre ellas el artículo 57 que dice: "Una ley establecerá el seguro social obligatorio, con el concurso del Estado, de los patronos y de los trabajadores".

54. La Ley del seguro social de El Salvador se aprobó según Decreto legislativo N° 329, del 28 de septiembre de 1949, del Consejo de Gobierno Revolucionario, publicado en el Diario Oficial del 30 del mismo mes y año. De acuerdo con dicha ley se creó el 23 de diciembre de 1949 el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, fecha también en que se llevó a cabo la sesión del Primer Directivo del Instituto.

55. El Instituto actualmente administra dos tipos de seguros:

- a) seguro de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, conocido como régimen de salud y el cual se subdivide en régimen general de salud y régimen especial de salud;
- b) régimen de invalidez, vejez y muerte (régimen de pensiones).

El Instituto, por medio de los regímenes que administra, otorga a los asegurados y beneficiarios diferentes tipos de prestaciones, así como también pensiones que están de acuerdo a condiciones de adquisición de los derechos y monto a pagar que éste tiene establecido. A continuación se presenta el alcance y las prestaciones que poseen los diferentes regímenes con que cuenta el Instituto.

Régimen general de salud

56. Este régimen cubre a los trabajadores dependientes de patronos y, por disposición especial, los de algunas instituciones autónomas; extensivo el campo de aplicación a la esposa(o) o compañera de vida del asegurado y los hijos de éste menores de 6 años y cuya incorporación se realiza gradualmente. Se exceptúa del mismo a los trabajadores agrícolas, los del servicio doméstico y los eventuales. Este régimen cubre el seguro de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales. En este régimen se otorgan tres clases de beneficios:

- a) prestaciones médicas: comprenden la consulta externa médica, odontológica y especialidades; hospitalización en medicina general y especialidades; servicios de farmacia, radiología, medicina nuclear, laboratorio clínico y patológico, radioterapia, ultrasonografía, cobaltoterapia, etc., y demás servicios auxiliares para el diagnóstico y tratamiento;
- b) prestaciones en especie: medicamentos, aparatos de prótesis y ortopedia, canastilla materna y ayuda de lactancia en caso de maternidad;
- c) prestaciones en dinero: subsidios por incapacidad temporal para el trabajo ocasionado por enfermedad, accidente o maternidad; auxilios de sepelio a los familiares en caso de muerte del asegurado y pensiones por riesgo profesionales.

57. Dentro de las prestaciones a otorgarse a los niños de 0 a 6 años se incluyen consulta externa médica de pediatría, medicamentos, exámenes de laboratorio, exámenes de rayos "X". No se incluyen la prestación por hospitalización, servicios odontológicos ni la atención de crecimiento y desarrollo.

Régimen especial de salud

58. Este régimen se establece a partir de enero de 1979, y su campo de aplicación está referido a los trabajadores del sector público no comprendidos en el régimen general de salud. Los beneficios que otorga el régimen son únicamente prestaciones médicas y en especie en las mismas condiciones establecidas por el Régimen General. Las prestaciones monetarias no están contempladas en este régimen.

Régimen de pensiones

59. Este régimen se establece a partir de enero de 1969. Su campo de aplicación alcanza únicamente a los trabajadores asegurados contemplados en el régimen general de salud. El Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, mediante este régimen, cubre los riesgos de invalidez, vejez y muerte. En este régimen, el Instituto otorga tres tipos de pensiones: pensiones de vejez, pensiones de invalidez, pensiones a sobrevivientes.

Además, al pensionado se le otorga una asignación por hijo hasta cumplir la edad de 16 años o los 21 años siempre y cuando realice estudios en establecimientos educativos autorizados por el Estado, o mayores de esa edad si son inválidos.

Financiamiento

60. Las fuentes principales de financiamiento de los regímenes las constituyen las cotizaciones de los trabajadores, patronos y el Estado.

Artículo 10 - Protección de la familia, de las madres y de los niños

61. Artículo 32. La familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado, quien dictará la legislación necesaria y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico. El fundamento legal de la familia es el matrimonio y descansa en la igualdad jurídica de los cónyuges. El Estado fomentará el matrimonio, pero la falta de éste no afectará el goce de los derechos que se establezcan en favor de la familia.

Antecedentes y perspectivas de la Secretaría Nacional de la Familia

62. Doce años de guerra en El Salvador resquebrajaron sensiblemente la unidad familiar, incrementándose a la vez el deterioro de las condiciones prevalecientes en el orden moral, económico y social.

63. Los problemas persistentes en el ámbito del núcleo familiar requerían mayor atención del Estado, sobre todo para promover la atención de organismos con accionar en este campo, motivándose el establecimiento de un ente rector con capacidad de convocatoria para velar por el fortalecimiento y bienestar del núcleo familiar en forma integral. La Secretaría Nacional de la Familia (SNF), creada en 1989, fue una respuesta a la necesidad de llevar adelante una estrategia social de carácter prioritario para superar los problemas detectados al interior de la familia salvadoreña, ubicándose para estos propósitos como un organismo asesor de la Presidencia de la República, sirviendo como enlace entre ésta y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con responsabilidades de trabajar en los campos de la niñez, maternidad y unidad familiar.

64. El concepto de familia que la institución manejó desde un principio fue completamente amplio, es decir: uniones matrimoniales, de hecho, y de parentesco, tomando en cuenta que no existe un solo prototipo de familia, sino más bien diversas formas de estructuras y organización familiar. Mediante esta concepción se vinieron atendiendo preferentemente a los grupos con mayor grado de vulnerabilidad: mujeres jefas de hogar, niños, adolescentes y personas de la tercera edad, promoviendo su protección y respeto a sus derechos humanos.

65. Atendiendo el interés de la sociedad salvadoreña y en franco apego a la Constitución, el Gobierno promueve el vínculo matrimonial como la relación ideal que debe prevalecer en la familia salvadoreña por constituirse.

Sin embargo, los antecedentes reflejan que un porcentaje elevado de familias está constituido por uniones de hecho o no matrimoniales, legitimándose de esta manera este tipo de constitución familiar. Por otra parte, las condiciones sociales que han prevalecido han dado lugar al surgimiento de nuevos problemas vinculados con la niñez y los adolescentes, motivando de esta manera la participación de la Secretaría para su protección y asistencia, sobre todo en los aspectos de orden legal.

66. El propósito general de la SNF es alcanzar el mayor bienestar posible de la familia salvadoreña, atendiendo con prioridad las más desprotegidas y las que tienen como jefes a mujeres. Por campos de acción ha atendido a la niñez, adolescentes, mujeres y ancianos, promoviendo el respeto hacia el goce de sus derechos establecidos por las normas jurídicas.

67. De acuerdo con sus proyecciones de trabajo la SNF prevé dos grandes enfoques: el que le compete como institución del Estado rectora de las políticas cumpliendo funciones de coordinación, evaluación, normatización y formuladora de políticas y programas, y acciones sociales especiales o coyunturales que estén relacionadas con situaciones que demanden atención directa de ejecución. Las principales áreas de política que atiende son: atención a madres, niños y jóvenes y las personas de la tercera edad, capacitación y estímulo productivo, juventud, recreación y deportes, infraestructura básica en salud ambiental, infraestructura local.

Programas desarrollados: aspectos jurídicos

68. El esfuerzo más notorio desarrollado por la SNF lo constituyen las acciones encaminadas a la aprobación del Código de Familia y ante la inminente necesidad con un marco jurídico apropiado que legislara las relaciones entre los miembros del grupo familiar, en condiciones de igualdad de derechos del hombre y de la mujer; de los hijos, así como la protección de los menores y demás incapaces, de los ancianos y de la madre abandonada.

69. Para estos propósitos, la SNF, el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y diferentes sectores de la vida nacional, oficiales y no gubernamentales, previeron reuniones para elaborar y hacer propuestas relacionadas con el anteproyecto formulado por la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña hasta la conformación del Código actualmente aprobado.

70. A partir del 1º de octubre está vigente el Código de Familia, el cual recoge los principios, de rango constitucional, contenidos en los artículos 32 a 36 y que tiene como objeto regular en forma completa y sistemática toda la materia a la que él se refiere: la familia, los menores y las personas de tercera edad.

71. En el Código de Familia se reconoce la unidad familiar; la igualdad de derechos del hombre y de la mujer; la igualdad de derechos de los hijos; la eliminación de todo tipo de discriminación; la protección especial y prioritaria de los menores, de los incapaces y de las personas de la tercera edad.

72. El concepto de familia en El Salvador es el de grupo social permanente constituido por el matrimonio, la unión no matrimonial o el parentesco (artículo 2, Código de Familia). El Estado está obligado a proteger a la familia, procurando su integración, bienestar, desarrollo social, cultural y económico.

73. Los derechos establecidos en el Código de Familia son irrenunciables, salvo las excepciones legales, y los deberes que impone indelegables; cualquier declaración en contrario se tiene por no escrita.

74. En cuando a la mayoría de edad, de conformidad a la innovación introducida a la legislación de familia, es a los 18 años. Hasta el 1º de octubre anterior la edad para adquirir tal calidad era los 21 años.

75. El Estado salvadoreño está comprometido en el fomento del matrimonio (artículo 32, inc. 3º, Constitución); a este respecto es importante señalar que en el país no se registran antecedentes sistemáticos en cuanto a invadir la esfera de la voluntad; claro está, el matrimonio se constituye y perfecciona por el libre y mutuo consentimiento de los contrayentes, expresado ante el funcionario autorizado, en la forma prescrita por el Código de Familia.

76. Respecto a los demás conceptos e inquietudes que plantea este artículo 10 del Pacto, nos permitimos llamar a la atención del Comité el informe inicial del Gobierno de El Salvador y su Adición presentada al Comité de los Derechos del Niño.

77. Adjuntamos al presente, por considerar que constituye una positiva evolución en cuanto a la protección de la familia en El Salvador, el documento "Innovación introducida en el Código de Familia y evolución de las instituciones familiares" 2/.

A. Innovaciones introducidas en el Código de Familia y evolución de las instituciones familiares

Esponsales

78. La promesa de matrimonio o esponsales no ha tenido mayor aplicación en nuestra realidad y algunos los consideran como una institución obsoleta que debe ser abolida del Derecho vigente. En nuestro Código Civil la promesa de matrimonio mutuamente aceptada es un acto privado que no alcanza la categoría del jurídico, por carecer de efectos en este plano, quedando al honor y conciencia de los promitentes su cumplimiento; en consecuencia, se optó por la supresión de esta institución.

2/ Este documento está a disposición de los miembros del Comité en la secretaría.

Matrimonio

79. En materia de matrimonio se han hecho varias innovaciones con el objeto de fomentarlo, como manda la Constitución, potenciando el ejercicio del derecho a contraerlo. Siguiendo una clara tendencia de las legislaciones contemporáneas se han removido obstáculos y formalidades innecesarias y se han simplificado al máximo los requisitos, todo lo cual facilitará su celebración. Con esa idea se han simplificado las diligencias matrimoniales.

Mayoría de edad

80. En esta materia ha habido una innovación que consiste en aumentar la edad para contraer matrimonio, en contraste con el Código Civil que la fija en los 14 y 16 años para la mujer y el hombre, respectivamente, y que tiene en cuenta sólo la capacidad para la procreación o aptitud biológica para el matrimonio. Se tomó la decisión de aumentar la edad por estimarse que actualmente, a los 18 años las personas tienen, además de aquella aptitud, cierta madurez, suficiente para comprender la trascendencia del matrimonio y por consiguiente, lograr la estabilidad del mismo, mantener las relaciones armónicas con su pareja y cumplir sus deberes para con la prole. Por otra parte en el mismo se ha reducido a los 18 años la capacidad de ejercicio para las personas naturales, en lugar de los 21 años, por razones parecidas a las manifestadas anteriormente; de tal manera que con el aumento de la edad para contraer matrimonio, resulta unificada la edad para celebrar actos jurídicos, tanto patrimoniales como de familia.

81. Sin embargo se han hecho dos excepciones a esta regla general, consignadas en el inciso del artículo 18. Ambas situaciones obedecen a los principios de protección a los menores y a la mujer madre, y son las siguientes:

- a) Cuando uno o ambos padres fueren menores púberes de conformidad con el Código Civil y ya tuvieran un hijo en común; todo por el bien de la madre y del hijo; y,
- b) Cuando la mujer estuviere embarazada; en este caso se comprende tanto a la mujer menor como a la mayor de edad, que se quiere casar con el padre del hijo que lleva en su vientre, cuando el progenitor es menor de edad.

Impedimentos

82. En cuanto al impedimento matrimonial por existir vínculo anterior vigente, lógicamente se conserva en el Código de Familia como una consecuencia del carácter monogámico del matrimonio, con la diferencia en cuanto al ordinal cuarto del artículo 102 del Código Civil que igualmente lo establece, de haberse suprimido la frase "no disuelto legalmente" que aparece en ese cuerpo legal, por haberse considerado innecesaria.

Celebración

83. El Código de Familia ha previsto los casos en que alguno de los contrayentes no comprendiere el idioma castellano, y la solución consiste en nombrar un intérprete traductor, a fin de que el funcionario autorizante pueda consignar sus declaraciones en el instrumento de matrimonio y en el acta previa al mismo; pero ha ido más lejos de lo que preceptúa la legislación vigente en esta materia, puesto que permite al funcionario autorizante traducir directamente en el acta o escritura cuando él y los testigos entiendan el idioma del contrayente. Esta facultad simplifica y, por consiguiente, facilita la celebración del matrimonio. En todo caso, el contrayente deberá formular una minuta en su propio idioma de lo que expresa al funcionario, la cual será agregada al expediente matrimonial y deberá traducirla el funcionario o intérprete, en su caso.

84. Igualmente, se determina la forma de proceder cuando uno de los contrayentes sólo pueda darse a entender mediante lenguaje especializado. Este caso se refiere al sordomudo que no puede darse a entender por escrito, pero que ha aprendido a expresarse mediante nuevas técnicas de comunicación; en tales situaciones, deberá intervenir una persona que entienda a ese contrayente para asistirlo tanto en los actos previos al matrimonio, como en la celebración del mismo, quien para comprobar la interpretación de lo expresado por aquél deberá consignarla en una minuta bajo su responsabilidad.

Derecho internacional privado

85. Respecto del matrimonio a la luz del derecho internacional privado deben analizarse dos posibilidades: una cuando un extranjero desea casarse en El Salvador, y otra, el valor en El Salvador de matrimonios celebrados en el extranjero.

86. En la primera hipótesis, el Código Civil en el artículo 120 hace diferencia en los extranjeros residentes por más de cinco años en el país y los que tienen menor tiempo; los primeros podrán contraer matrimonio ante cualquier autoridad facultada para ello, inclusive el notario; pero los segundos solamente podrá unirlos en matrimonio el gobernador o el alcalde competente, debiéndose además comprobar la identidad y el estado civil de los contrayentes. Como formalidad especial se exige previamente la celebración del matrimonio, la publicación de edictos relativos a la solicitud para la autorización del mismo, edictos que pueden dispensarse si alguno de los contrayentes fuere centroamericano de origen con residencia autorizada. En todo lo demás el matrimonio de extranjeros en El Salvador se celebra de acuerdo con las normas generales que se han expresado.

87. Según el Código de Familia, cuando un extranjero quiera contraer matrimonio en el territorio nacional está sujeto a las mismas prohibiciones y prerrogativas que los nacionales. Pero con el objeto de favorecer el matrimonio, se suprimieron todos los trámites dilatorios vigentes y que son innecesarios, reconociendo su verdadero valor a la palabra de los interesados, ya que los que desean casarse lo manifiestan así al funcionario competente bajo juramento ante éste, expresan no tener impedimentos o prohibiciones.

88. En la segunda hipótesis, o sea, en cuanto al valor del matrimonio celebrado en el extranjero conforme a la ley extranjera, nada se dice en el Código de Familia, a diferencia del Código Civil, que se ocupa de ello en el artículo 116; pero de conformidad con las reglas generales, ese matrimonio deberá ser respetado en cuanto a su validez en El Salvador, si se hubiere celebrado de conformidad a las leyes del lugar donde se contrajo.

Segundas nupcias

89. Los trámites que debe seguir quien desea contraer segundas nupcias aparecen regulados en el Código Civil, en el Título V, Libro Primero, de los artículos 177 al 181 inclusive, en relación con el artículo 104 y consisten en un impedimento impediendo que se traduce en la obligación que impone la ley a toda persona viuda o divorciada, que desea contraer nuevo matrimonio y tenga hijos del anterior bajo su patria potestad, o bajo su tutela o curaduría, de proceder al inventario solemne de los bienes de propiedad de sus hijos, que esté administrando y les pertenezcan como herederos del cónyuge difunto, o de quien se hubiere divorciado, o con cualquier otro título.

90. Para la confección del inventario se da a los hijos un curador especial. También se nombra esta clase de curador si los hijos no tienen bienes propios de ninguna clase en poder del padre.

91. Los anteriores lineamientos aparecen consignados en el mencionado artículo 177 del Código Civil; empero en el mismo artículo se dispone que si el viudo o divorciado fuese jornalero, sirviente doméstico o pobre, no tuviere hijos del precedente matrimonio que estén bajo su patria potestad, o bajo su tutela o curaduría, o si dichos hijos no tuvieran bienes propios de ninguna clase en poder del padre, éste siempre estará obligado a seguir información sumaria ante el funcionario competente, para que se declare el caso de excepción que corresponde. Todo como acto previo para proceder a la celebración del segundo o ulterior matrimonio.

92. Como se puede observar, la única función relevante de estos trámites anteriores a las segundas nupcias podrá ser la de proporcionar seguridad jurídica patrimonial, evitando la confusión de patrimonios que supuestamente podría producirse entre los bienes que sean de propiedad de los hijos del viudo o divorciado y que él se encuentre administrando, con lo que sean de éste o que pudiere llegar a obtener en su nuevo matrimonio; ya que en los casos de excepción que se mencionan como el del viudo o divorciado pobre, que no tuviere hijos del precedente matrimonio bajo su patria potestad, tutela o curaduría, o si dichos hijos no tuvieran bienes propios, los trámites relacionados se convierten en un mero procedimiento dilatorio que no procede ningún efecto práctico.

Efectos del matrimonio

93. El matrimonio produce para los cónyuges dos clases de efectos:

- a) los que se refieren a las personas de los cónyuges y a sus obligaciones y derechos recíprocos; y,
- b) los relativos al sistema patrimonial que comprende relaciones de esta clase tanto entre aquéllos como con relación a terceros;

los primeros se denominan efectos personales y, los segundos, patrimoniales.

94. Las normas que regulan los efectos de tipo personal entre los cónyuges se caracterizan por ser de orden público, porque persiguen la realización de los fines del matrimonio. Por ser de tal naturaleza, los derechos y obligaciones personales no pueden ser renunciados ni delegados en ningún momento por los cónyuges, quienes tampoco pueden modificarlos, y su reglamentación tiene por base la igualdad jurídica de los cónyuges.

95. En el Código Civil, Título VI, Libro Primero, los artículos 182 al 192 comprenden las normas relativas a las obligaciones y derechos entre los cónyuges, abarcando ambos tipos de efectos, con una visión todavía basada en la autoridad del marido aun cuando haya sido atenuada. El Código de Familia las regula en forma separada adecuándolas a las modernas concepciones del derecho de familia que establece la igualdad jurídica de los cónyuges consagrada en la Constitución.

96. La primera declaración que ofrecen los artículos referidos es que los cónyuges tienen iguales derechos y deberes, lo cual significa que el "status" jurídico de la mujer casada ha cambiado totalmente, concluyendo así una evolución histórica, desde una posición en que se la consideraba totalmente incapaz, sujeta a la autoridad marital, pasando a otra en la que, ya no sujeta a esa autoridad, estaba sumisa y obediente al marido, a cambio de la protección que éste debía brindarle.

Régimen patrimonial del matrimonio

97. Desde el año 1860 en que entró en vigencia el Código Civil salvadoreño hasta el de 1902, que se establece el régimen de separación de bienes vigente, el régimen económico del matrimonio fue únicamente el de comunidad de bienes, denominado sociedad conyugal. Este régimen era de tipo legal, pues por el hecho del matrimonio se constituía la referida sociedad, teniendo el marido la administración de los bienes de la mujer, como consecuencia de la potestad marital y de la incapacidad legal en que caía aquella al casarse. Según la definición del artículo 134 de dicho Código: "La potestad marital es el conjunto de derechos que las leyes conceden al marido sobre la persona y bienes de la mujer."

98. El Código de Familia establece tres regímenes legales: de separación de bienes, el de participación de las ganancias y el de sociedad de gananciales. Estos tres regímenes no tienen un efecto de impositivo porque los interesados pueden optar por cualesquiera de ellos e incluso diseñar otro distinto. La libertad de escogitación es amplia. Los regímenes pueden variarse o modificarse; darse por terminados de mutuo acuerdo y sustituirse por otros, a través de las capitulaciones matrimoniales.

Protección a la vivienda familiar

99. Cualquiera que sea el régimen patrimonial del matrimonio, la enajenación y constitución de derechos reales o personales sobre el inmueble que sirve de habitación a la familia necesitan del consentimiento de ambos cónyuges, pena de nulidad. Esta norma está destinada a operar en el supuesto de que el inmueble pertenezca a uno solo de los cónyuges, ya que si ambos son propietarios del mismo, el consentimiento conjunto es indispensable, en razón de la copropiedad. Esta norma de protección de la vivienda familiar da respuesta a preocupaciones doctrinales y recomendaciones internacionales, y se acomoda al espíritu de la Constitución.

Disolución del matrimonio

100. En el Código Civil la muerte presunta no produce la disolución del matrimonio, se da una situación insólita: el cónyuge del muerto presunto seguiría casado y sin poder divorciar; técnicamente no podría impetrar el divorcio, porque no sería posible demandar a un muerto. De modo que en nuestra legislación procede el divorcio contra el cónyuge desaparecido antes de que se le declare muerto, y en este caso, es la sentencia que decreta el divorcio absoluto la que disuelve el matrimonio, pudiendo el cónyuge del ausente contraer nupcias por haber desaparecido el impedimento de ligamen.

101. El Código de Familia da una solución contraria a la legislación vigente, que evita el absurdo apuntado, y se aparta de los sistemas extraídos del derecho comparado. En el sistema del Código de Familia el matrimonio queda disuelto por la sentencia ejecutoriada que declara la muerte presunta por desaparecimiento, quedando el cónyuge del ausente en aptitud para contraer ulteriores nupcias, y si las contrae, éstas son válidas aunque el ausente reapareciere. Por otra parte, la ausencia también constituye una causal de divorcio, y si el cónyuge del ausente no quiere promover las diligencias de muerte presunta, bien podrá divorciarse invocando la separación o el abandono como incumplimiento de los deberes emergentes del matrimonio. La solución del Código es mixta; si se declara la muerte presunta, se pone fin al matrimonio; y también puede llegarse al mismo resultado sin tal declaratoria, mediante el divorcio, en virtud de admitirse la separación de hecho como causal específica de divorcio, lo mismo que el abandono como motivo de incumplimiento de los deberes del matrimonio. Esta solución se adoptó pensando en evitar un doble trámite; por un lado, el de la muerte presunta y, por otro, el del divorcio. Si una persona casada desaparece y se le presume muerto, ese mismo hecho es suficiente para que el matrimonio se disuelva; pero no necesariamente debe llegarse a la declaración de muerte presunta para lograr ese mismo resultado, pues el cónyuge del ausente tiene el derecho de pedir el divorcio.

102. Tanto la muerte real como la presunta disuelven ipso jure el matrimonio, con las consecuencias legales que de ello se derivan, como la aptitud nupcial y la vocación hereditaria del supérstite, etc.

103. El Código Civil regula por separado las causas de disolución del matrimonio; en el capítulo de la nulidad trata la muerte y el divorcio decretado en país extranjero, y en capítulo especial el divorcio decretado por los tribunales salvadoreños.

104. Tanto en la legislación vigente como en el Código, el matrimonio se disuelve por el divorcio. En el artículo 144 del Código Civil se define el divorcio como "la separación legítima de los casados, ordenada por el juez, por causas legales, quedando disuelto el vínculo matrimonial". Según nuestra ley, como se desprende de la definición legal del divorcio, aparte del mutuo consentimiento, es criterio de que la acción de divorcio sólo puede originarse en hechos taxativamente determinados. El artículo 145 del Código Civil enumera esos hechos constitutivos de causales de divorcio, y fuera de éstos no es posible hacer valer otra causal. Esto porque la ley de divorcio por su propia índole es de interpretación estricta, pues se trata de una cuestión excepcional. En efecto, para la legislación salvadoreña la regla es la existencia del matrimonio, y lo excepcional el divorcio. Lo anterior se deduce de lo que estatuye el artículo 97 del citado Código.

105. Desde luego, la ley supedita la acción de divorcio a causas bien caracterizadas, para que haya seguridad de la seriedad del motivo; y fija un plazo corto dentro del cual debe ejercerse, so pena de perder todo derecho. Con esto el legislador quiere que el motivo determinante sea actual o que haya acontecido en un pasado próximo, para asegurar la necesaria estabilidad del matrimonio.

106. Pero el catálogo de hechos constitutivos de causas de divorcio no es arbitrario, sino que obedece a un criterio metódico. De acuerdo con la doctrina, para determinar las causas de divorcio hay dos criterios: el de la culpabilidad y el de la discrepancia objetiva. Conforme al primero se toman en cuenta actos o hechos culpables, que implican una infracción a los deberes que surgen del matrimonio; y conforme al segundo, se consideran actos o hechos que si bien no significan quebrantamientos de esos deberes, hacen intolerable la vida común y es el adoptado por el Código de Familia.

Unión no matrimonial

107. En los artículos 118 y siguientes, se desarrollan las reglas que regirán la unión estable formada por un hombre y una mujer sin haber celebrado matrimonio, a efecto de dar cumplimiento al precepto constitucional que ordena regular "las relaciones familiares resultantes de la unión estable de un varón y una mujer" (artículo 33 in fine), teniéndose presente en todo momento otra disposición de la Ley Suprema (tercer inciso del artículo 32), según la cual "El Estado fomentará el matrimonio; pero la falta de éste no afectará el goce de los derechos que se establezcan en favor de la familia."

108. En el medio salvadoreño una fuente común de problemas es que la pareja no casada adquiere con el esfuerzo de ambos compañeros una vivienda familiar, pero la compraventa se otorga sólo a favor del marido. Este problema y otros similares pretenden la regulación del régimen económico de la unión no matrimonial; porque usualmente ocurre que antes de liquidar el haber común el aparente titular del derecho de propiedad sobre la vivienda, la vende; en otros casos expulsa a la compañera de dicho inmueble y lo arrienda, o lo hipoteca y se le embarga. Para completar la protección a estas familias se les ha hecho aplicable la disposición del artículo 46 según el cual la enajenación y constitución de derechos reales o personales sobre el inmueble que sirve de habitación a la familia necesitan del consentimiento de ambos cónyuges, pena de nulidad.

109. La denominación de conviviente o compañero de vida recoge la corriente actual en esta materia -y que es seguida por nuestra Constitución como lo evidencia el inciso segundo del artículo 36 de ella- es la de evitar toda terminología peyorativa, la cual estimula actitudes estigmatizantes que dañan más gravemente a los menores y a las mujeres. Con un lenguaje cargado de desvaloración, se propicia la intolerancia y se menoscaba la dignidad de las personas en abierta violación de los principios constitucionales. Lo correcto es asumir una actitud objetiva y neutral que se concrete a observar las realidades sociales y a generar las normas que en forma más práctica resuelvan sus problemas más agudos y con tal actitud se estarán sentando bases firmes para una democracia avanzada, que extienda la protección de sus instituciones a los miembros de la familia que más necesitan de ella -niños en peligro, madres abandonadas, ancianos indigentes, marginados sociales- todo en procura de la realización de los más altos valores de nuestra ley suprema.

Filiación

110. El Libro Segundo del Código de Familia trata de la filiación y del estado familiar. Todo el libro se articula con base al principio de igualdad de los hijos y en cumplimiento del mandato del artículo 36 de la Constitución. Consta de dos títulos: el primero que regula la filiación; y el segundo, el estado familiar.

111. La normativa del Título I se ha dividido en tres capítulos; el primero regula las materias comunes a los otros dos; en el segundo capítulo se desarrolla lo concerniente a la filiación consanguínea, regulando en secciones las diversas materias a que se refiere; y el tercer capítulo articula por separado lo atinente a la filiación adoptiva.

112. El título primero en gran parte desarrolla el precepto constitucional que obliga al legislador secundario a que determine las formas de investigar y establecer la paternidad. En la redacción de la normativa se ha tenido especial cuidado de cumplir con el principio de igualdad de los hijos. Con ese propósito se ha estructurado el título en forma tal, que ha permitido eliminar del Código de Familia clasificaciones diferenciales de los hijos, de suerte que podrá apreciarse que se está en presencia de hijos de matrimonio o no matrimoniales por la naturaleza de las hipótesis que se prevén, pues en

ninguna de las disposiciones se hace alusión a clasificaciones discriminatorias, que aún se mantienen en la legislación secundaria vigente, que habla de hijos legítimos, legitimados, naturales, simplemente ilegítimos, incestuosos y adulterinos. Otro principio que informa la regulación en materia de filiación es el interés de los hijos cuya salvaguarda se ha procurado.

Igualdad de los hijos

113. En la legislación patria, el principio de igualdad de los hijos apareció por primera vez, en forma plena, en las reformas constitucionales de 1944. En la Constitución de 1950 (art. 181), se proclamó en forma relativa, esto es, únicamente en cuanto a la educación, a la asistencia y a la protección del padre; en esta forma se mantuvo hasta la vigencia de la Constitución que rige, que lo consagra en forma absoluta al prescribir que "los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio y los adoptivos, tienen iguales derechos frente a sus padres".

114. El Código de Familia suprime el llamado "principio de jerarquía entre las filiaciones", al proclamar la igualdad de derechos de los hijos, y al expresar que la filiación puede ser por consanguinidad -sin calificación alguna- o por adopción, y que ambas surten los mismos efectos legales.

115. La legislación actual establece una diferencia y trato de desigualdad entre los hijos matrimoniales y extramatrimoniales, desde el calificativo que les asigna hasta los derechos que preferentemente les concede a los primeros.

116. Los hijos de matrimonio son los legítimos, aquéllos protegidos por la ley; en consecuencia, tienen garantizados a su favor todos los derechos. Los que no tienen la suerte de provenir de uniones matrimoniales, son ilegítimos, y por estar "al margen de la ley", los derechos que se les asignan son de menor categoría y amplitud. Sólo tienen filiación establecida respecto a su madre y ante ella pueden derivar derechos y establecer relaciones filiales. Si en el mejor de los casos el progenitor los reconoce, su status jurídico mejora, pero tales hijos no alcanzan el mismo nivel frente a uno de matrimonio de su mismo padre, ni frente a cualquier otro hijo amparado por el matrimonio.

117. La sanción que el legislador pretendió aplicar a los progenitores no casados entre sí se revirtió en los hijos. La realidad salvadoreña impresiona con un altísimo índice de ilegitimidad (56%), con un incremento de irresponsabilidad paterna y con grandes sectores de menores abandonados o desprotegidos en su aspecto físico o moral.

118. El legislador constituyente, en 1950 trató de equiparar todas las filiaciones sin resultados satisfactorios. El constituyente de 1983 insiste en esa equiparación, la cual, según el Código de Familia debe ser plena y absoluta, ya que ninguna justificación es valedera ante el principio de la verdad biológica, punto de partida de la igualdad de los hijos. Se estima que la familia surgida de matrimonio no sufrirá mayores ataques por concederse derechos a los hijos nacidos fuera de matrimonio. Son los actos de desamor, de intransigencia o de deslealtad los que rompen los lazos matrimoniales.

119. Se quiere insistir en que el Código de Familia no hace más que reafirmar el mandato constitucional de la igualdad de derechos de los hijos, el cual, por la supremacía de la Constitución sobre el Código Civil y por regulación expresa de aquélla ha derogado todas las disposiciones que atenten o se opongan a tal precepto.

120. Desde el año 1983, en que se promulgó la Constitución y se estableció el citado principio de igualdad de derechos de los hijos, tribunales del país, tanto de primera como de segunda instancia, han emitido resoluciones adversas al derecho de heredar ab intestato del hijo no matrimonial reconocido (hijo natural) cuando concurren hijos de matrimonio (hijos legítimos), lo cual evidencia el criterio que aquéllos tienen en torno a dicho principio y en cuanto al valor de la ley constitucional, haciendo privar el artículo 988 del Código Civil sobre el artículo 36 de la Constitución.

121. Ese criterio judicial se opone manifiestamente a la naturaleza y valor de la ley constitucional y la supremacía que tiene la Norma Fundamental, respecto de todas las demás normas que integran el orden jurídico positivo.

Adopción

122. La adopción es aquella que desliga completamente al adoptado de su familia de origen, para hacerlo entrar en una nueva familia con los mismos derechos y obligaciones de un hijo matrimonial de los adoptantes o simplemente consanguíneo, máxime en nuestro caso en el cual los hijos de cualquier clase están equiparados por disposición constitucional. Ella confiere al adoptado una filiación que sustituye a la de origen, crea un status familiae, que viene a hacer una equiparación total y sin restricciones de la filiación biológica.

123. Los adoptados entran a formar parte, para todo efecto, de las familias de los adoptantes. Con esta forma de adoptar se cambia radicalmente el sistema restrictivo de la ley vigente: "La adopción no produce más vinculaciones jurídicas que las que expresamente indica la ley" (art. 15), y si se supera la forma de filiación disminuida en extensión que contempla la misma: "El vínculo legal de familia que nace de la adopción comprende únicamente a adoptante, adoptado y descendientes consanguíneos de este último en línea recta" (art. 1). Este tipo de adopción concede plenitud de derechos y satisface de manera óptima las finalidades contemporáneas de la institución y además contribuirá a darle efectividad real al principio de igualdad entre los hijos que consagra la Constitución.

124. Por otra parte, según lo dispone el Código de Familia, el adoptado se desvincula en forma total y absoluta de su familia consanguínea, respecto a la cual no le corresponderán ya derechos ni deberes. La doctrina y la práctica de los países que han acogido esta forma de adoptar convienen en que esta supresión de los vínculos familiares por consanguinidad es indispensable, si se pretende dar seguridad al vínculo adoptivo y procurar la integración del menor a su nueva familia y eliminarle a ésta las perturbaciones -en ocasiones interesadas- de los parientes consanguíneos. No obstante, se conservan los impedimentos matrimoniales por causa de parentesco.

125. Si este tipo de adopción tiene como finalidad la asimilación total del adoptado al hijo matrimonial, o al consanguíneo en nuestro caso, este objetivo se malogrará si no va acompañada de la irrevocabilidad. Esta característica tiene en cuenta fundamentalmente el interés del menor de obtener una solución segura y perdurable. Como se ha expresado, el otorgamiento de la adopción es un acto de potestad pública, constitutivo de estado familiar que por su naturaleza y por la propia estabilidad de la familia exige la condición de irrevocabilidad.

126. Hay que tener en cuenta que la característica de irrevocabilidad de la adopción no impide poner coto a ciertas situaciones que afectan al interés del menor o a las irregularidades o abusos que han causado alarma social en nuestro medio. En primer lugar debe tenerse en cuenta que la revocación, en la clásica definición de Vincenzo Pannuccio, es un acto de disposición mediante el cual el sujeto que ha realizado un acto elimina los efectos de éste. Esta posibilidad se limita para darle el grado de máxima seguridad a la relación adoptiva que se comenta: no puede terminar por la mera voluntad de uno de los interesados, ni siquiera por el acuerdo de adoptante y adoptado.

127. Sin embargo, el hecho de que la adopción plena es irrevocable no incluye la posibilidad de que sea anulada.

128. El Código de Familia dispone que la adopción pone fin a la autoridad parental a que el menor estuviere sometido. La ley vigente dice que la adopción del hijo produce su emancipación legal, redacción que ha dado lugar a numerosas y complejas cuestiones. Se ha creído preferible describir el efecto que produce la adopción.

129. La adopción da de pleno derecho a los adoptantes la autoridad parental del adoptado. No se ha considerado correcto utilizar la redacción de otras leyes según las cuales la patria potestad o autoridad parental de los padres biológicos "pasa" a los adoptantes, ya que se dan casos en los cuales el menor, al momento de ser adoptado, no está sometido a autoridad parental y en tal supuesto no sería posible hablar de esa especie de transmisión.

130. Hasta ahora nuestro régimen legal ha tratado a la adopción como una institución parafamiliar. La adopción reflejará íntegramente el postulado paritario teórico de que la filiación puede tener lugar por naturaleza y por adopción y desarrollará hasta sus últimas consecuencias el principio constitucional de la igualdad de los hijos, ya que ella consigue una integración total y sin fisuras de las relaciones paterno-filiales. También se establecen los requisitos que deben reunir los adoptantes y los adoptados.

Adopción por extranjero

131. Adicionalmente, los adoptantes extranjeros deberán comprobar que una institución pública o estatal de su domicilio, de protección de la infancia o de la familia, velará por el interés del adoptado. Ante la dificultad práctica de que el Estado salvadoreño tutele de una manera adecuada el interés de los menores nacionales en el exterior, los adoptantes deberán

dar evidencias de que una entidad confiable velará por este interés. Esta exigencia debe ser complementada con los contactos oficiales que establezcan las instituciones salvadoreñas, encargadas de velar por la protección de los menores, con sus homólogas extranjeras, para conseguir una efectiva colaboración. La exigencia no es desproporcionada, porque los países adonde usualmente emigran los adoptados cuentan con entidades estatales que brindan protección a los niños, abstracción hecha de su nacionalidad. Este requisito no se exigirá cuando los adoptantes hayan permanecido en la República, en calidad de residentes, por lo menos durante los cinco años anteriores a la solicitud de adopción.

132. Se establece la necesidad de que un equipo multiprofesional haga un estudio de quienes pretenden adoptar. En el caso de adoptantes extranjeros, para garantizar la credibilidad de tales estudios, el Código de Familia exige que cuando sean efectuados fuera del El Salvador, ellos deben ser realizados por especialistas de una institución pública o estatal del lugar del domicilio de los adoptantes, dedicada a velar por la protección de la infancia o de la familia, o por profesionales cuyos dictámenes sean respaldados por una entidad de tal naturaleza. En este caso, la colaboración óptima se podrá conseguir mediante el contacto directo con tales instituciones.

Estado familiar

133. Para tratar de precisar el concepto del estado familiar es necesario referirse a un término más genérico cual es el de estado de las personas. Este ha sido definido como el conjunto de cualidades que la ley tiene en cuenta para atribuirles efectos jurídicos. Se divide, a su vez, en estado político: posición que ocupa el individuo frente al Estado, del cual resulta la clasificación de nacionales y extranjeros; y estado civil, es decir, la posición jurídica que ocupa la persona en la sociedad y en cuanto a las relaciones de derecho privado.

134. El estado civil puede referirse a la persona considerada en sí misma (cuyos elementos principales son la edad y la sanidad mental) o en su relación con la familia. Esto último constituye el estado de familia o estado familiar, esto es, el emplazamiento o posición jurídica que tiene una persona en una familia determinada.

135. El concepto genérico de estado civil, en varias legislaciones, se confunde con la capacidad de ejercicio. Así, en el artículo 303 del Código Civil salvadoreño se le define como "la calidad de un individuo, en cuanto le habilita para ejercer ciertos derechos o contraer ciertas obligaciones civiles". Repárese que tanto los derechos como las obligaciones pueden ser de variada naturaleza. El estado civil viene a ser un presupuesto de la capacidad de obrar o de ejercicio de las personas, en esferas que no son de derecho político.

136. A diferencia del Código Civil, el Código de Familia no se ocupa, como es lógico, del estado civil de las personas, sino de una clase o especie de éste, precisamente del estado familiar, el cual define como: "la calidad jurídica que tiene una persona en relación a la familia y por el cual la ley le atribuye determinados derechos y deberes". Tal estado, según la doctrina: a) es consecuencia de vínculos jurídicos familiares; b) da origen a derechos subjetivos familiares y deberes correspondientes; y, c) en algunas legislaciones influye en la capacidad de las personas.

137. Se considera al estado familiar como un atributo de la personalidad de las personas naturales; constituye una noción abstracta que no alude a determinada relación familiar, sino a diversas relaciones y se refiere a los elementos comunes a todas ellas.

Derechos y deberes de los hijos

138. Dos son los propósitos que se evidencian en este capítulo. Primero, reconocer que los hijos por su condición de tales, tienen unos derechos propios que deben ser respetados no sólo por sus padres sino por la colectividad y el Estado; y segundo, señalarles deberes a cumplir como sujetos activos de una relación paternofamiliar. Sabido es que todos los derechos tienen deberes correlativos; pero en este capítulo algunos de los derechos y deberes establecidos no tienen una exacta correspondencia, porque no existe ni puede existir en ellos una equivalencia entre la naturaleza y el cuántum de la prestación y el deber. La razón de lo anterior se encuentra en el hecho de que las partes en la relación paternofamiliar no están, en la mayoría de las veces, en igual plano, especialmente cuando los hijos son menores de edad.

139. La persona humana tiene un inalienable derecho a la existencia, a la integridad personal, a lograr medios necesarios para subsistir y para desarrollarse. Ante la situación absolutamente dependida en que el hijo se encuentra en su estado de minoridad, surge la necesidad subjetiva de que se le proporcione cuanto sea preciso, para que el desenvolvimiento de su personalidad se realice íntegra y totalmente.

140. El primer artículo del capítulo se basa en un principio constitucional al que ya se ha hecho referencia en él y es el de la igualdad de derechos de los hijos. En este capítulo se reafirma y amplía el contenido del artículo 36 de la Constitución, al expresar que: "Todos los hijos, cualquiera que sea la naturaleza de su filiación, tienen los mismos derechos y deberes familiares". Esta norma de trascendental importancia y de enormes repercusiones es uno de los que contribuye al cumplimiento de los objetivos de contar con relaciones familiares igualitarias, y estructurar una familia donde el valor justicia esté presente.

141. El régimen vigente hasta ahora en materia de filiación es "un raro ejemplo de supervivencia en un sistema universalmente repudiado" por su notoria injusticia.

142. En materia de deberes atribuibles a los hijos, no trae el Código modificaciones sustanciales a los que actualmente se contienen en los artículos 230, 231 y 232 del Código Civil. Sin embargo, se ha atemperado el rigor de ellos y ampliado otros deberes con base a las nuevas concepciones del derecho de familia y de menores. Los hijos deben respeto, pero también consideración y obediencia, a sus padres mientras estén bajo sus cuidados personales. El deber de socorro se ha sustituido por el de asistencia, que es más amplio, enfatizándose que tal deber se ha de cumplir en todas las circunstancias que lo requieran, pero especialmente en la ancianidad. La obligación, al igual que en el Código Civil, se extiende respecto a los demás ascendientes cuando falten los padres.

143. Como algo novedoso se señala el deber del hijo de contribuir a los gastos familiares según sus posibilidades, es decir, si tiene bienes o rentas y siempre que conviva con sus padres.

Autoridad parental

144. La denominación de este título sustituye a la tradicional de "patria potestad", lo cual representa un cambio mayor que el meramente semántico.

145. La patria potestad arranca desde el derecho romano, pero es una de las instituciones más evolucionadas del derecho de familia contemporánea, aun cuando esa evolución ha sido lenta a través del tiempo. Su historia constituye en conjunto un proceso de debilitamiento de la autoridad paterna. Se concibe hoy no como una institución en beneficio del padre, sino como una obligación o, mejor, como un conjunto de deberes establecidos en beneficio de los hijos.

146. En la redacción del Código Civil salvadoreño de 1860, la patria potestad se enmarcaba en perfiles romanticistas y patriarcales poco coincidentes con la realidad del tiempo en que este código se puso en vigor. La potestad correspondía al padre y se negaba absolutamente a la madre. Como ya se dijo, esta institución experimentó una lenta y vacilante evolución y no fue sino hasta el año de 1972 que se introdujeron notables modificaciones al régimen anterior. Ante todo, ya no se trató de un poder exclusivo del padre, sino compartido con la madre si los hijos eran legítimos; y si los hijos eran naturales, se le concedió la patria potestad al padre que voluntariamente los había reconocido, pero sólo en defecto de la madre ilegítima.

147. No obstante, la importancia de tales reformas en cuanto a la titularidad de la patria potestad para nada se varió la orientación tradicional de ella, pues su concepto y contenido quedaron intactos. En efecto, el artículo 252 de ese Código continúa definiendo la patria potestad como "el conjunto de derechos que la ley da a los padres legítimos, de consuno o a uno solo de ellos en defecto del otro, o, en su caso la madre ilegítima, sobre sus hijos no emancipados".

148. Por lo que toca al contenido, la patria potestad en la actual normativa sigue siendo un conjunto de derechos estrictamente patrimoniales. Así, les corresponde a ambos padres administrar los bienes de los hijos menores no emancipados; el usufructo de los bienes que conforman el denominado peculio adventicio ordinario (es decir, todos los bienes con exclusión de los contenidos en el artículo 255 del Código Civil); y la representación de los hijos en los actos judiciales o extrajudiciales en que deban intervenir.

149. En cuanto a los derechos de tipo personal, que en la casi totalidad de legislaciones están incorporados al instituto de la patria potestad, la legislación salvadoreña, siguiendo a la chilena, los tiene regulados fuera de la patria potestad en el título IX del Código Civil, para los hijos legítimos, y en el XII del mismo cuerpo de leyes, para los hijos ilegítimos.

150. El contenido de estos títulos también se remozó con las reformas de 1972, habiéndoles modificado los artículos 230, 233, 234, 235, 244, 245 y 246, cuya finalidad, como antes se expuso, fue facilitar la solución de problemas familiares resultantes del divorcio, de la nulidad y separación de hecho, respecto al cuidado personal de los hijos, posibilitando la intervención judicial y de la Procuraduría General de la República en la protección de los menores; y darle vigencia al principio de igualdad jurídica de los cónyuges, equiparando entre padre y madre los derechos y deberes contemplados en los respectivos artículos reformados. De igual manera fue modificado el artículo 289 del Código Civil para conferir los mismos derechos de las madres ilegítimas a los padres naturales.

Alimentos

151. El Código de Familia entiende por alimentos las prestaciones económicas que permiten no sólo sustentar la vida, sino también obtener vestido, habitación y conservación de la salud y, cuando se trata de menores, los alimentos abarcan, además, los gastos para la educación y recreación y lo que sea necesario para adquirir una profesión u oficio, los que se darán hasta la conclusión de sus estudios siempre que el alimentario no sobrepase la edad de 25 años.

152. Como puede apreciarse, el concepto de alimentos que adopta el Código de Familia es amplio y, en consecuencia, suprime la clasificación de alimentos en congruos y necesarios que tiene el Código Civil en el título XVII del libro primero. Lo anterior porque se ha procurado asegurar en lo posible la satisfacción de las necesidades del alimentado, considerado como persona humana en una sociedad contemporánea, y se ha abandonado el criterio de considerar la posición social como determinante para fijar la cuantía de los alimentos para ciertas personas. El concepto de alimentos tiende ahora a la protección real y humana de los miembros de la familia, apartándose de toda orientación patrimonialista.

153. En este aspecto, se ha reservado la mayoría de los sujetos de la relación alimenticia que señala el Código Civil, suprimiéndose como alimentario al que hizo una donación cuantiosa por considerarse actualmente que la obligación alimenticia es netamente familiar, nacida de la solidaridad y de los vínculos de parentesco que existen entre las personas.

154. Por otra parte, se estima inadecuado regular en el Código de Familia, lo relativo a los derechos del donante, pues el Código Civil en el artículo 1284 obliga, a quien dona todos sus bienes, a reservarse lo necesario para su congrua subsistencia y, si no lo hiciere, tiene derecho a que el donatario le asigne, en propiedad o en usufructo, lo que se estimare competente teniendo en cuenta la cuantía de los bienes donados.

155. En la relación alimenticia puede haber pluralidad de títulos para pedir alimentos y también pluralidad de alimentarios y de alimentantes.

Alimentos a la mujer embarazada

156. Se ha introducido una norma novedosa que permite la protección del niño desde que está en el vientre materno, tal como se prescribe en los convenios internacionales, acorde con las concepciones contemporáneas del derecho y, además, adecuada a la realidad social salvadoreña en la que los padres, en infinidad de casos, abandonan a la madre y al hijo. Con tal objeto, se ha conferido derecho a la mujer embarazada de exigir alimentos al padre de la criatura durante todo el tiempo del embarazo y del puerperio, incluidos los gastos del parto, a fin de que el niño nazca en las mejores condiciones posibles para su bienestar y desarrollo integrales. De esta manera se protege a la madre y al hijo que lleva en su vientre, sin perjuicio de que, al nacer, el menor tenga derechos de pedir alimentos a su padre.

La tutela

157. El Código Civil conserva, tomando el derecho romano y de las leyes de partidas, la distinción entre tutela y curatela o curaduría general, la cual, como se explicará después, no tiene razón de ser, pues ambas instituciones están sujetas a las mismas reglas generales; por ello el Código de Familia ya no hace distinciones y las refunde en una sola, quedando bajo tutela tanto los menores de edad como los mayores declarados incapacitados no sujetos a autoridad parental.

158. El Código Civil mantiene dos instituciones similares, la tutela y la curatela. En general no establece entre una y otra diferencias fundamentales que hagan necesaria su coexistencia, que sólo tiene una justificación histórica. En efecto, las dos instituciones están sometidas a las mismas reglas en cuanto:

- a) al nombramiento de guardador (arts. 374 a 392);
- b) a las diligencias y formalidades que proceden al ejercicio del cargo (arts. 393 a 409);

- c) a la administración de los bienes del pupilo (arts. 410 a 443);
- d) a las incapacidades, excusas, remociones y remuneración del guardador.

159. Por otra parte, a las personas que ejercen la tutela o la curaduría general, la ley les llama tutores o curadores, y generalmente guardadores, y tanto la tutela como la curaduría general se extienden no sólo a los bienes sino a las personas de los individuos sometidos a ellas (arts. 359 inciso 2° y 361).

160. En la legislación vigente, pues, tanto la tutela como las curadurías generales se ocupan de la persona y bienes de los sometidos a ellas; y están normadas por las mismas reglas generales. Como lo indica su nombre, la tutela de tueri, defender y proteger, y la curaduría de cura, curatio, cuidado, tienen por objeto la defensa de los incapaces. Actualmente estos cargos, en las legislaciones han sido organizados en interés de la persona que se trata de proteger; son los intereses, ya morales, ya pecuniarios de esta persona, los que la ley toma en consideración y no los del tutor o curador; y atiende a ellos hasta que termina su incapacidad.

161. La única diferencia entre ambas instituciones consiste en que a la tutela están sometidos los menores no habilitados de edad y que no están bajo patria potestad (arts. 362 y 369); y la curaduría, los mayores de edad que por demencia han sido puestos en entredicho de administrar sus bienes y los sordomudos que no pueden darse a entender por escrito (arts. 363, 457 y 469).

162. Por las razones expuestas el Código de Familia mantiene únicamente la tutela.

B. Aspectos generales

Efecto práctico

163. El Código de Familia es un compendio de derechos sustantivos reconocidos a la familia, a los menores y a las personas de la tercera edad, y como tal, es norma jurídica abstracta que desarrolla en forma sistemática todos los derechos y deberes recíprocos entre los miembros del grupo familiar. En consecuencia, un efecto práctico inmediato no se puede pretender, y la expectativa en este sentido es a mediano y largo plazo, pues por el carácter propio de la normativa ésta se limita a establecer el deber ser en las relaciones familiares.

164. La normativa del Código de Familia no crea la jurisdicción de familia porque ésta no es materia a regular en dicho cuerpo legal, por ser, en razón a la técnica legislativa, materia propia de la ley orgánica judicial, pero al respecto, podemos comentar que existe voluntad del Gobierno salvadoreño en crear la referida jurisdicción. Igualmente, mencionamos que el Ministerio de Justicia ha elaborado un proyecto de ley procesal de familia, el cual será presentado próximamente a la Asamblea Legislativa para su aprobación, que incorpora todos los principios modernos de la doctrina procesal moderna,

y consecuentemente, establece un proceso ágil, oral, de impulso oficioso que otorga al juez amplias facultades saneadoras tendientes a evitar el pronunciamiento de sentencias inhibitorias.

Jurisdicción especializada

165. El Código está enmarcado dentro de la reforma del sistema de administración de justicia. Para una mejor comprensión de la reforma legislativa en el área del derecho procesal familiar, ésta debe verse dentro del contexto de las demás reformas legales que impulsa el Ministerio de Justicia, en los ámbitos del derecho penal y procesal penal, administrativo, agrario, y especialmente en el derecho de familia de menores.

166. Debemos recordar que:

- a) El 11 de marzo de 1993 se emitió la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor D.O. 31-111-93 N° 63, Tomo 318. Esta ley trata de concentrar las instituciones que dan protección social a los menores, a quienes se les encargan o vulneren sus derechos;
- b) El 11 de octubre de 1993, se aprobó el Código de Familia, el cual entrará en vigencia el 1° de abril de 1994. El Código regula los derechos sustanciales de los integrantes de la familia, los menores y personas de la tercera edad;
- c) Actualmente se encuentra en la fase de aprobación por el Presidente de la República el proyecto de ley del menor infractor. Es un proyecto que, al igual que el libro quinto, sobre los menores y personas de tercera edad, del Código de Familia, recoge y desarrolla los principios y derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, firmada y ratificada por El Salvador el 26 de enero y el 27 de abril de 1990, así como otras convenciones y la doctrina internacional sobre el tema.

Estos instrumentos, al entrar en vigencia, derogarán el Código de Menores, la parte relativa al derecho de familia contenido en el Código Civil, Ley de adopción, entre otras disposiciones.

Preocupación del Gobierno por la familia

167. El Estado salvadoreño reconoce a la familia, en sus diversas formas, como la unidad básica de la sociedad y como un agente importante de cambio social, político y cultural. Por ello, el Gobierno dentro de sus programas de protección social promueve mejores condiciones para la integración de la familia y la vida familiar; crea las instituciones pertinentes y especiales que planifiquen, apliquen y evalúen los programas que ayuden a mejorar la salud, la educación, la integración de la familia y la equidad social; fortalece los servicios de asistencia social; involucra a las comunidades e insta a coadyuvar esfuerzos en la protección de los niños y ancianos de la familia; se esfuerza por llegar a las poblaciones en desventajas como las de

las zonas rurales y los tugurios urbanos que reciben pocos servicios, y pone énfasis en la reducción de la morbilidad y la mortalidad de lactantes, niños y madres; no se promueve el aborto como método de planificación familiar, eleva el nivel de educación y fomenta la igualdad de derechos en todas las esferas de la vida económica, social, cultural y política.

168. Desde que se comenzaba a elaborar el proyecto de Código de Familia, se estimaba por los encargados de su redacción que para lograr una plena eficacia de los derechos que se trataba de establecer en favor de los integrantes de la familia, era preciso, además de la reforma de la ley sustantiva (el Código de Familia) de la ley procesal y la orgánica administrativa. Es decir, que siempre que ha tenido en mente y ha sido una preocupación de los encargados de impulsar y ejecutar los trabajos que hagan posible las reformas, la necesidad de crear o reforzar la estructura orgánica contenida en i) la Ley orgánica judicial, y ii) la Ley orgánica del Ministerio Público, en lo relativo a la Procuraduría General de la República, entre otras, la primera, con el fin de crear la jurisdicción especial de familia, establecer la competencia de los jueces y magistrados de familia, en toda la República y organizar el funcionamiento de los tribunales, la segunda para crear los cargos y funciones de los procuradores de familia.

Artículo 11 - Derecho a un nivel de vida adecuado

169. La construcción de viviendas en El Salvador constituye, según la Constitución de la República "interés social" (art. 119). El Estado debe procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarios de su vivienda. Para ello se fomenta que todo propietario de fincas rústicas proporcione a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales. facilitando, al efecto, al pequeño propietario los medios necesarios.

170. A efecto de trasladar al Comité los principales problemas por los que ha atravesado y atraviesa el derecho a la vivienda en El Salvador y el proceso marcado en los últimos años, describimos a continuación las pautas de su comportamiento.

171. La situación del sector vivienda hasta 1989, en términos muy resumidos, presentaba las características siguientes: un déficit acumulado en viviendas nuevas y mejoramiento de 470.000 viviendas aproximadamente, entendiéndose esto como la ausencia de vivienda o la falta de elementos cualitativos de la misma, del cual el 37% corresponde al área urbana y el 63% al área rural, cifras que contrastan con la producción anual de viviendas, que para el período comprendido entre 1985 y 1989 fue de un promedio de 10.500 viviendas, insuficiente para cubrir las necesidades de nuevas viviendas. Sólo por crecimiento poblacional se necesitan cerca de 24.000 unidades habitacionales por año.

172. Adicionalmente este déficit es afectado por fuertes movimientos migratorios. Otros problemas generados por el conflicto armado, así como los efectos del terremoto de 1986, habían desordenado las ciudades ejerciendo grandes presiones en lugares que no estaban preparados para tal migración.

173. La difícil situación socioeconómica, los altos y crecientes precios de las viviendas por la inflación y las exigencias del sistema financiero formal han dificultado el acceso a la propiedad de la vivienda, contando como propietarios el 64,3% de la población, no sólo la de bajos ingresos, sino de la clases medias del país, originando la expansión y proliferación de los asentamientos humanos no autorizados.

174. Este déficit en vivienda afecta al 67% de familias con un nivel de ingresos por debajo de los dos mínimos mensuales (135 dólares de los EE.UU.), que en su mayoría habitan en viviendas improvisadas y en muchos casos sin servicios básicos, ni posibilidades de acceso al sistema financiero formal de vivienda.

175. Las familias que se encuentran en el rango de dos a tres salarios mínimos mensuales, el 21% de la población, son atendidas por las instituciones previsionales estatales (FSV e INPEP); las familias con ingresos superiores a los tres salarios mínimos, el 12%, tienen acceso al crédito en las Asociaciones de Ahorro y Préstamos cuyos proyectos eran financiados por la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV).

176. De esta manera, para la atención de la demanda de vivienda, se contaba con un sistema de financiamiento a la vivienda conocido como sistema de ahorro y préstamo, acompañado de algunos entes financieros del sector público, los cuales operaban en forma no armónica definiendo cada uno sus políticas. En general, todo el sistema operaba con tasas de interés subsidiadas, las que tenían como resultado el otorgamiento de subsidios escondidos y regresivos, afectando seriamente el ahorro nacional. El Estado, por su parte, no contaba con una política integrada sobre el sector y como consecuencia presentaba gran descoordinación y poca capacidad rectora.

177. La mayoría de la producción de viviendas es de carácter privado, pero era también importante la participación del Estado en la producción a través de institutos autónomos como el Instituto de Vivienda Urbana (IVU), los cuales operaban con un alto grado de ineficiencia y de subsidio en los precios de venta, que hacían cada vez más difícil la competencia del sector privado en el mercado de la vivienda para familias de escasos recursos.

178. La legislación vigente estaba dotada de una cantidad de formalidades y requisitos, la mayoría de ellos imprácticos y obsoletos y como tales constituidos en barreras marginadoras de todo aquel que no tenía la capacidad económica o cultural suficiente para cumplirlas.

179. Las normas de urbanismo y construcción por su lado exigían requisitos propios de una sociedad desarrollada con marcada incoherencia con el medio normal salvadoreño (exceptuando las grandes ciudades).

Estrategias

180. Dada la situación hasta 1989 y, reconociendo que el problema de la vivienda es fundamentalmente un problema de pobreza, desde 1990 el Gobierno decidió enfrentar el reto de realizar una ambiciosa reforma conceptual e institucional para resolverlo. Para llevar a cabo esta reforma se definieron las estrategias que deberían ser implantadas en el corto, mediano y largo plazo, las cuales se basan en los siguientes aspectos:

i) Fundamentos

Generar condiciones para que se dé un mercado habitacional, ágil, eficiente, lucrativo para el sector privado, satisfactorio para los adquirentes.

El Estado únicamente participará como ente coordinador, normativo, promotor sobre todo facilitador del desarrollo sectorial.

Eliminación de la marginalidad al acceso de vivienda por parte de los grupos más vulnerables del país.

ii) Areas clave

La reestructuración de las instituciones del sector.

La reestructuración del sistema financiero de vivienda existente y la creación de un sistema de financiamiento a la vivienda libre de distorsiones y con cobertura para los estratos de más bajos ingresos del país.

Consolidar la propiedad privada en las comunidades de bajo ingreso.

iii) Que busca

Retirar al Estado de la producción y ejecución de viviendas.

Facilitar la operación de las fuerzas individuales y sociales en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades habitacionales.

Crear un marco de igualdad de oportunidades.

Dar inicio a un proceso sostenido de acuerdo a las prioridades y dinámicas de los individuos y la sociedad.

181. La condición fundamental que se tomó en cuenta para la referida estrategia fue diseñar el Plan de Vivienda que debería enmarcarse en los postulados económicos y sociales del Plan Nacional sobre una filosofía de igualdad de oportunidades (cuyo esquema se presenta en anexos) que además:

- a) Debía considerar como primera prioridad detener el crecimiento del déficit, partiendo del supuesto que el modelo de desarrollo generaría en el corto plazo un mejoramiento en los niveles de pobreza.
- b) Debía ser integral, es decir atacar en forma armónica los aspectos financieros, técnicos, legales e institucionales.
- c) Debía ser realista y desprendido de enfoques demagógicos que pretendieran "resolver" el problema en un período de Gobierno.

182. Como consecuencia de lo anterior y luego de comprender la necesidad de contar con un plan nacional de vivienda que respondiera a una estrategia integral de largo plazo, dentro de un marco de modernización de la administración pública, de ajuste estructural y de privatización del sistema financiero, se optó por segmentar el problema en tres grandes áreas de acción, así:

- i) Hacia el sector público, modernizando y descentralizando el marco institucional y de servicios del sector, el cual como consecuencia del nivel de descoordinación y administración de sus entidades se mostraba sin capacidad técnica-administrativa de ejecución, por lo que se identificó como ineficiente.
- ii) Hacia el sector formal, con el fin de mantener y aumentar la producción privada de viviendas en el mercado formal, identificado como el de la población con ingresos familiares de mas de dos salarios, para la cual el esquema tradicional de producción y venta de unidades terminadas a través de empresas constructoras ha demostrado ser eficiente.
- iii) Hacia la extrema pobreza, para disminuir progresivamente el déficit habitacional en aquella población con ingresos menores a dos salarios, para quienes su poca capacidad de compra y la irregularidad de sus ingresos no les ha permitido tener acceso a soluciones habitacionales básicas.

Situación a 1993

183. Como resultado de la estrategia y la puesta en marcha del Plan, se tienen resultados en el marco legal, institucional, financiero formal y de extrema pobreza.

a) Aspectos legales

184. En este campo se decidió modernizar todos los aspectos legales que impedían transformaciones. Como consecuencia se modificaron las Leyes de urbanismo y construcción, las de títulos supletorios, de PRONAVIPO, del Registro de la Propiedad Inmobiliaria, incluyendo aspectos del Código Civil y Leyes del notariado.

185. Fue necesario también emitir leyes para los nuevos programas como el del sistema de financiamiento para la vivienda popular y el de contribuciones habitacionales, y además la ley temporal de incentivos a la legalización de la propiedad de terrenos en zonas marginales.

186. Actualmente se encuentra en revisión la legislación referente al ejercicio de la construcción y a la responsabilidad profesional de los que la ejercen.

187. Faltan por realizar modernizaciones en las leyes comerciales a fin de permitir nuevas operaciones masivas de transferencia de inmuebles tales como el certificado fiduciario de participación inmobiliaria, la hipoteca popular, permitir cierta forma de pacto comisorio, el leasing inmobiliario, la Ley de inquilinato, etc.

b) Aspectos institucionales

188. En esta área se reestructuró totalmente el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano cambiando su antiguo enfoque de organismo ejecutor para fortalecerlo como ente rector del sector, con funciones normativas y de coordinación.

189. Como el Plan se concibió de largo plazo era necesario contar también con organismos pluralistas que permitieran generar los consensos necesarios para garantizar su ejecución en varios períodos de gobierno. En tal sentido se creó el Consejo Nacional de la Vivienda como órgano consultivo y de amplia representatividad.

190. También se retiraron las entidades gubernamentales de la ejecución en la producción y financiamiento de la vivienda, las que posteriormente fueron liquidadas y sumados sus patrimonios, una vez saneados, al nuevo ente llamado Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO).

191. Se han fortalecido las municipalidades más importantes a efecto de descentralizar funciones normativas que anteriormente se encontraban con exclusividad en el Gobierno central.

192. Se ha tratado de apoyar el desarrollo y mejora de las instituciones no gubernamentales, a efecto de que éstas tengan una mayor área de acción y cobertura cualitativa.

193. Finalmente se creó un nuevo registro de la propiedad totalmente moderno que permite un alto grado de seguridad jurídica y de agilidad de trámite. Incorpora en adición al tradicional registro de documentos un componente gráfico que a su vez encaja perfectamente con el catastro nacional.

c) Mercado formal

194. La estrategia relativa al mercado formal para la vivienda busca mejorar la operación y la estabilidad del sistema. El tipo de limitaciones observadas en esta área están más relacionadas con aspectos financieros y de perfeccionamiento de los mecanismos de un mercado libre, para lo cual se tomaron las siguientes medidas.

195. Con el fin de ampliar la cobertura financiera hipotecaria a todos los estratos de la población, el Banco Central de Reserva (BCR) ha realizado el saneamiento de las carteras del sistema financiero, y efectuado la privatización de los bancos comerciales y financieras de tal manera que se ha entrado en un esquema de banca de múltiples servicios, con tasas de interés liberalizadas, y con instrumentos adecuados de inversión de largo plazo como son los certificados de depósitos a plazo para vivienda que el sistema financiero paga una tasa mayor que la normal, a fin de ampliar la cobertura de los créditos hipotecarios a otorgarse a los demandantes de soluciones habitacionales.

196. Además el BCR ha aumentado las ventanillas y los recursos privados destinados al financiamiento de vivienda mediante la creación del Fondo de Crédito para Inversiones (FCI), incorporando a la Banca Comercial en el financiamiento para la construcción y adquisición de vivienda, en adición a las tradicionales asociaciones de ahorro y préstamo y la creación de instrumentos de captación más atractivos y estables que el ahorro a corto plazo. Las medidas anteriores han constituido un verdadero éxito pues la cantidad de recursos y opciones disponibles, exceden las proyectadas en su diseño.

197. El diseño de nuevas modalidades de financiamiento de largo plazo como es el "Sistema de financiamiento a largo plazo con cuotas ajustables y período de gracia especial" ha sido adoptado por el Fondo Social para la Vivienda, un ente que recibe cotizaciones del 5,% de un salario mínimo de la planilla del sector privado, lo que permitirá que un obrero con salario mínimo pueda adquirir vivienda con valor de hasta 50 salarios mínimos, mayor al valor de 35 salarios mínimos utilizado hasta 1992. Otra de las ventajas de esta modalidad de financiamiento es que crea automáticamente una cuenta de ahorro individual del cotizante, con un interés anual capitalizable del 9% (mayor al interés del 0,5% utilizado hasta 1992), como parte del fondo de invalidez, vejez y muerte. La variante más importante en esta modalidad es que el crecimiento de la cuota viene determinado por el crecimiento del salario mínimo legal, lo que garantiza que el pago irá en función de la capacidad de la familia. Para esto se tomó en consideración las valiosas experiencias de Colombia, Chile y México.

198. Se espera que la Banca Comercial implemente sistemas parecidos, que permitan financiar en mejores condiciones de pago, a tasas de mercado los créditos hipotecarios y una mejor accesibilidad al financiamiento de vivienda, y pueda suplir el retiro del Estado de la actividad constructora y financiera de vivienda que, anteriormente, realizaba con grandes deficiencias y alteraciones del mercado.

d) Extrema pobreza

199. La estrategia relativa a la extrema pobreza parte de comprender la dinámica propia de los sectores populares y aceptar que un enfoque tradicional basado en la construcción de viviendas no es viable para resolver el déficit. Lo anterior es así, no sólo porque demanda una cantidad no disponible de recursos, sino que además, altera la forma natural de operaciones económicas de este sector, al imponerles créditos a plazos y regularidades que no les son propias.

200. En tal sentido se sentó como primera premisa básica el que la prioridad para la dotación o mejora de una solución habitacional debe darla la familia misma. Lo anterior es fundamental porque siendo tal su nivel de necesidades para sobrevivir, el focalizar recursos económicos para su vivienda, sólo es posible si la familia está dispuesta a sacrificar parte de la satisfacción de otros rubros.

201. Una segunda premisa básica en la búsqueda de soluciones que beneficien al mayor número de familias, consiste en descomponer el déficit habitacional en un elemento territorial: el suelo y cinco elementos constructivos: piso higiénico, techo seguro, disposición de aguas negras, acceso al agua potable y energía. En base a estos elementos es posible fijar las metas a cubrir en la misma línea de pensamiento, y no en la construcción de unidades habitables.

202. Lo anterior permite optimizar los recursos para cumplir el objetivo de la estrategia mundial de vivienda, distinto al enfoque tradicional anteriormente utilizado. Las acciones consideradas en la estrategia son las siguientes.

i) Elemento suelo

203. Este elemento al ser identificado como el fundamental para dar inicio al proceso, se le considera con la máxima prioridad. Se han modificado los marcos legales y normativos necesarios para que las zonas marginales y las colonias o lotificaciones "piratas", puedan ser tituladas en beneficio de su poseedor. Los mecanismos disponibles son variados y de total ejecución privada, van desde la titulación en ejercicio de una prescripción adquisitiva, hasta el financiamiento por el propietario, con posibilidad de garantías parciales del Estado y redescuentos también parciales en el sistema financiero.

204. Se cuenta con un nuevo sistema mecanizado para el registro de la propiedad inmobiliaria que permita, con seguridad jurídica, un ágil y eficiente registro. Así (según MIPLAN- ENHPM 1992), el 66,9% de la población es propietaria de su vivienda 3/, que significa un incremento del 24,8% con respecto a 1989.

ii) Calidad de la vivienda

205. Una vez la familia es propietaria del terreno en el que habita, corresponde a ésta determinar cuál o cuáles mejoramientos y/o introducción de servicios básicos le resultan prioritarios, así como los diseños y materiales específicos que utilizará, respetando reglas básicas de urbanización y construcción. Al Estado le ha correspondido contar con mecanismos lo suficientemente flexibles que garanticen el acceso de este grupo poblacional a los recursos.

3/ Incluye el 55,9% de propietarios y 11,0% pagando a plazos.

iii) Aspectos institucionales

206. De lo anterior surgen las bases institucionales e instrumentales de esta acción, esto es, un ente estatal que canalice recursos financieros a agentes intermediarios de crédito. Con ese fin se ha creado el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), con la totalidad de recursos públicos ya existentes, pero dispersos en el país. FONAVIPO, financieramente está conformado por dos patrimonios, el Patrimonio General y el Patrimonio Especial, los cuales le permiten captar los recursos financieros de las distintas fuentes que serán usados de acuerdo al tipo de operación para el que fueron creados dichos patrimonios.

207. El Programa de Contribución Habitacional se ha diseñado con el fin de ayudar a las familias más necesitadas otorgándoles un aporte estatal complementario al financiamiento de una solución habitacional. Este sistema ha avanzado en todas sus etapas, a partir de la aprobación de la Ley del fondo de vivienda popular, a través del Decreto N° 258, con fecha 28 de mayo de 1992; así se ha focalizado la población beneficiaria, cuya atención se ha desarrollado mediante las modalidades siguientes:

Modalidad I. Acceso básico, (aporte para adquisición de lote) para asentamientos humanos en comunidades ilegales sin ninguna factibilidad de legalización o que han sido reasentados dentro del Programa Nuevos Asentamientos Organizados (NAOS) que desarrolla el Viceministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano. Bajo esta modalidad, se ejecutó en el período diciembre de 1992 a abril de 1993, el plan piloto para consolidar la aplicación del sistema de contribuciones habitacionales.

Modalidad II. Mejoramiento, el destino de la contribución es para construcción o mejoramiento de vivienda, servicios básicos de urbanización individual o comunitarios para familias propietarias de un lote ya inscrito ubicados en lotificaciones de interés social. Esta modalidad, actualmente está en aplicación a través de las instituciones intermediarias autorizadas por FONAVIPO.

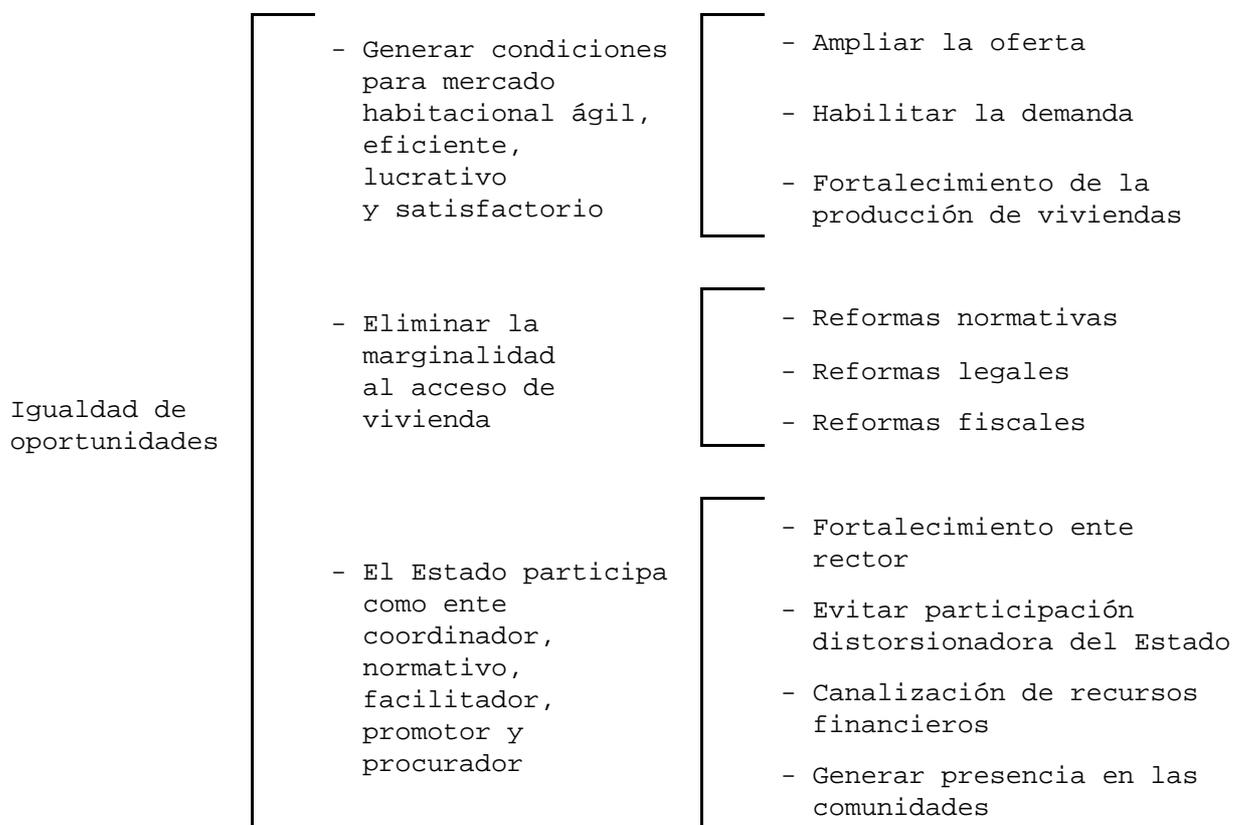
Modalidad III. Vivienda terminada, (aporte para adquisición de vivienda nueva o ya existente que cuente con servicios básicos) para familias que no poseen vivienda en condiciones mínimas de habitabilidad. Esta modalidad aún está pendiente de desarrollarse, esperando en los próximos meses iniciar con ella.

208. Paralelo, se han incorporado ya 22 instituciones autorizadas que conforman la red de atención a la población objeto. Estas instituciones se encuentran ubicadas en todo el país, y cumplen la función de llevar los servicios de FONAVIPO hasta los usuarios. Estos intermediarios financieros o agentes son: organizaciones no gubernamentales, cooperativas, bancos comerciales, financieras, lotificadores ya legalizados que se dedican al desarrollo habitacional y empresarios privados con cartera inmobiliaria al sistema de financiamiento habitacional.

209. Se ha desarrollado la creación de una tarjeta de crédito para materiales que, emitida privadamente, tenga un límite máximo de crédito equivalente al valor de uno de los elementos constructivos y le permita continuar posteriormente con los otros elementos, a través de la disponibilidad que se genera en la medida que la familia realiza sus pagos. Esta tarjeta de crédito comenzará a funcionar a partir del próximo mes de septiembre.

210. Hasta 1993, con la actual Estrategia Nacional de Vivienda, se han logrado alcanzar los cambios, reformas, implementación de nuevos programas, etc., que se representa en la gráfica siguiente.

Estrategia Nacional de Vivienda 1990-1994



Artículo 12 - Derecho a la salud física y mental

211. El artículo 65 de la Constitución establece:

"La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento.

El Estado determinará la política nacional de salud y controlará y supervisará su aplicación."

Para cumplir tal función, el Estado, a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es el rector de la salud de la población; a este respecto la Constitución en su artículo 41 dice que corresponde a esa Secretaría de Estado i) orientar la política gubernamental en materia de salud pública y asistencia social; ii) establecer y mantener colaboración con los demás ministerios, instituciones públicas y privadas y agrupaciones profesionales o de servicio que desarrollen actividades relacionadas con la salud.

212. Por lo tanto, es el responsable de normar, conducir y asesorar los programas de fomento, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud teniendo como responsabilidad programática atender el 85% de la población del país, que para el año 1993 fue de 4.290.736 habitantes. Para este fin define sus políticas y estrategias dentro de su Plan Nacional de Salud, las cuales están orientadas a mejorar el estado de salud de la población desarrollando programas dirigidos a los problemas prioritarios en función del riesgo de grupos vulnerables y coordinando las actividades, para utilizar en forma eficiente los recursos disponibles.

213. Dichas políticas y estrategias están enmarcadas en la política global de desarrollo social del Gobierno, la cual está orientada a detener el aumento de la extrema pobreza; en tal condición el Gobierno se compromete a mejorar los servicios de salud y las condiciones del medio ambiente.

214. Así también el Ministerio de Salud para dar cumplimiento a sus políticas se basa en las disposiciones generales del Código de Salud, documento legal que establece líneas de acción.

Objetivo general

215. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), como rector de la salud a nivel nacional, tiene como objetivo general el fomentar, proteger y restaurar la salud de la población a través de la atención integral a las personas y al medio ambiente con la participación de la comunidad y de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Políticas

216. Para dar cumplimiento a su objetivo y tomando como base las políticas del desarrollo social del MSPAS definió como marco político y estratégico lo siguiente:

1. Mejorar el estado de la salud del pueblo salvadoreño desarrollando programas dirigidos a los problemas prioritarios en función del riesgo de grupos vulnerables, haciendo énfasis en la prevención de las enfermedades y ejecutando acciones de promoción y educación para la salud, así como de protección.
2. Coordinar las acciones necesarias para la conservación del medio ambiente para la vida humana.

3. Coordinar las acciones de las diferentes instituciones del sector, con el objeto de estructurar, en el mediano plazo, un sistema nacional de salud que permita la mejor utilización de los recursos del país. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social coordinará las acciones que realizan instituciones públicas y privadas vinculadas a la salud de la población.
4. Mejorar la capacidad de respuesta del sistema de salud para atender a las necesidades de la población, concentrando los esfuerzos en el sector de extrema pobreza. Articular los programas y actividades del Ministerio de Salud y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, así como los de otras instituciones que prestan servicios de salud. Consolidando las acciones dirigidas a la atención primaria mediante la aplicación de la programación local.
5. Implementar medidas y acciones para agilizar el proceso de desarrollo institucional del PSPAS particularmente aquellas de desconcentración y descentralización que facilitarán la administración de los recursos en el nivel regional y local.
6. Impulsar la adecuación de los recursos humanos del sector. Diseñar sistemas que aseguren la continuidad y superación del personal, implementando incentivos de tipo económico y profesional con el propósito de facilitar una utilización racional del recurso disponible.
7. Racionalizar la utilización de los recursos financieros asignados al sector salud y promover la participación económica del sector privado en la solución de los problemas de salud de la población. Asimismo mejorar los mecanismos de obtención y uso de recursos externos para fines específicos, según objetivos y prioridades establecidas en este plan.
8. Racionalizar la utilización de los recursos materiales, con el fin de mejorar y conservar la infraestructura física existente. Dinamizar el proceso de suministros y distribución de equipos, medicamentos y otros materiales críticos.
9. Colaborar con otros sectores sociales involucrados y con el Ministerio de Planificación, en la reformulación y desarrollo de una política nacional de población.
10. Armonizar la cooperación externa al sector salud, en función de las prioridades nacionales, a fin de que sea un recurso adicional para lograr los objetivos.

Estrategias

217. Las estrategias del Ministerio de Salud son:

1. extensión de la cobertura a toda la población;
2. mejorar la capacidad de resolución de los niveles de atención;
3. descentralización;
4. desarrollo institucional;
5. fortalecimiento financiero;
6. coordinación interinstitucional e intersectorial;
7. coordinación de la cooperación externa.

Organización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

218. La atención en salud está dividida en tres niveles: el primero, que incluye la educación para la salud y acciones preventivas; el segundo nivel, referido a la atención ambulatoria y hospitalaria; y el tercero dedicado a la rehabilitación o recuperación postenfermedad.

219. Las acciones de salud son cubiertas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el sector privado lucrativo, y por alrededor de 95 organizaciones no gubernamentales (ONG), entre las que destacan Médicos sin Fronteras, Asociación Salvadoreña para la Salud Rural (ASOPROSAR) y la Fundación Salvadoreña para la Salud (FUSAL).

220. La responsabilidad de atención de servicios de salud se distribuye teóricamente así: el MSPAS cubre el 80% de la población, el ISSS un 11,1% y el sector privado 7,5%. Sin embargo, en 1989 la consulta externa proporcionada fue atendida de la siguiente forma: 39,8% de la población por el MSPAS, 12,7% por el ISSS y 2,3% por otro tipo de instituciones (hospitales de las fuerzas armadas, de ANTEL y los Servicios de Salud de Bienestar Magisterial). El resto de la población o fue atendida por el sector privado, o no tuvo acceso a ningún tipo de atención.

221. Durante el período 1989-1993, el MSPAS asignó cerca del 70% de los recursos financieros al nivel secundario de atención, del cual el 80-85% se destinó a gastos de funcionamiento. Por su parte, al nivel primario de atención, se le asignó menos del 30% del presupuesto.

222. Para la atención de los servicios de salud en el primero y segundo nivel, el MSPAS está organizado en 5 regiones y cuenta con 375 establecimientos de salud clasificados así: 15 hospitales, 15 centros, 146 unidades, 170 puestos, 26 puestos comunitarios y 3 dispensarios (anexo 1).

223. Por su parte el sector privado cuenta con aproximadamente 15 hospitales y 60 clínicas, dedicados al segundo nivel de atención. De igual manera, el ISSS centra sus acciones en este nivel, para lo cual cuenta con 6 hospitales, 5 servicios de hospitalización y de consulta externa y 42 centros. Del total de organizaciones no gubernamentales existentes, el 95% centra su accionar en actividades del primer nivel, focalizando sus esfuerzos al binomio madre e hijo.

224. El área de la rehabilitación es atendida por medio del Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos (ISRI), el cual cuenta con 9 centros de especialización con una cobertura de aproximadamente 12.300 personas para 1992. En esta misma área de atención, el sector privado de forma complementaria atiende algunas discapacidades por medio de la Fundación Teletón pro Rehabilitación (FUNTER) y la institución de Ayuda Médica para El Salvador (PODES).

Recursos del Ministerio de Salud

225. El personal del MSPAS supera las 21.000 personas, de las cuales 2.184 son médicos, 202 odontólogos, 4.566 enfermeras, 8.557 personal administrativo obrero y de servicio y 5.744 otros profesionales.

226. Se cuenta con 2.184 plazas de médicos, 202 odontólogos, 1.573 enfermeras, 2.993 auxiliares de enfermería y 263 inspectores de saneamiento, lo que da una idea del bajo índice de personal que aún existe en estos recursos por habitante/año, contándose para 10.000 habitantes 5 médicos, 0,5 odontólogos, 3,7 enfermeras, 7 auxiliares de enfermería y 0,6 inspectores de saneamiento ambiental. Para la atención primaria de salud en el área rural existen 1.442 promotores de salud, que significa 5 promotores por 10.000 habitantes en esa misma área, 3.556 parteras empíricas, 3.000 colaboradores voluntarios de malaria y 629 colaboradores voluntarios de nutrición.

Financiamiento y gasto en salud

227. Para 1993 se estimó un gasto total en salud de \$2.687 millones, equivalentes a un 4,35% del producto interno bruto (PIB). Esto significa un gasto por habitante de \$532 o sea 61,15 dólares de los EE.UU., que ubica a El Salvador entre los países de gasto per cápita intermedio, y por encima de sus vecinos Nicaragua, Honduras y Guatemala, según el reciente Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993, del Banco Mundial.

228. Es pertinente reconocer que el enorme impacto de la guerra en la economía se ha visto amortiguado en el sector salud, hasta la fecha, por la gran contribución de la cooperación externa, que llegó a representar el 41% del total del presupuesto del MSAPS en 1992, pero que ha iniciado un preocupante descenso, siendo su participación presupuestada en 1993 del 27% y en 1994 del 20%.

229. La estructura del gasto en salud por subsectores indica un 38,7% del MSPAS, un 27,7% de las otras instituciones públicas, entre las cuales la más importante es el ISSS, con 18,6% y un 33,6% del subsector privado en todas sus modalidades, con ánimo y sin ánimo de lucro. Si estas cifras de miran a la luz de las responsabilidades poblacionales, el ISSS con el 12,5% de la población del país, gasta ¢787 por derechohabiente, el MSPAS, que le corresponde teóricamente el 80% de la población, invierte 181, o sea, 4,4 veces menos, y el sector privado, con el 7,5% de los habitantes, ¢7.390. No obstante, debe recordarse los resultados del Estudio de Demanda de Servicios de Salud de 1989, que señala que esta estructura de usuarios era válida para la atención hospitalaria, pero no lo era para la atención ambulatoria, pues el 45% de las consultas médicas las realizaba el subsector privado, con una contribución importante de consultantes de medianos y bajos ingresos (57%). Asimismo, el citado estudio demostró que el 29% de los consultantes del MSPAS tenían un ingreso per cápita mediano o superior, y que el 68% de la población hospitalizada que pertenecía a los estratos de ingreso económico mayor, utilizó, igualmente, los hospitales del MSPAS. Si estos últimos indicadores, vigentes en 1989, prevalecen hoy día, el sistema de recuperación de costos de salud debería buscar una mejor contribución de esta población que tiene capacidad de pago.

230. En cuanto al presupuesto del MSPAS, debe señalarse el mantenimiento, con algunas fluctuaciones, de la participación porcentual respecto al presupuesto nacional, la cual para 1993 fue de 9,6% y el crecimiento en colones constantes de los aportes totales, que alcanzó un 22,9% entre 1992 y 1993, muy superior al registrado por el presupuesto nacional total, lo cual significa una prioridad especial para la salud pública en el presente año. Las asignaciones per cápita al MSPAS, en valores constantes también reflejan claramente este incremento (9,4%). Sin embargo, el presupuesto programado para 1994 (¢881,9 millones), aunque también ha sido aumentado en colones constantes (9,8%), su crecimiento relativo es muy inferior.

231. El MSPAS tiene básicamente tres fuentes de financiamiento: el Gobierno de El Salvador (GOES), la cooperación externa (préstamos y donativos), y los patronatos y Fondos de Actividades Especiales (FAE). La importancia relativa de las fuentes no ha sido uniforme en los últimos cinco años. Mientras la proporción de los recursos GOES disminuyó sistemáticamente de 74% en 1989 a 56,2% en 1992, la contribución de la cooperación externa aumentó proporcionalmente de 22,8% a 40,6% en el mismo período, y los aportes de los patronatos y los FAE se mantuvieron estables (3,2%); no obstante, para 1993 y 1994 se ha observado un cambio en estas tendencias, con una disminución progresiva de la participación de la cooperación externa, proyectada en 19,7% para 1994, con un crecimiento sustancial de los recursos GOES, hasta representar el 75,5% en 1994, y con el comienzo de un proceso de crecimiento de los aportes de la venta de servicios y contribuciones voluntarias captadas por los patronatos y los FAE, el cual se ha estimado en un 4,8% para 1994.

<u>Fuentes</u>	<u>1989</u> (%)	<u>1992</u> (%)	<u>1994</u> (%)
GOES	74,0	56,2	75,5
Cooperación externa	22,8	40,6	19,7
Patronato y FAE	3,2	3,2	4,8
	<hr/> 100,0	<hr/> 100,0	<hr/> 100,0

232. En cuanto a la cooperación externa, la AID ha sido el principal aportante, y aunque su contribución ha comenzado a reducirse, todavía en 1994 representa el 56,5% de los recursos externos. Debe destacarse el gran aporte de esta agencia en recursos para funcionamiento e inversión, en plena tendencia descendente, y cuyo reemplazamiento debe ser de prioritario interés del Gobierno y del MSPAS, pues de lo contrario puede verse seriamente afectada la operación regular de los servicios de salud.

233. La tendencia de los recursos generados por los patronatos y los FAE también tiene un comportamiento interesante: la mayor velocidad de crecimiento de los FAE, según las expectativas de los propios hospitales, pasando su peso relativo de 11% en 1993 a 15% en 1994.

Ejecución de programas

234. Para dar cumplimiento a las políticas y estrategias, se cuenta con programas operativos y programas de apoyo.

235. Los programas operativos se dividen en programas de atención a las personas y de atención al medio ambiente:

a) Atención a las personas

- i) Programa de atención maternoinfantil y planificación familiar, orientado a proteger la salud de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y del niño desde su etapa intrauterina hasta los 5 años.
- ii) Programa de asistencia médica, orientado al conjunto de actividades preventivas, curativas y de rehabilitación que se le proporcionan al individuo con el fin de promover y restaurar la salud.
- iii) Programa de nutrición, orientado al fomento de prácticas y hábitos alimentarios adecuados, prioritariamente dirigidos al grupo maternoinfantil de las áreas rurales y urbanas marginales.
- iv) Programa de salud mental, desarrolla acciones preventivas de promoción para la salud mental, control epidemiológico, tratamiento y rehabilitación psicosocial.

- v) Programa de salud bucal, desarrolla acciones de prevención y tratamiento de las afecciones bucodentales.

b) Atención al medio ambiente

- i) Programa de saneamiento ambiental, orientado a proteger la salud de la población y promover un medio ecológico favorable, a través de la regulación y control sanitario de los contaminantes químicos, físicos y biológicos que puedan estar en los distintos medios (agua, aire, suelo y alimentos) a los que está expuesto el ser humano.
- ii) Programa de control de enfermedades transmitidas por vectores, orientado a desarrollar medidas tendientes al control de enfermedades transmisibles por vectores.
- iii) Programa de saneamiento básico rural, orientado a mejorar el medio ambiente en el área rural a través de la construcción de sistemas de agua potable, letrinización, mejoramiento de la vivienda rural y educación de la comunidad.

236. Los programas de apoyo se dividen en apoyo técnico y apoyo administrativo:

a) Apoyo técnico

- i) Programa de educación para la salud, orientado a proporcionar información que corresponda a los adelantos técnicos y científicos que sean de utilidad para contribuir a modificar los hábitos, costumbres y conductas nocivas para la salud.
- ii) Programa de epidemiología, orientado a controlar las enfermedades y accidentes a través de instrucciones epidemiológicas.
- iii) Programa de laboratorio, orientado a contribuir a la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades, el control de la calidad e higiene de los alimentos y el análisis de contaminantes ambientales.
- iv) Programa de información, orientado a la captación, producción, procesamiento, sistematización, análisis y divulgación de la información a todo nivel.

b) Apoyo administrativo

- i) Programa global de apoyo administrativo, orientado a lograr una adecuada administración de los recursos humanos, materiales y financieros.

- ii) Programa de formación y desarrollo de recursos humanos, orientado a dictar los lineamientos y normas para la formación de los recursos humanos en salud y promover y vigilar el desarrollo de las capacidades técnicas y administrativas de los funcionarios para su mejor desempeño.
- iii) Programa de personal, orientado a la administración de los recursos humanos.
- iv) Programa de financiamiento, orientado a dictar los lineamientos, normas y procedimientos para una adecuada administración financiera, apoyándose en la planificación financiera así como en las disposiciones legales y fiscales pertinentes.
- v) Programa de conservación y mantenimiento de infraestructura y equipo, orientado a regular y vigilar los procedimientos y actividades relacionadas con la protección, conservación, uso y mantenimiento del equipo e infraestructura.
- vi) Programa de insumos médicos, orientado a la búsqueda, obtención, recepción, almacenamiento, conservación y distribución de los insumos necesarios para la entrega de los servicios de salud.

237. Se han definido seis proyectos estratégicos, los cuales son:

- i) Vacunación universal, dirigido a mantener coberturas útiles (arriba del 80%) de inmunización contra las enfermedades inmunoprevenibles.
- ii) Prevención y control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), orientado hacia la epidemiología e investigación del padecimiento, el control de la red de laboratorios para el diagnóstico de la enfermedad, la educación de la población y del personal de salud, el control de la información de los bancos de sangre, así como los aspectos legales en relación con el SIDA.
- iii) Atención de salud en casos de desastres, orientado a reducir los riesgos de la población en situaciones de desastres naturales u ocasionados por el hombre.
- iv) Prevención y control de la malaria, orientado a controlar la enfermedad a través de la educación de la comunidad, el control del vector y tratamiento de dicha enfermedad.
- v) Deficiencias nutricionales específicas, dirigido a prevenir y corregir deficiencias de nutrientes específicos: hierro, ácido fólico, yodo y vitamina A.

- vi) Salud comunitaria, orientado a planificar, dirigir y evaluar las acciones de salud encaminadas a la atención de la población rural y urbanomarginal.

Análisis de la situación de salud

1. 1950-1990

a) Mortalidad

238. A lo largo del tiempo (1950-1990) se ha observado una disminución de las tasas de: mortalidad general, mortalidad perinatal, neonatal, postneonatal, infantil y por grupos de edad.

239. Las causas infecciosas han variado poco en el tiempo (969 x 100.000 habitantes en 1950; 900,5 x 100.000 habitantes en 1990) conservando los primeros lugares las infecciones intestinales y las neumonías, bronquitis y las enfermedades inmunoprevenibles. Estas últimas han sido abatidas en el último quinquenio. En la mortalidad infantil ocuparon los primeros lugares las enfermedades intestinales y respiratorias agudas, las causas relacionadas al parto y otras.

240. La mortalidad del grupo de 1-4 años ha disminuido notablemente. Las principales causas son las enfermedades diarreicas y respiratorias agudas, también la desnutrición, enfermedades inmunoprevenibles y accidentes. En el grupo de 5-14 años las primeras causas de muerte son enfermedades gastrointestinales, respiratorias, desnutrición y accidentes. En los grupos de 15-44 años, 45-64 y de 65 y más se observa un aumento grande por causas debidas a la conducta humana: accidentes, homicidios, suicidios, tumores malignos, alcoholismo, diabetes mellitus, infarto del miocardio y otras enfermedades crónicas.

241. En relación a la mortalidad por causas, es notable el descenso de enfermedades inmunoprevenibles, tuberculosis, paludismo, neumonías. Algunas enfermedades han aumentado sus tasas de mortalidad: tumores malignos, enfermedades cerebrovasculares, infarto del miocardio, diabetes, otras enfermedades crónicas.

b) Morbilidad

242. En todos los grupos de edades, entre las causas de consulta externa predominan: las infecciosas parasitarias, trastornos neuróticos, gastritis y trastornos de la uretra y enfermedades propias de la mujer. A nivel hospitalario el perfil epidemiológico está referido a enfermedades agudas, incrementándose las enfermedades como el SIDA y otras derivadas de la violencia como suicidios, homicidios y accidentes automovilísticos (anexo 12).

243. Se nota una disminución acentuada de las tasas de tuberculosis pulmonar, sífilis y otras infecciones de transmisión sexual, parotiditis epidémica, fiebre tifoidea, paludismo, enfermedades inmunoprevenibles.

244. En los accidentes de trabajo el lumbago es la enfermedad más importante, constituyéndose en la causa que mayor ausentismo provoca.

2. 1989 - 1993

a) Producción, indicadores y logros de salud

245. En el Plan de Acción de Salud 1989-1994 se establece que el ejercicio de las acciones encaminadas a la prevención, promoción, protección y recuperación de la salud se sustentan con base a criterios epidemiológicos a fin de dar prioridad a las poblaciones postergadas y hacer mejor uso de los recursos y con participación de la comunidad, de esta manera la responsabilidad es compartida para operativización de las acciones en forma integral.

246. Entre la normatización y operativización se requiere compatibilizar y concertar a los demás entes que conforman el sector salud. Así, la identificación de riesgos, daños o poblaciones en desventajas de acuerdo a la información epidemiológica es compartida a diferentes niveles, generando en la comunidad la respuesta organizada con participación social a fin de modificar y resolver las situaciones identificadas como riesgos y daños.

247. Los principales daños a la salud en el país los constituyen la desnutrición infantil, las infecciones respiratorias agudas, las diarreas y afecciones parasitarias, las enfermedades inmunoprevenibles, perinatales que afectan especialmente la población infantil, así como otras enfermedades propias del embarazo y otras como enfermedades infecciosas, trastornos psicosociales por conflicto bélico y accidentes automovilísticos.

248. A fin de dar atención a las poblaciones más vulnerables y de acuerdo con el primer censo detallado de escolares y el informe epidemiológico semanal, las acciones de salud se han focalizado hacia aquellas áreas más postergadas identificándose 133 municipios (anexo 2) considerados de alto riesgo como los beneficiarios prioritarios de las acciones básicas del Ministerio de Salud.

b) Indicadores de las acciones de salud

249. Los indicadores de las acciones de salud son los siguientes:

Disminución de la mortalidad materna

1989 14 x 10.000 nacidos vivos

1993 8 x 10.000 nacidos vivos

Partos atendidos por personal capacitado

54,9%

Disminución de la mortalidad infantil

1985-1989 57,4 x 1.000

1993 - 44,0 x 1.000 (sitios centinela al 1990 - FESAL, 1993)

Tasa de mortalidad de niños de 4 años

1989 7,83 x 1.000

1990 5,1 x 1.000

Porcentaje de niños con bajo peso al nacer

1989 8,4%

1993 7,8%

Cobertura de atención infantil: 47,4

Reducción de la incidencia de enfermedades inmunoprevenibles:

Poliomielitis: cero casos de 1989 a 1993 (anexo 3)

Difteria: cero casos de 1989 a 1993

Sarampión: (anexo 4) 321,8 x 100.000 casos en 1989; 0,25 x 100.000 casos en 1993

Tosferina: (anexo 5) 0,95 x 100.000 casos en 1989; 0,14 x 100.000 casos en 1993

Tétanos neonatal: (anexo 6) 0,54 x 100.000 casos en 1989; 0,13 x 100.000 casos en 1993

Coberturas de vacunación

Poliomielitis 1 año 79%

DPT 1 año 79%

Antisarampionosa 1 año 86%

Tosoide tetánico 70%

BCG 79%

Disminución del 5% de caries dental en la población general

Aumento de la esperanza de vida al nacer

1989 62,15

1993 66,4

Disminución de la mortalidad por enfermedades diarreicas de 4,5 a 0,2% en los últimos tres años (anexo 7)

Reducción de la incidencia del cólera (anexo 8)

Disminución de la incidencia de malaria de 9.605 en 1989 a 3.670 en 1993 (anexo 9)

Tasa de incidencia de 0,80 x 100.000

Disminución de dengue clásico

1989 578 casos

1993 123 casos

Cero mortalidad por dengue hemorrágico durante los últimos cuatro años

Cero mortalidad por malaria en los últimos años

Cobertura de población urbana con acceso a agua potable y servicios de letrinización según porcentaje y área geográfica (anexo 10)

Cobertura de población rural con acceso a agua potable y servicios de letrinización, según porcentaje y área geográfica (anexo 11).

c) Logros relevantes

250. Se han registrado los siguientes logros:

Proceso de certificación de la erradicación de la poliomielitis;

Proceso de eliminación de la difteria;

Cobertura nacional de promotores de salud en el área rural del 64% - Metodología de la programación local funcionando en los 376 establecimientos del Ministerio de Salud;

Implementación de 10 sistemas locales integrados de salud, funcionando en diferentes etapas de desarrollo;

Cobertura del parto por partera capacitada del 21,2%;

Promoción de la salud por medios masivos a través de campañas publicitarias diversas;

Fortalecimiento del azúcar con vitamina "A";

Fortalecimiento de la sal con yodo;

Focalización de 133 municipios considerados de alto riesgo por las acciones preventivas y curativas;

Tétanos neonatal en fase de control;

Capacitación en gerencia y administración de salud a mandos medios y superiores de 207 personas;

Realización de seis cursos de epidemiología a personal multidisciplinario;

Fortalecimiento de la infraestructura de salud tanto de hospitales como del primer nivel (Hospital Nacional Zacamil, Hospital Benjamín Bloom; Unidades de Salud San Marcos, Unicentro; reconstrucción de clínica ginecológica, laboratorio central y 15 clínicas en zonas ex conflictivas);

Extensión de cobertura a las comunidades con la conformación de brigadas médicas a nivel hospitalario;

Dotación de recursos humanos a tiempo completo para la atención en puestos y unidades de salud con énfasis en los municipios prioritarios;

Fortalecimiento del proceso de supervisión a todos los niveles de la institución de salud;

Implementación del SIG en hospitales, centros y unidades de salud, funcionando en diferentes niveles de desarrollo;

Creación de un sistema de recuperación de costos en proceso de implementación;

Implementación del presupuesto operativo;

Dotación de 70 ambulancias para hospitales, centros y unidades de salud;

Dotación de equipo médico quirúrgico a 10 hospitales y un centro de salud;

Organización de comités de salud comunitarios en el 100% de los municipios que cuentan con promotores de salud;

Capacitación en emergencias médicas a más de 4.000 médicos, enfermeras y auxiliares de enfermería;

Capacitación de SILOGUIA ("Guía de Trabajo con los Sistemas Locales de Salud") a más de 2.800 personas;

Direccionamiento de la ayuda externa hacia las prioridades identificadas en salud;

Implementación del laboratorio para la producción de vacuna antirrábica humana y canina;

Integración de diferentes comités interinstitucionales, a fin de unir esfuerzos para la protección y conservación de la salud.

Cooperación internacional

251. Durante el quinquenio el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha recibido un total de 163 consultorías de asistencia técnica; ha desarrollado 530 capacitaciones y se han proporcionado 57 becas en diferentes tópicos relacionados con la salud.

252. Los organismos internacionales que apoyan al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ascienden a 22 organismos de ayuda bilateral o multilateral; entre ellos AID, OPS/OMS, BID, INCAP, PASCAP, FAO, PMA, OIEA, PNUD, OCC, OIT, BM, UNICEF, OEA, GTZ, BCIE, Cooperación Italiana, Gobiernos de Israel, España, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Japón, Chile y Suecia.

Coordinación con organismos no gubernamentales

253. Se busca facilitar cooperación sin duplicar esfuerzos, ni causar interferencias.

254. Los planes y programas de las organizaciones no gubernamentales se encuentran enmarcados dentro de las políticas, estrategias y programas del Ministerio de Salud. Se está estableciendo un diagnóstico de la situación actual de las organizaciones no gubernamentales.

255. Se ha establecido coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA), que agrupa a 140 organizaciones no gubernamentales que trabajan en salud ambiental, Comité de Supervivencia Infantil y el Niño; Coordinación de Proyectos de Salud Materno-infantil (PROSAMI); agrupa a 36 organizaciones no gubernamentales; lo que hace un total de 217 organizaciones no gubernamentales que están trabajando en El Salvador relacionados con el área de la salud.

256. La coordinación con las organizaciones no gubernamentales ha encontrado las dificultades siguientes:

- a) actualmente se carece de un sistema de información que registre hacia el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social las actividades de las organizaciones no gubernamentales de salud;
- b) hermetismo y desconfianza de las organizaciones no gubernamentales, hacia el Ministerio de Salud para dar información;

- c) la falta de coordinación en las acciones de salud que realizan las organizaciones no gubernamentales y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;
- d) el crecimiento masivo de las organizaciones no gubernamentales y la falta de un organismo coordinador de sus acciones.

Nuevas orientaciones para el quinquenio

257. De acuerdo con las estrategias propuestas para el quinquenio en el Plan de Desarrollo Económico-social 1994-1999, se proponen las siguientes orientaciones:

incrementar la estructura física destinada a la atención primaria en salud;

brindar una canasta mínima de servicios de salud con énfasis en la salud preventiva;

incrementar la capacitación y contratación de personal, especialmente promotores, parteras y enfermeras;

expandir las coberturas de servicios y aumentar el impacto de los programas y proyectos;

dotar a los establecimientos de salud del equipo, medicamentos y materiales necesarios para satisfacer la demanda que plantea la canasta mínima y ampliada de salud;

diseñar un sistema seguro médico mínimo obligatorio y universal;

búsqueda de autonomía administrativa y financiera de los hospitales;

redefinición de los roles de los diferentes actores en salud.

Artículo 13 - Derecho a la educación

Breve descripción del sistema educativo en El Salvador

258. El sistema educativo salvadoreño urbano y rural divide su proceso en dos grandes áreas: la educación formal y la educación no formal.

259. La educación formal es escolarizada, constituye subsistemas que interactúan entre sí, a través de acciones tendientes a optimizar los índices de eficacia y eficiencia. Con este propósito, el Ministerio de Educación tiene orientadas una serie de políticas desburocratizantes y descentralizadoras que van desde la reestructuración de la administración y la planificación, hasta la reformulación de la estructura curricular y la capacitación y perfeccionamiento de recursos humanos para el sistema.

260. A través de la reestructuración del sistema se están descentralizando gradualmente las funciones: planificadora, tecnicopedagógica y administrativa. Los insumos para este proceso de desarrollo educativo son: necesidades básicas en cada contexto; las políticas orientadas a satisfacer estas necesidades; las normas legales que orientan acciones y delimitan atribuciones a nivel nacional, departamental y local; las estrategias de acción, los recursos humanos, financieros, materiales, técnicos y otros.

261. La aplicación de políticas emanadas de planes de desarrollo educativo, programas y proyectos para transformar los insumos en productos esperados del sistema son procesos sometidos a constante supervisión, control y ajuste, con el propósito de garantizar la satisfacción de necesidades educativas básicas que la sociedad requiere. La gestión educativa se da en niveles y modalidades.

262. A nivel local, están las unidades básicas de educación, cuya responsabilidad es ejecutar y orientar el desarrollo educativo local. El supervisor, el director de unidad y el docente se convierten en guías del proceso educativo y establecen una estrecha relación entre la escuela y la realidad de la comunidad. A nivel regional, la política educativa está orientada al desarrollo regional-departamental, respondiendo a intereses básicos del desarrollo socioeconómico y cultural regional. El gerente regional es la cabeza de la política educativa y estará apoyado por un equipo de trabajo, para la planificación, administración y asignación de funciones tecnicopedagógicas.

263. A nivel nacional, el propósito es normar el desarrollo de la educación para la formación y la cultura integral del futuro ciudadano. El Ministerio de Educación es el rector de la política nacional del sector y constituye un cuerpo directivo con las autoridades de este nivel.

264. En cuanto a la organicidad y flujos de acción, los tres niveles se caracterizan por la unidad de dirección que exige una comunicación directa, desde arriba hacia abajo y desde la base (local) hacia arriba.

265. La educación no formal proporciona oportunidades educativas no escolarizadas en una acción complementaria al proceso educativo. En ella se capacitan recursos humanos que han tenido poco o ningún acceso al sistema educativo regular.

Políticas

266. A continuación se enuncian políticas del sector educación, las cuales se enmarcan dentro del Plan de Gobierno (Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1990-1994):

- i) focalización de los recursos educativos para la atención prioritaria de la educación parvularia y básica;
- ii) fortalecimiento de la educación integrada de adultos;

- iii) mejoramiento de la calidad educativa;
- iv) descentralización de los servicios tecnicoadministrativos;
- v) modernización del marco institucional;
- vi) participación privada y comunal en el proceso educativo.

Prioridades

267. Para enfrentar los retos y desafíos, el Gobierno ha definido las siguientes prioridades:

ampliar la cobertura de educación parvularia a un 30% de la población entre 4 y 6 años de edad, focalizando la atención en grupos poblacionales en extrema pobreza;

ampliar la cobertura efectiva de educación básica a un 90% de la población entre 7 y 15 años de edad, con prioridad en el área rural;

reformar, modernizar y descentralizar la administración del sistema educativo, posibilitando la participación de grupos civiles.

Objetivos

268. Los objetivos del Gobierno en el sector son los siguientes:

lograr la ampliación de la cobertura del sistema educativo, prioritariamente en la educación inicial, parvularia y básica;

lograr la reducción de los índices de deserción y repitencia escolar;

elevar la formación cultural-educativa de la población adulta;

aumentar la cobertura de los programas de alfabetización y postalfabetización;

establecer un sistema cultural-educativo que asegure el desarrollo personal e integral, y garantice a los salvadoreños la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo;

consolidar la descentralización técnica y administrativa de los servicios educativos;

garantizar la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa para el efectivo desarrollo de los servicios culturales educativos;

lograr la mayor participación del sector no gubernamental y privado, en programas y proyectos culturales-educativos para ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio.

Metas

269. Las metas definidas para el período 1990-1994 son las siguientes:

Cubrir 150.600 niño entre 4 y 6 años con incrementos del 5% anual sobre la cobertura de 1989:

<u>Parvularia</u>	<u>Meta</u>	<u>Cobertura</u>
1989	46 600	
1990	46 600	9,50%
1991	72 600	10%
1992	98 600	15%
1993	124 600	20%
1994	150 600	25%
Total adicional	104 000	30%

Cubrir en matrícula final 1.228.500 niños entre 7 y 15 años de edad con incrementos graduales anuales a partir de la cobertura de 1989.

<u>Año</u>	<u>Meta</u>	<u>Cobertura</u>
1989	882 833	68%
1990	923 702	70%
1991	999 900	75%
1992	1 075 000	80%
1993	1 150 400	85%
1994	1 228 500	90%

Estimular la participación y fortalecer la capacidad de instituciones no gubernamentales en la ejecución de acciones de alfabetización.

Actividades

270. Las actividades son las siguientes:

ampliación de la cobertura de educación parvularia y básica utilizando sistemas no convencionales de suministrar servicios educativos: Programa de Educación Infantil con participación de la Comunidad "EDUCO";

desarrollo del sistema de educación a distancia en los niveles de educación básica y media;

ampliación de educación integrada de adultos;

revisión y actualización curricular de educación parvularia y de 1º a 6º grado de educación básica;

capacitación permanente a maestros, supervisores y padres de familia de las comunidades;

dotación de material didáctico y de trabajo para alumnos de educación parvularia y básica;

solidificación de la descentralización;

reforzar la capacidad técnica del personal de las regiones educativas;

participación de las regiones en la administración, finanzas y áreas técnicas;

sistematización de los procesos logísticos:

información gerencial y estadística;

planificación;

mantenimiento preventivo escolar;

distribución de materiales educativos;

desarrollo de recursos humanos.

La organización y estructura del sistema educacional

271. La planificación y la organización del Ministerio de Educación, se fundamenta en la línea filosófica social del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, así como en base legal la establece la Constitución de la República.

272. La estrategia global, enunciada en el Plan Sectorial, orienta a la descentralización de los servicios educativos y a la participación directa de las comunidades y de todo el sector no gubernamental en el desarrollo educativo.

273. El sistema educativo salvadoreño está estructurado en la Ley General de Educación de 1991, en tres niveles: 1) nivel normativo, 2) nivel coordinador y 3) nivel ejecutor. Comprende seis áreas: educación preescolar, educación básica, educación media, educación superior, educación de adultos y alfabetización, educación especial.

Los obstáculos superados y los existentes para una amplia cobertura de la educación, los esfuerzos realizados y en realización, resultados. Comentarios

274. El principal problema del sector educación se sintetiza en una creciente deficiencia en la preparación educativa de la población. Este problema se manifiesta en falta de coherencia entre la calidad y cantidad de recursos que prepara el sistema educativo y la demanda de los mismos por el mercado laboral. Entre las causas principales que dan origen al problema señalado, destacan las siguientes:

a) Limitada cobertura educacional

275. Destaca en primer lugar la baja cobertura del sistema educativo con respecto a la población en edad escolar entre 7 y 18 años. Para el Banco Mundial, El Salvador es uno de los países latinoamericanos con menor cobertura (56%), sólo superado por Guatemala y Haití. Existen datos que muestran que de 230.000 niños ingresados a primer grado en 1979, sólo 44.000 llegaron a noveno en 1987 y cerca de 40.000 completaron su enseñanza básica en nueve años. Las pérdidas económica por deserción y repetencia ascienden a 74 millones de dólares de los EE.UU., según estimaciones del Banco Mundial. El problema se presenta con mayor gravedad en el nivel parvulario en donde sólo el 14,7% de los niños aptos reciben algún tipo de atención preescolar.

276. Entre factores principales que imitan una mayor cobertura del sistema educativo pueden mencionarse: el relativo al crecimiento poblacional, la insuficiencia en la infraestructura educativa principalmente en el área rural, la subutilización de edificios educativos, el bajo nivel educativo de los padres y otros.

b) Niveles de escolaridad

277. Los bajos niveles de escolaridad alcanzados por la población salvadoreña indican que el promedio nacional alcanza sólo a 4,47 grados, componiéndose esta cifra de 6,05 grados para la población urbana y sólo 3,09 en la rural. Si bien este tema está relacionado al mencionado antes (cobertura), a él se agregan también otros problemas tales como: ausencia de infraestructura adecuada y ausencia de estímulos que compensen el costo de oportunidad para la familia de enviar un niño a la escuela. Es importante señalar también, que cerca del 30% de la población económicamente activa es analfabeta. En esto, definitivamente, un aspecto que está muy relacionado es el bajo nivel de escolaridad de los padres, transformándose así en un problema intergeneracional.

c) Deficiencias curriculares

278. Estas deficiencias se manifiestan en problemas tales como:

Programas y planes de estudio que en término generales datan desde 1968 y cuyo contenido no está acorde con la realidad socioeconómica del país; sistemas ineficientes de evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje; discontinuidad en los contenidos y de los programas de estudio en los distintos niveles educativos y deficiente sistema de enseñanza tecnicovocacional.

Relacionados al problema de la deficiencia curricular y especialmente a la situación de correspondencia en la relevancia de los programas y planes de estudio se encuentran otros como son: la centralización y burocratización; curriculum no adaptado a la región geográfica o ambiente; falta de opciones para los padres en la decisión del tipo de educación que quieren para sus hijos; y la distancia en la educación técnica del nivel medio, entre lo enseñado y el mundo del trabajo.

d) La baja calidad de los servicios ofrecidos

279. Además de los problemas antes señalados existen otros que dificultan la buena calidad del servicio ofrecido.

Uno de ellos es el relativo al número de alumnos por profesor que para la educación básica es de 52 alumnos, esto a nivel nacional (46 en el área urbana y 62 en la rural).

La misma relación se da en la educación básica atendida por el sector público, siendo un poco menor en el sector privado (48 alumnos por maestro).

Además de existir un elevado promedio nacional de alumnos por profesor, existen deficiencias en la preparación pedagógica del maestro y, aunado a ello, la falta de materiales didácticos que imposibilitan brindar mayor calidad en el servicio.

También en el elevado promedio alumnos/maestro inciden la disminución en el número de establecimientos o deterioro de los mismos, así como la relativa escasez de recursos financieros y su inadecuada distribución al interior del sector.

e) Inadecuado funcionamiento institucional

280. Ello se refleja en una descoordinación al interior del Ministerio de Educación y la falta de coordinación con otras instituciones relacionadas con el sector, falta de un marco legal adecuado a las circunstancias actuales, la escasa racionalización de los recursos disponibles y la proliferación incontrolada de centros de educación superior.

f) Educación superior

281. En relación a este tema existe consenso generalizado en cuanto a que se ha dado una proliferación de centros de enseñanza superior. La creación de estos centros en sí misma no es dañina; sin embargo el problema se presenta en la orientación de los planes y programas de estudio que no se apegan a las necesidades del desarrollo socioeconómico del país, así como en la baja calidad de los egresados del sistema. Esto definitivamente atenta contra la realización plena del individuo como ser humano útil a la sociedad, en detrimento de la educación prebásica y básica. Debido a que se destinan recursos que se utilizan ineficientemente en la preparación y orientación inadecuada de los que hacen uso de la educación superior.

282. Como resultado de los problemas y causas señaladas, se observa en el país:

un alto índice de analfabetismo;

un incremento de la deserción escolar, especialmente en el nivel básico;

altos niveles de ausentismo escolar;

alto grado de repitencia;

alto número de graduados del nivel superior que no son absorbidos por el sistema económico.

Objetivos

283. Los objetivos de largo plazo son:

- a) Asegurar el desarrollo físico, intelectual y moral de los individuos en la sociedad.
- b) Establecer un sistema educacional moderno que garantice la igualdad de oportunidades a los salvadoreños en el acceso al mismo.
- c) Lograr una mayor autonomía en la administración de los recursos financieros y humanos de los centros educativos públicos, propiciando una mayor participación directa de las comunidades en el desarrollo de la enseñanza.

284. Los objetivos de mediano plazo son:

- a) Ampliar la cobertura y calidad en la educación de la población salvadoreña, poniendo mayor esfuerzo en los niveles prebásico y básico, maximizando la retención del alumno en el sistema y reduciendo la deserción y repitencia escolar.
- b) Asegurar que la educación media pueda dar cabida a aquellos que deseen continuar sus estudios, formando y brindando conocimientos relevantes que faciliten el ingreso a la educación superior o su incorporación a la fuerza de trabajo.
- c) Disminuir la tasa de analfabetismo mediante un programa efectivo de educación de adultos, capacitando y priorizando en los más jóvenes para su incorporación al mundo del trabajo.
- d) Velar por la calidad académica de las instituciones de educación superior, fortaleciendo las investigaciones científica y tecnológica.
- e) Implementar un programa de atención permanente y selectiva para la solución del problema del analfabetismo, orientado a beneficiar a la población desplazada, a los pobladores rurales menos favorecidos y a la población urbano-marginal.

- f) En la educación básica y prebásica, el Estado asegurará el otorgamiento de subvención completa para todos los niños en extrema pobreza, complementando los programas con atenciones de nutrición y salud. Subvenciones adicionales serán asignadas a niños con menos recursos y mayor dificultad de aprendizaje.
- g) Desarrollar un programa de estimulación temprana de niños de 0 a 6 años, para prepararlos a su ingreso escolar.
- h) Estudiar los mecanismos necesarios para el traspaso de la gestión educativa y administración de establecimientos escolares del Ministerio de Educación a organizaciones intermedias de la comunidad, sean éstas públicas o privadas, reservando al Ministerio la supervisión y financiamiento parcial o total de los mismos.
- i) Reorientar el uso de los recursos financieros de EDUCREDITO con preferencia a estudiantes de escasos recursos de educación media y lograr mayor obligatoriedad ex-post por parte de los usuarios del nivel superior.
- j) Reorientar los planes y programas de estudios de los institutos tecnológicos a fin de preparar técnicos capacitados para las exigencias del aparato productivo.
- k) Con respecto a la educación universitaria, el Ministerio de Educación iniciará un proceso de unificación de los planes de estudio académicos en función de una mayor calidad de los graduados en ese nivel.

285. Los objetivos de corto plazo son:

- a) Iniciar el desarrollo de un mapeo escolar con un diagnóstico tanto cualitativo como cuantitativo de la infraestructura tecnicoeducativa.
- b) Derivada de la media anterior: desarrollar un programa de construcción, reparación y ampliación de la infraestructura educativa.
- c) Crear un fondo nacional con recursos preferentemente del sector financiero internacional o local para apoyar la construcción de establecimientos escolares por parte de fundaciones privadas, en sectores de extrema pobreza mal atendidos, especialmente en el área rural.
- d) Impulsar un programa de redistribución de maestros entre escuelas con mayor carga por profesor, dando prioridad a las zonas rurales, a la vez incentivando a los profesores con mejores condiciones de trabajo, mejoramiento de sus viviendas y, en lo posible, remuneraciones a través de una asignación de ruralidad como premio a su esfuerzo.

- e) Comenzar el diseño de un programa de asistencia especial el cual deberá contener: capacitación de los profesores que atiendan el primer nivel, materiales y textos de enseñanza y alimentación escolar.

La enseñanza de los derechos humanos en la educación en El Salvador

286. La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por El Salvador en abril de 1990, representa un enorme compromiso y una obligación jurídica de promover, respetar y garantizar los más importantes derechos humanos de la niñez.

287. Vale la pena mencionar que los esfuerzos del Ministerio de Educación (MINED) para llevar adelante la enseñanza en derechos humanos tiene algunos antecedentes. En el mes de noviembre de 1990, el MINED, en coordinación con UNICEF, organizó un taller dirigido a 121 supervisores educativos con el objeto de dar a conocer la Convención sobre los Derechos del Niño. Se comenzó además la elaboración de un manual que servirá de guía a los maestros en el aula.

288. Por otro lado existen experiencias de enseñanza en derechos humanos a grupos específicos que podrían ser capitalizados en este proyecto. Para mencionar los más conocidos, ACNUR desarrolla capacitación y difusión de derechos humanos para la población repatriada, ONUSAL dispone de un equipo de capacitadores en derechos humanos cuya labor se desarrolla en estos momentos en diferentes áreas del país y PRODERE, juntamente con Cooperación Italiana, desarrolla desde hace algún tiempo en la zona de San Marcos y San Jacinto experiencias de sistemas locales educativos dentro de los cuales se están poniendo en práctica mecanismos de enseñanza participativa que constituyen experiencias valiosas para los objetivos del proyecto en cuestión.

289. La enseñanza de derechos humanos incluyendo los derechos del niño son obligaciones constitucionales del Estado, basados en que se reconoce a la persona como el origen y el fin de la actividad del Estado y, además, por ser la familia la base fundamental de la sociedad.

290. La adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el seno de las Naciones Unidas en 1948, propició que El Salvador modificara algunas líneas del pensum de enseñanza, introduciendo materias relacionadas con los derechos humanos, como fue la materia de civismo y moral.

291. Con la aprobación de la Constitución de 1983 se aprecia la influencia de una corriente mundial de cambios en cuanto a la protección y defensa de los derechos humanos. La misma Constitución, al referirse en el capítulo relacionado con la educación, introdujo referencias explícitas sobre los derechos humanos, volviendo obligatoria su enseñanza y posibilitando así una formación acorde con el anhelo de una sociedad más justa y democrática (art. 55).

292. En 1989, los principales problemas del sector educación plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social hacen resaltar "La ausencia de la educación formativa que fomente valores morales y cívicos".

293. Evidentemente las aspiraciones de la Asamblea Constituyente, que redactó la Constitución vigente, necesitan ser desarrolladas a través de planes, programas y políticas para traducirlas a la realidad, y volver el respeto a los derechos humanos una norma de convivencia nacional. El momento que vive el país es propicio para buscar los mecanismos que incorporen esas aspiraciones de una manera integral a los contenidos de la educación pública y privada para que su mensaje se extienda a la familia salvadoreña.

El enfoque del problema de los derechos humanos y de los derechos del niño en la realidad salvadoreña

294. El contexto en el que se ubica la situación de los derechos humanos y especialmente los derechos del niño en El Salvador, debe ser vista en dos planos diferentes pero complementarios. Primeramente, las condiciones derivadas del subdesarrollo y la pobreza, en tanto que privativas de las necesidades más básicas de la persona humana, como lo son la educación, la salud, una adecuada alimentación, el vestido y la vivienda, son atentatorias contra la vida misma y, por lo tanto, violatorias de los derechos humanos.

295. Para citar solamente algunas cifras oficiales en relación al estado de las necesidades básicas en El Salvador, en 1991, 30% de los hogares urbanos vivía en situación de extrema pobreza; el promedio nacional de escolaridad era de 4,1 grados; la tasa de analfabetismo de 29%; por cada mil niños que nacían morían 56; el acceso a los servicios de salud y agua potable es limitado, y la mayor causa de enfermedades y defunciones se deben a enfermedades prevenibles, originadas principalmente por el medio insalubre o por estados prolongados de desnutrición, especialmente en los niños de 0 a 5 años.

296. Los efectos derivados de la pobreza, como es ya conocido, golpean con mayor fuerza a ciertos grupos de población, principalmente a los niños y a las mujeres pertenecientes a los estratos de menores ingresos, por lo que es necesario crear conciencia de manera especial sobre los derechos particulares de estos grupos especialmente vulnerables.

297. El conflicto armado que vivió El Salvador por más de 12 años y que dejó alrededor de 75 mil muertos, una considerable cantidad de desaparecidos, 1,5 millones de salvadoreños desarraigados de su lugar de origen, 220.000 niños desplazados, 300.000 menores con algún tipo de incapacidad relacionada con la guerra. Solamente entre 1990 y 1991, cerca de 45 menores habrían muerto a consecuencia de artefactos explosivos y otros 37 menores fallecidos a causa de la guerra.

298. Durante ese conflicto, los derechos fundamentales de los niños sufrieron mayormente, provocando un notable deterioro de los valores morales y cívicos, y un proceso acelerado de desintegración familiar.

Las consecuencias han sido una desconfianza generalizada que se tradujo en la incredulidad por las instituciones del Estado, la inseguridad jurídica y el irrespeto al principio del derecho fundamental de las personas que es el derecho a la vida.

Características importantes que debe tener un programa nacional de enseñanza en derechos humanos en la sociedad salvadoreña

299. Los derechos humanos no están garantizados por sí mismos. La sociedad y el Estado deben crear las condiciones para que éstos se conviertan en una práctica. Dado que la sociedad salvadoreña se encuentra en una etapa de transición hacia la consolidación de la paz, las primeras acciones a emprender son las encaminadas al cambio de actitudes de las personas y el restablecimiento de la confianza individual y con la comunidad. La manera más eficiente de lograrlo es a través de la formación de la personalidad de las nuevas generaciones, la concientización de los maestros, el involucramiento de los padres de familia y la participación de la comunidad.

300. Un programa integral de derechos humanos, aplicado a través del sistema educativo, debe contener la enseñanza y la práctica no solamente de los derechos de la persona sino también la práctica de sus obligaciones ciudadanas. Asimismo, esta práctica y la regulación de la conducta y participación de todos los miembros de la comunidad educativa deberá ser normada para incorporar los derechos humanos al sistema en su totalidad.

301. El desarrollo de una pedagogía de los derechos humanos debe tener muy presente y como una prioridad el papel fundamental que juega la mujer dentro de la mayor parte de hogares salvadoreños, y los niños como las principales víctimas no solamente del conflicto sino también del subdesarrollo.

302. El proceso de enseñanza de los derechos humanos, y la práctica de los valores democráticos inducen a una nueva relación entre el maestro y el alumno, así como a una nueva concepción del niño dentro de la escuela; el niño se convierte en un sujeto participativo del proceso de enseñanza. La modalidad de autogobierno estudiantil guarda estrecha relación con esta nueva concepción, por lo que también se buscará potenciar dicho sistema de organización.

303. La enseñanza de los derechos fundamentales implica enseñar valores a través de todas y cada una de las materias del currículum. Esto debe volverse una filosofía de la enseñanza y una práctica pedagógica diaria que involucra directamente a los padres de familia y a la comunidad.

304. Los métodos y materiales que se utilizarán para los grupos beneficiados deben ser pertinentes, es decir, estar en concordancia con la realidad que los circunda. En este sentido, se buscarán métodos de enseñanza, capacitación y difusión tanto con modalidades del ámbito formal como en el no formal. Asimismo, se buscarán en el diseño de los materiales didácticos pertinentes aquellas formas y lenguajes de más fácil asimilación y transferencia para la población objeto y el entorno nacional.

305. La enseñanza de los derechos humanos se debe convertir en enseñanza en derechos humanos, ya que una formación integral debe estar orientada a brindar las herramientas que permitan convivir en forma armoniosa. La enseñanza en derechos humanos significa también inculcar el conocimiento y respeto de la cultura nacional.

Artículo 14 - Obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria

306. El artículo 53 de la Constitución establece:

"El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión."

El artículo 56 dice:

"Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación especial.

La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando la imparta el Estado."

307. Los proyectos del sector educación para el período 1989-1994 responden al derecho natural de los salvadoreños de recibir educación que les permita alcanzar el pleno desarrollo de su personalidad humana y el logro de una sociedad democrática, en la cual, la paz, la solidaridad y la justicia social sean una realidad en El Salvador.

308. Es así como el mayor esfuerzo del sector está orientado hacia poblaciones tradicionalmente marginadas de la vida cultural, de los avances científicos y tecnológicos y de los servicios educativos en general, lo que les permitirá un mejor desempeño en la vida productiva del desarrollo nacional. Con este propósito, este Ministerio, apoyándose con el Proyecto SABE y el Programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad) está ampliando sustantivamente la gratuidad de la educación parvularia y básica; utilizando acciones y métodos innovadores, acordes a la realidad nacional, a los progresos de la ciencia pedagógica universal y con la participación del pueblo salvadoreño.

309. El objetivo fundamental de este esfuerzo es el de ampliar la cobertura educativa de la población salvadoreña poniendo mayor esfuerzo en los niveles prebásico y básico, maximizando la retención del alumno en el sistema y reduciendo la deserción y repetición escolar. Y, en cumplimiento al mandato constitucional de proveer educación parvularia, básica y especial gratuita, desde 1989, se está cumpliendo la meta de aumentar en un 40% la cobertura, mediante la redistribución de recursos a nivel nacional para la atención de la educación inicial, parvularia, primer ciclo básico y especial, con énfasis en los sectores más desprotegidos.

310. Se han realizado acciones para lograr la redistribución del personal docente a nivel nacional; se implementó la supervisión escolar; se están desarrollando experiencias de administración educativa a través de empresas intermedias públicas y privadas de cogestión; se amplió la infraestructura educativa del nivel prebásico, básico y aulas recurso y servicios de educación especial; se está logrando la descentralización administrativa a nivel nacional; se están desarrollando programas de alimentación escolar a la población prebásica y básica; se están aprovechando al máximo los espacios educativos para atender tres turnos diarios; y se están aplicando medios convencionales tales como prensa y radio.

311. A partir de los acuerdos tomados y los compromisos contraídos en la Convención sobre los Derechos del Niños, el 20 de noviembre de 1989, las Naciones Unidas, aprueban la Convención de los Derechos de la Niñez, en la que se destaca el derecho que los niños tienen a la educación. El Salvador fue uno de los primeros del mundo en ratificarla. Asimismo, en 1990, en Jomtien, Tailandia, tiene lugar la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, convocada por la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

312. En Jomtien estuvieron representados 155 países y, entre ellos, El Salvador. Estos se comprometieron a satisfacer las necesidades educativas básicas de toda la población, especialmente de la niñez.

313. Los acuerdos tomados y los compromisos contraídos en la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la firma de la Declaración Mundial de Educación para Todos, son coherentes con las políticas educativas definidas por el Gobierno de El Salvador para el período 1989-1994.
