

PW ARW-625  
95959



# LATIN AMERICA AND CARIBBEAN HEALTH AND NUTRITION SUSTAINABILITY:

Technical Support for Policy,  
Financing and Management

---

7200 Wisconsin Avenue  
Suite 600  
Bethesda, MD 20814  
(301) 941-8490  
FAX (301) 941-8449

This contract is implemented by:

International Science  
and Technology  
Institute, Inc. (ISTI)

Community Systems  
Foundation (CSF)

Development Group, Inc. (DGI)

University Research  
Corporation (URC)

URC is the prime contractor under  
Contract No.  
LAC-0657-C-00-0051-00  
with the U.S. Agency for  
International Development.

**LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA  
NACIONAL DE POBLACIÓN**

**R. Kenneth Godwin, Ph.D.**

**6 de mayo de 1994**

# **LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE POBLACIÓN**

**R. Kenneth Godwin, Ph.D.**

**6 de mayo de 1994**

**Preparado para la USAID/El Salvador bajo El Proyecto de Sostenibilidad en Salud y  
Nutrición para América Latina y el Caribe  
Contrato No. LAC-0657-C-00-0051-00  
International Science and Technology Institute, Inc.  
University Research Corporation  
1129 20th Street, N.W.  
Suite 801  
Washington, D.C. 20036**

## ÍNDICE

Pág.

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DEL PAÍS . . . . .   | 1  |
| A.   | Los efectos macroeconómicos y sociales . . . . .   | 1  |
| 1.   | La crisis del crecimiento de la población aspirante a ingresar a la fuerza laboral . . . . .   | 1  |
| 2.   | La crisis en servicios de salud y educación . . . . .  | 2  |
| 3.   | Los efectos de la estructura de la población por edad, el retorno de los refugiados, y la migración a las ciudades grandes . . . . . | 3  |
| 4.   | La familia . . . . .   | 4  |
| 5.   | Medio ambiente . . . . .   | 4  |
| B.   | Los efectos microeconómicos . . . . .  | 5  |
| 1.   | Inversión de capital humano . . . . .  | 5  |
| 2.   | Espaciamiento de los hijos y el tamaño de la familia . . . . .   | 5  |
| II.  | EVOLUCIÓN RECIENTE, 1989-1994 . . . . .  | 7  |
| III. | LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA SECTORIAL . . . . .   | 7  |
| A.   | La crisis del crecimiento de la población aspirante a ingresar a la fuerza de trabajo . . . . .                                      | 7  |
| B.   | La crisis en servicios de educación, salud y nutrición . . . . .   | 8  |
| 1.   | Educación . . . . .  | 8  |
| 2.   | Atención en salud y nutrición . . . . .  | 9  |
| C.   | El impacto de la estructura por edad y de los inmigrantes que regresan a las zonas urbanas . . . . .                                 | 10 |
| 1.   | Población desarraigada . . . . .   | 11 |
| D.   | La familia . . . . .   | 12 |
| 1.   | Derechos de la mujer . . . . .   | 12 |
| E.   | Medio ambiente . . . . .   | 13 |

## LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE POBLACIÓN

Los lineamientos para definir la estrategia en materia de población que se presentan en este documento son producto de la voluntad que existe en la actual gestión gubernamental de cumplir con el mandato constitucional contenido en la Carta Magna que, en el artículo 118 señala que el Estado debe adoptar políticas de población que aseguren el bienestar de sus habitantes.

La política de población está enmarcada en el conjunto de iniciativas que el gobierno ejecuta para elevar las condiciones económicas y sociales de la población, donde esta última se constituye en el sujeto y beneficiario principal del proceso de desarrollo.

Los lineamientos se definieron mediante el análisis de la situación demográfica del país y de una evaluación de las últimas tendencias en la evolución de las políticas de población.

### I. SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DEL PAÍS

En esta sección se analiza el efecto del comportamiento de las variables demográficas en el desarrollo económico y social del país. Específicamente se evalúa el impacto de las tasas de natalidad, mortalidad y migración, así como la composición de la pirámide de edad en la evolución de las variables macro y micro económicas y sociales.

#### A. Los efectos macroeconómicos y sociales

##### 1. La crisis del crecimiento de la población aspirante a ingresar a la fuerza laboral

En este momento, El Salvador enfrenta una crisis poblacional de primer orden, la cual puede crear problemas económicos y sociales que por muchos años dificultarán el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos. Esta crisis se produce debido a la composición por edad de la población. En los próximos cinco años, la estructura de edad reflejará una marcada expansión del número de aspirantes a ingresar a la fuerza de trabajo, agravando el ya difícil problema de las altas tasas de desempleo de los grupos más jóvenes.

En los próximos cinco años El Salvador tendrá que absorber un grupo de 15 a 25 años que será un 68% mayor que el de los últimos cinco años. Este grupo tiene más de 714.000 personas, un número mayor que el de todas las personas de 45 a 70 años de edad (con base en totales preliminares del censo asignados a grupos de edad de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Cuadro A01). Ningún país, a pesar de su crecimiento económico, ha sido capaz de integrar a corto plazo un porcentaje tan alto de la población a su fuerza de trabajo. Esta crisis es aún más grave de lo que las cifras mencionadas lo indican debido a los desplazados y refugiados del reciente conflicto. El número de personas que podrían regresar a El Salvador, aunque es desconocido, probablemente llegue a 400.000 y casi todos buscarían empleo, según la opinión de expertos como el Lic. Raymundo Alvarado del GAES (entrevista con Raymundo Alvarado, GAES, 20 de enero de 1994).

Para darse una idea de la magnitud de la tarea que afronta El Salvador, véase el cuadro 1.1. Como se indica en éste, la suma del grupo de 10 a 14 años de edad y de los 400.000 refugiados que regresan es de más de 1,1 millones de personas. Este total es mayor que toda la población de 35 a 65 años. Con una estimación conservadora de que la proporción de quienes regresan y buscan trabajo no es superior al porcentaje de trabajadores en la fuerza laboral, El Salvador necesitará crear en los próximos cinco años un número de empleos equivalente a casi 40% de la fuerza de trabajo actual. Si El Salvador va a superar esta crisis, requerirá un gran esfuerzo, un plan excepcional y una gran inversión de capital.

=====

Cuadro 1  
Población en edad de trabajar:  
cohorte entrante y existente<sup>1</sup>

| Edad                                 | Cohorte entrante | Población existente |
|--------------------------------------|------------------|---------------------|
| Refugiados que regresan <sup>2</sup> | 400.000          |                     |
| 10-14                                | 714.281          |                     |
| 15-24                                |                  | 1.104.032           |
| 24-35                                |                  | 638.562             |
| 35-44                                |                  | 474.000             |
| 45-54                                |                  | 347.802             |
| 55-65                                |                  | 254.216             |
| <b>Total</b>                         | <b>1.114.281</b> | <b>2.818.812</b>    |

Población en edad de trabajar que entrará a la fuerza laboral entre 1994 y 1999 como porcentaje de la actual = 39,5%.

<sup>1</sup> ANNSA/SAL: Totales preliminares del censo asignados a grupos de edad según la distribución porcentual de la Encuesta de Hogares, cuadro A01.

=====

## 2. La crisis en servicios de salud y educación

El mismo grupo de edad que ingrese a la fuerza de trabajo también estará en edad de comenzar a formar su familia con lo que se incrementará mucho la demanda de servicios de atención de salud maternoinfantil y se agrandará la brecha existente entre la demanda y la oferta de servicios, especialmente en las zonas rurales y las urbanas marginales.

Si no hay un gran cambio en la tasa global de fecundidad, los hijos del referido grupo de edad serán mucho más numerosos que los engendrados por el mismo grupo de cualquier período anterior. El informe de FESAL-93 indica que las tasas de fecundidad por edad de las mujeres

de 15 a 19 y de 20 a 24 años son de 124 y 221, respectivamente (cuadro 4, pág. 32). El total de mujeres en este grupo que cubre 10 años es de 531.609. Esto se compara con un número total de solo 357.431 en el grupo de 25 a 34 años de edad y de 252.304 en el de 35 a 44. Por ende, la tasa de fecundidad total de las mujeres de 15 a 24 años tendría que ser mucho menor, 33%, que la de las cohortes anteriores para tener un número similar de nacimientos. Sin embargo, el uso de anticonceptivos por las mujeres aumentó solo 2,5% (Lininger, pág. 1) y la mayoría de esto se debió a esterilización de las mujeres de mayor edad. Por tanto, se puede prever que en El Salvador el número de niños cuya madre tiene de 15 a 24 años será alrededor de 40% superior al de los niños nacidos en el decenio precedente. (Lininger, pág.9).

El efecto de este incremento poblacional también se haría sentir en la demanda de los servicios de salud y educación primaria y presionaría al Estado para incrementar la oferta tanto de educadores y profesionales de salud como de infraestructura educacional y hospitalaria. Debido al efecto de inercia demográfica, las repercusiones desfavorables generadas continuarán sintiéndose en los años venideros.

### **3. Los efectos de la estructura de la población por edad, el retorno de los refugiados, y la migración a las ciudades grandes**

Actualmente la tasa global de fecundidad de las mujeres de las zonas rurales es dos veces mayor que la de las mujeres en la zona metropolitana de San Salvador. Este comportamiento demográfico genera los tres problemas de importancia indicados a continuación:

Primero, la tierra será todavía más escasa y se pondrán en uso tierras marginadas que no pueden sustentar actividades agrícolas. Esto dañará la tierra y aumentará la deforestación.

Segundo, como será imposible proveer empleo en las zonas rurales para el voluminoso grupo de 10 a 14 años de edad, la migración rural-urbana aumentará sustancialmente en los próximos cinco años.<sup>1</sup> Esta migración, acompañada del retorno de los refugiados, significará una pesada carga para los servicios urbanos. Las familias recién formadas y la migración a las ciudades crearán déficit de vivienda lo que empeorará la situación actual.

Tercero, la migración de los jóvenes a las ciudades, aunada a su correspondiente alta tasa de desempleo creará una alta probabilidad de incrementar las tasas de delincuencia.

---

<sup>1</sup> Aquí se supone que las actuales tasas de emigración de las zonas rurales a las urbanas se mantendrán iguales. Esta es una suposición excepcionalmente conservadora porque la tierra en las zonas rurales de El Salvador es sumamente escasa. Hay más posibilidades de que la tasa de emigración a las zonas urbanas aumente por escasez de oportunidades de empleo en las rurales. La Política Nacional de Población de El Salvador (febrero de 1993, pág. 4) indica que la emigración de las zonas rurales a las urbanas se ha intensificado en el último decenio.

#### **4. La familia**

La familia es la fuerza más importante para el desarrollo de la personalidad del niño y la determinación de su salud, educación y oportunidades en la vida. Debido a que la educación de la madre, el respeto que le brinda el padre a la madre, el número y espaciamiento de los hijos son todos determinantes de importancia en el desarrollo del niño, es esencial que el programa de población fortalezca la unidad familiar y los derechos reproductivos de la mujer.

##### ***4.1 Derechos de la mujer***

Todos los estudios sobre desarrollo económico han llegado a la misma conclusión; la mejor inversión que un país puede hacer está en sus ciudadanos, especialmente en la educación de las mujeres (Wheeler 1984, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984, Cleland y Rodríguez 1987, Godwin 1992). Para mejorar la sociedad, el Estado debe invertir en programas que ayuden a las mujeres a superar la discriminación en la educación y el empleo. Si existe buena educación y empleo para la mujer, la mayor parte de los problemas de población dejarían de existir en las generaciones futuras; no habrían grupos de edad desproporcionados, embarazos demasiado próximos, ni más niños que la familia no pueda sostener. Asimismo, una mujer bien educada va a criar niños instruidos y sanos y con mayores posibilidades de ser educados y obtener empleo.

En la actualidad, las desigualdades en la provisión de servicios, especialmente a las mujeres y los niños de las zonas rurales, hacen casi imposible que estas mujeres ejerzan sus derechos reproductivos. Las mujeres deben superar también la discriminación en la educación y el empleo. Por la escasez de oportunidades de educación y empleo para los que ingresan a la fuerza laboral, la lucha de las mujeres en El Salvador por sus derechos será muy difícil.

Los derechos reproductivos incluyen el derecho a tener el número de hijos que se desea y el conocimiento acerca del impacto del número y el espaciamiento de los hijos en la salud de la madre y el niño, y en el futuro mismo del niño. En la zona rural la forma predominante de anticoncepción es la esterilización. De 39,6% de las mujeres de las zonas rurales que usan métodos anticonceptivos modernos, 71% están esterilizadas (FESAL-93, pág. 36, cuadro 8). Esto se debe en gran parte a la falta de métodos anticonceptivos temporales y de conocimientos en las zonas rurales sobre el espaciamiento adecuado de los hijos.

#### **5. Medio ambiente**

En El Salvador se observan problemas en la relación entre las tendencias demográficas, el desarrollo y el medio ambiente en ecosistemas urbanos y rurales. Estas situaciones conflictivas se manifiestan con diferentes grados de intensidad en función de la localización territorial.

La situación urbana, particularmente en San Salvador, es afectada tanto por la falta de servicios de saneamiento básico como por la contaminación atmosférica. Estos efectos se deben entre

otras, a las siguientes causas: insuficiencia de tecnologías para el control de la contaminación, inversión insuficiente en infraestructura y altas tasas de crecimiento de la población urbana.

En las zonas rurales, se observan problemas de deforestación y empobrecimiento de los suelos en regiones recientemente incorporadas a la agricultura y también en zonas de minifundios, donde los campesinos se ven obligados a sobreexplotar sus terrenos.

## **B. Los efectos microeconómicos**

Aunque los efectos macroeconómicos son obvios e importantes, el impacto más profundo de la composición inadecuada por edad se siente en las variables microeconómicas. Casi todos estos efectos se relacionan con la salud de la mujer embarazada y el desarrollo de los niños.

### **1. Inversión de capital humano**

Como se describe anteriormente, la mejor inversión que un país puede hacer está en sus ciudadanos, su salud, su educación y sus valores morales. Los estudios del desarrollo mental y físico son claros en la conclusión de que la época más importante para el desarrollo de la persona es la comprendida entre su concepción y la edad de cinco años. Si la madre es demasiado joven o vieja o tiene una enfermedad grave, esto tiene consecuencias sobre el desarrollo mental y físico del niño. Durante la gestación y los primeros años de vida, la escasez de proteína tanto para la madre como para el niño ocasiona daños casi irreparables a la capacidad mental del niño. Estos hechos muestran la importancia de los programas de salud y nutrición para las mujeres embarazadas y los lactantes.

### **2. Espaciamiento de los hijos y el tamaño de la familia**

Aunque el espaciamiento apropiado de los hijos es muy importante por razones médicas y educativas, se hace muy poco énfasis en el mismo; esto se refleja en la baja prevalencia del uso de anticonceptivos. Solo 21,5% de las mujeres salvadoreñas usan métodos no quirúrgicos de anticoncepción y esa cifra incluye los métodos del ritmo y de coito interrumpido. Esta cifra baja a 14,7% en el caso de las mujeres del sector rural (FESAL-39, cuadro 10, pág. 38). De las mujeres que tienen dos hijos, 70% de las que usan anticonceptivos se mandan esterilizar (FESAL-93, cuadro 15, pág. 43). Los estudios médicos señalan que tres años es aproximadamente el tiempo óptimo entre embarazos para la salud de la madre. Dos años entre embarazos son suficiente tiempo para que el cuerpo de la madre se recupere del nacimiento anterior. Las investigaciones sobre el desarrollo del niño muestran también que tres años es el tiempo óptimo para espaciar a los hijos para el buen desarrollo del niño.

Numerosos estudios llevan a la conclusión de que los coeficientes de inteligencia y los índices de ambición personal están directamente relacionados con el tiempo que los padres pasan con sus hijos durante el período crítico en que éstos son menores de cinco años. Uno de los

requisitos para poder brindar la atención necesaria a los niños es evitar tener más de un niño menor de tres años en el período de crianza.

Para una familia con recursos extremadamente limitados, cuanto menor sea el número de niños que compiten por los mismos recursos, como la comida etc., mayor será la probabilidad de que cada niño reciba suficientes recursos para desarrollar todo su potencial.

Para las familias de medianos recursos, un número menor de hijos implica que éstos recibirán una proporción mayor de las inversiones que efectúen los padres en educación, atención médica y otros factores que contribuyen a un desarrollo óptimo. Entre los hijos de las personas adineradas, la relación es la misma con excepción de que los beneficios que brindan los padres incluyen no solo tiempo, energía, alimentos, medicinas y educación, sino también herencia y capital, los cuales pueden ser utilizados para desarrollar aún más el bienestar del niño. Cuanto menor sea el número de hijos de una familia, mayor será la proporción de inversión de los padres y la herencia que recibirá cada niño<sup>2</sup>.

En resumen, no importa que una familia sea pobre, de clase media o adinerada; es siempre mejor para el niño en términos de salud, capacidad mental y riqueza pertenecer a una familia con menos hijos y un espaciamiento mínimo de tres años entre nacimientos. También es mejor para la madre tener menos hijos adecuadamente espaciados, ya que esto garantiza una mejor salud para ella y los niños (Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984, págs. 53-54, King 1987).

La igualdad de oportunidades para las mujeres es benéfica tanto para la familia como para la nación. Cuanto mayores sean los ingresos de la madre, mayores serán los costos para la familia de su ausencia de la fuerza laboral. Este salario perdido representa el "costo de oportunidad para la familia". Varios datos empíricos muestran que las familias están conscientes de estos costos, ya que cuanto más altos sean los ingresos de la mujer, menores serán las posibilidades de que tenga un gran número de hijos y de que se quede en casa por largos períodos de tiempo después de su nacimiento.

El vínculo negativo entre los ingresos femeninos y el tamaño de la familia, y la salida de la fuerza laboral sugieren que dos de las políticas más importantes que puede incluir un plan de población son el incentivo y financiamiento de la educación femenina, así como la igualdad de salarios entre hombres y mujeres. Ambas políticas desalientan la formación de familias grandes, promueven el espaciamiento de los hijos y aumentan la oferta de trabajadores calificados al dar incentivo al empleo femenino fuera de la casa.

---

<sup>2</sup> Para ver esto con más claridad, simplemente suponga que dos familias tienen ₡100.000 para heredar a sus hijos y una de ellas tiene dos hijos y la otra, cuatro. Luego suponga que la tasa de retorno del capital es de 7% anual durante 30 años; en seguida la primera familia divide de nuevo la herencia entre dos hijos y la otra, entre cuatro. Después de tan solo dos generaciones, cada nieto de la primera familia tiene casi ₡1.500.000 colones y cada nieto de la segunda familia recibe menos de ₡100.000 colones.

En resumen, los estudios microeconómicos señalan que un plan nacional de población debería dar incentivo a la información de familias más pequeñas, promover el espaciamiento adecuado entre embarazos, garantizar mejores oportunidades educativas para las mujeres y exigir una mayor igualdad entre hombres y mujeres en su lugar de trabajo.

Si las tasas de fecundidad disminuyen y aumenta el espaciamiento entre los hijos, El Salvador se beneficiará tanto a nivel macroeconómico como microeconómico. Un beneficio macroeconómico sería la reducción de la demanda de servicios gubernamentales y menos presión y deterioro del medio ambiente. Un país que gaste la misma cantidad en menos gente tendrá la oportunidad de proporcionar un servicio de mejor calidad. El beneficio microeconómico será que, al haber familias pequeñas y suficiente espaciamiento, todos los niños iniciarán la escuela en mejor estado de salud tanto física como mental.

Debido al gran número de niñas y mujeres adolescentes que entrarán en edad reproductiva en los próximos diez años, la planificación familiar y la educación referente a los importantes beneficios para la familia de la demora del primer embarazo y del espaciamiento de los hijos serán críticas para evitar que el número de futuros ingresantes a la fuerza laboral sobrepase completamente la habilidad de la economía para crear empleos. Igualmente, los programas descritos, contribuirán a tener una población mejor preparada para participar en la fuerza laboral de una sociedad moderna y tecnológica.

## **II. EVOLUCIÓN RECIENTE, 1989-1994**

(Nota: Esta sección será elaborada por COTEPO con base en la información histórica existente.)

## **III. LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA SECTORIAL**

La política nacional de población de El Salvador persigue elevar la calidad de vida de la población, erradicar la extrema pobreza en el país, respetar los derechos humanos, fortalecer a la familia y armonizar la evolución demográfica nacional con las condiciones y requisitos del proceso de desarrollo. La descripción anterior muestra claramente que el país no va a superar estos retos con facilidad. Exigirá un gran logro por parte de todos los sectores y todos los Ministerios pertenecientes a CONAPO, así como la ayuda del sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

### **A. La crisis del crecimiento de la población aspirante a ingresar a la fuerza de trabajo**

En la actualidad el grupo de 10 a 14 años de edad está sobredimensionado y presiona al Estado Nacional para proveer programas de capacitación y empleo que otorguen importancia primordial a los jóvenes. Como se indica en el cuadro 1 supra, hay más de 700.000 personas en la cohorte de 10 a 14 años de edad. Cada uno de los Ministerios, a saber, los de la Presidencia,

Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Interior, Economía, Educación, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería, y Salud Pública y Asistencia Social, debe desarrollar programas que fomenten la participación de este importante grupo de ciudadanos, cuyo desempeño es indispensable para la vida productiva del país.

Entre estos programas deben considerarse prioritariamente los que ofrecen participación e integración social por medio de la organización de actividades recreativas, culturales, de apoyo mutuo y de prestación de servicios útiles para la comunidad. Para evitar que se repitan en el futuro los mismos problemas, el gobierno debe asegurarse de que se realicen programas educativos sobre reproducción humana, los riesgos para la mujer y la niñez del embarazo de adolescentes, y los daños que ocasiona la actividad sexual precoz. El gobierno debe ampliar los servicios de planificación familiar en todas las regiones del país e introducir nuevos métodos y opciones.

## **B. La crisis en servicios de educación, salud y nutrición**

### **1. Educación**

Es indispensable que el Gobierno de El Salvador extienda la cobertura de servicios a los pobres y extremadamente pobres a gran velocidad. Existen cerca de 1.400.000 personas de edad escolar en el país y 689.000 menores de 5 años. Solamente un incremento masivo de la provisión de servicios educativos evitaría que una gran proporción de estas personas traten de ingresar a la fuerza laboral sin la idoneidad requerida. Como se señalara antes, no habrán empleos para quienes no cuentan con un nivel de educación suficiente.

El Ministerio de Educación debe establecer de inmediato programas innovadores para capacitar a nuevos maestros y crear oportunidades educativas para el grupo de edad cuyos miembros ya están o estarán en edad escolar en el futuro inmediato. Una opción que debe considerarse para ayudar a resolver este problema es impulsar la descentralización del sistema escolar en la zona rural para aprovechar al máximo a las ONG y sus extensas redes de voluntarios.

Otras propuestas para el Ministerio de Educación son:

- Incorporar experiencias de educación en materia de población en los planes, programas y proyectos de capacitación de recursos humanos, encargados de realizar actividades pertinentes de educación, información y comunicación.
- Revisar la incorporación de experiencias de educación en materia de población en los planes, programas y proyectos de todos los niveles educativos y proyectos de desarrollo cultural.
- Integrar experiencias de educación en materia de población en los programas y proyectos de alfabetización, neolectura y educación de adultos en general.

- Difundir por diferentes medios de comunicación los aspectos relativos a los problemas de población, particularmente de la vida familiar, salud reproductiva, preservación del medio ambiente, uso racional de medidas preventivas para mejorar las condiciones de salud y la atención especial a los niños.
- Capacitar recursos humanos suficientes para promover y divulgar las relaciones entre las actividades educativas con salud y con problemas demográficos.
- Promover un sistema de IEC en materia de población, que investigue los problemas pertinentes, divulgue sus resultados y genere programas y proyectos orientados a solucionar dichos problemas.

## 2. Atención en salud y nutrición

La crisis en el sector de salud es tan grave como la de educación. Debe haber un aumento inmediato de la cobertura de atención en salud con especial énfasis en las zonas rurales más desprotegidas actualmente.

### *2.1 La descentralización y las ONG*

Descentralizar las instituciones estatales con base en la departamentalización es un método que puede ampliar la cobertura rápidamente. Este proyecto podría abarcar otras instituciones como el Ministerio de Educación e incluirlo en el Programa de Modernización del Estado. Este tipo de descentralización terminaría, a mediano plazo, con las diferencias entre los departamentos que son cabeceras regionales y los que no lo son. Se justifica plenamente cuando se observa que los departamentos que no son cabecera regional son los que más atención necesitan.

El Ministerio de Salud deberá determinar un conjunto básico de medidas sanitarias que deberá entregarse a la población del país. El Estado financiará este conjunto para toda la población de escasos recursos. Los servicios incluidos podrán ser brindados por las ONG u otras entidades, bajo la coordinación del Ministerio de Salud.

A corto plazo, el aumento de la cobertura de atención primaria rural se logra dando mayor capacidad de resolución a los promotores y a las enfermeras de los puestos y unidades de salud, responsabilizando a las últimas de la atención del parto.

Otro mecanismo de aumento de la cobertura de la atención primaria de salud en la zona rural es el mejor aprovechamiento de las acciones de las ONG. El protagonismo de las ONG en la atención primaria de salud es innegable y el MSPAS debe aprovechar ese potencial para dar mejor atención a la zona rural, por medio de actividades coordinadas, convenios de prestaciones, etc.

Otras propuestas incluyen las siguientes:

- Promover en la comunidad, la importancia de las medidas de control del embarazo, del recién nacido y del niño sano como una forma de participación de ésta y de responsabilidad en el autocuidado de la salud.
- Dar a conocer los servicios de vacunación, control del niño sano y del embarazo, y la búsqueda activa de posibles clientes que acuden a los establecimientos por otras causas.
- Enfatizar acciones de planificación familiar hacia el espaciamiento de los embarazos para contribuir al descenso de la tasa de mortalidad materno-infantil y el éxito en la vida del hijo.
- Reforzar la educación sexual a la población adolescente para la prevención de las ETS, el SIDA y los embarazos de mujeres menores de 19 años, frecuente causa de mortalidad materno-infantil.
- Dar prioridad al diseño y a la adopción de modelos de atención integral a la salud reproductiva de los adolescentes, que incluyan componentes de educación en población y planificación familiar y sean adecuados al contexto sociocultural en que se desarrollan.
- Reexaminar los reglamentos que aborden las consecuencias psicosociales del embarazo de las adolescentes y eviten la interrupción de su proceso educativo, facilitando así su incorporación al mercado laboral.
- Promover la participación de la población en la consecución de un mejor estado de salud y nutrición.
- Ampliar la cobertura de los servicios de salud y nutrición, con énfasis en la atención materno-infantil.

### **C. El impacto de la estructura por edad y de los inmigrantes que regresan a las zonas urbanas**

Casi todos los países de América Latina han intentado disminuir la superurbanización y migración a las ciudades grandes. Estos programas han tenido poco éxito. En gran parte la razón se encuentra en que la vida en las ciudades es mejor que en las zonas rurales. A pesar de la inversión en ciudades de tamaño intermedio, ésta es aún mayor en las grandes. Estas últimas tienen muchas atracciones y diversiones para los jóvenes.

Aunque los programas en otros países no han tenido mucho éxito, hay algunas medidas que el Estado puede tomar y que se dirigen al grupo de 10 a 20 años de edad.

- Fortalecer actividades y servicios básicos, culturales, económicos y, sobre todo, financieros para dar incentivos a ciudades pequeñas a fin de instar a la población a permanecer en su lugar de origen.

- Promover programas y negocios especiales para los jóvenes. Si es necesario, empezar programas de trabajo público para dar empleo a la cohorte más grande. En estos empleos se incluiría más capacitación y educación.
- Fortalecer actividades y servicios básicos, económicos, financieros y culturales para dar incentivos a las ciudades intermedias y pequeñas, a fin de estimular a la población a permanecer en su lugar de origen; además para atraer posibles emigrantes de ciudades congestionadas como San Salvador.
- Proponer la formulación de planes urbanos, regionales, departamentales y municipales que permitan reglamentar y ordenar el crecimiento de la población y mejorar sus condiciones de vida.
- Promover la participación activa, consciente y responsable de las comunidades para identificar, formular y ejecutar planes, programas y proyectos en sus respectivas regiones geográficas.
- Ejecutar una política de empleo que fomente la retención de mano de obra calificada nacional; estimular además, la inmigración de profesionales, técnicos y obreros salvadoreños calificados que se encuentran en el exterior.

### **1. Población desarraigada**

- Elaborar planes, programas y proyectos productivos, sociales y de infraestructura para incorporar a la población desplazada, repatriada y desmovilizada a una nueva sociedad.
- Incorporar a los desplazados a la vida cultural productiva con el respeto a su determinación y a la necesidad de integración nacional.
- Establecer programas de alfabetización, educación y capacitación de mano de obra y dotación de empleo, en especial, el adecuado a la mujer jefa de familia.
- Desarrollar programas especiales para mejorar la condición de la mujer, como recurso para dinamizar la situación de la mayoría de hogares desplazados.
- Estimular la producción agropecuaria mediante la dotación suficiente de medios productivos, facilidades crediticias y fomento de consumo de los productos del sector.
- Capacitar y preparar a los jóvenes y a las mujeres en actividades relacionadas con microempresas.

- Realizar, por orden de prioridad proyectos de desarrollo, salud, educación, alimentación, empleo, conservación del medio ambiente y otros de impulso a la economía nacional dedicados a la población desarraigada, entre otros.

#### **D. La familia**

- Promover el desarrollo integral de la persona dentro del ejercicio de sus derechos humanos, en toda acción que se ejecute.
- Revisar y promover leyes destinadas a la protección del grupo familiar, en especial, las dirigidas a las madres.
- Elaborar y orientar programas educativos que propicien la paternidad responsable y reduzcan el abandono de madres e hijos.
- Impulsar actividades de información, orientación, educación y comunicación tendientes a lograr la integración del grupo familiar y su desarrollo integral.
- Impulsar programas que induzcan a las parejas a decidir el número y espaciamiento de hijos, en forma consciente y responsable.
- Impulsar programas de soluciones habitacionales de la población, con mecanismos para disminuir el déficit de vivienda, en apoyo al bienestar de la familia.
- Promover una política orientada a la protección del niño.
- Fortalecer los programas institucionales que coadyuven a proteger a los niños en estado de abandono y riesgo físico y moral.
- Apoyar y promover la participación efectiva de la mujer en diferentes programas y proyectos de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el hombre y que permitan el mejoramiento de su condición y posición dentro de la sociedad.
- Establecer mecanismos en favor de las mujeres que enfrentan solas la responsabilidad familiar para que obtengan los servicios económicos y sociales que ofrece la sociedad.
- Diseñar una política de atención integral a la población de tercera edad.
- Impulsar programas de capacitación para personas discapacitadas.

## **1. Derechos de la mujer**

Las líneas de acción para mejorar las oportunidades de las mujeres son las siguientes:

- Aumentar la asignación de recursos para el desarrollo de programas que den incentivo a la inserción y permanencia de las mujeres en el sistema educativo.
- Adoptar medidas destinadas a eliminar ideas estereotipadas, prejuicios y actitudes negativas en contra de las mujeres, promoviendo cambios de las modalidades de socialización en los medios de comunicación y en la enseñanza escolar y extraescolar.
- Integrar experiencias sobre valores de igualdad y coparticipación de la mujer y del hombre en todo ámbito de vida, en planes y programas de todos los niveles educativos.
- Promover una mayor participación femenina en oportunidades de capacitación y formación laboral o profesional.
- Difundir los avances legislativos que tienden a eliminar desigualdades y la discriminación de la mujer en relación con sus derechos y establecer mecanismos pertinentes para hacerlos valer.
- Combatir, con medidas jurídicas y administrativas, toda forma de violencia contra la mujer en los ámbitos familiar, laboral y social.
- Garantizar a todas las mujeres el acceso a la salud reproductiva, dando prioridad a las adolescentes.
- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación de servicios de planificación familiar por parte de las instituciones del sector público.
- Ampliar la educación sobre las ventajas del espaciamiento de los hijos para las mujeres y los lactantes.
- Promover el uso de nuevos métodos y opciones de planificación familiar incluso de inyecciones.
- Apoyar las medidas de planificación familiar que realizan las organizaciones no gubernamentales y las instituciones privadas, con base en los objetivos de la política de población.

## **E. Medio ambiente**

Considerando que las políticas y medidas relacionadas con el medio ambiente tienen efectos sobre la distribución espacial de la población y que, a su vez, las políticas de población se

vinculan de diversas maneras con el manejo de los recursos y la preservación del medio ambiente, se insta al gobierno a otorgar atención prioritaria a la búsqueda de congruencia programática entre ambos tipos de política. En particular, hay problemas ambientales que se relacionan directamente con una proporción significativa de la población urbana. El gobierno debe atender en forma prioritaria la extensión y mejoramiento del suministro de servicios esenciales como el agua potable y la eliminación o el tratamiento de residuos, entre ellos los domiciliarios e industriales. Las propuestas concretas se indican a continuación:

- El Ministerio del Interior debe promover la reglamentación de las fuentes móviles y fijas de contaminación del aire y del agua.

- El Ministerio del Interior y la Dirección General de Población y Desarrollo Territorial deben considerar los riesgos de empobrecimiento ambiental que ocasiona la rápida expansión de los asentamientos humanos en ecosistemas frágiles.

- Los Ministerios del Interior y de Agricultura y Ganadería deben tomar medidas para eliminar la deforestación y reducir el empobrecimiento de los suelos.

## CITAS

Cleland, John and German Rodríguez. 1988. "The Effect of Parental Education on Marital Fertility in Developing Countries." Population Studies, 42 (September): 419-42.

Godwin, R. Kenneth. 1992. "Policy Formation and Implementation in Less Industrialized Countries: A Comparative Analysis of Institutional Effects." Western Political Quarterly, 45 (June): 419-439.

King, Elizabeth. 1987. "The Effect of Family Size on Family Welfare: What do We Know?" In D. Gale Johnson and Ronald D. Lee, eds., Population Growth and Economic Development: Issues and Evidence. Madison: University of Wisconsin Press.

Wheeler, David. 1984. "Female Education, Family Planning, Income and Population: A Long-Run Econometric Simulation Model." In Nancy Birdsall, ed., The Effects of Family Planning Programs on Fertility in the Developing World. Washington, D.C.: World Bank Staff Working Papers Number 677.

World Bank. 1984. World Development Report. New York: Oxford University Press.