



FLACSO
EL SALVADOR

FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR

**Diagnóstico de la
situación alimentaria y nutricional
en El Salvador**

Diagnóstico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador/ FLACSO El Salvador, Edit.
-1ª . ed. - San Salvador, El Salvador. : FLACSO, 2017. Marzo.

ISBN 000-0000-00-000-0

Equipo de investigación FLACSO Programa El Salvador
Xochitl Itzel Hernández
Marcela Escobar de Melgar
Silvia Dinorah Guardado
Alba Margarita Meléndez de Paniagua
Carina Alfaro Zablah

Equipo PMA
Elia Martínez
Robert Bachofer



Este trabajo fue realizado con el apoyo financiero del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la asesoría técnica de la Comisión Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN).

Contenido

Agradecimientos.....	5
Resumen ejecutivo.....	7
Capítulo 1. Introducción y contexto general.....	14
1.1 Antecedentes.....	14
1.2 Objetivo.....	15
1.3. Contexto.....	16
1.4 Metodología.....	20
Capítulo 2. Análisis de la situación alimentaria y nutricional.....	23
2.1 Situación nutricional en El Salvador. Breve reseña del panorama general.....	23
2.2 Seguridad alimentaria y nutricional.....	25
2.2.1 Disponibilidad de alimentos.....	25
2.2.2 Acceso a alimentos.....	31
2.2.3 Consumo, utilización y condiciones de salud relacionados a nutrición.....	34
2.3 El impacto de los desastres y del cambio climático en la SAN.....	41
2.4 Impacto de la violencia en la seguridad alimentaria.....	48
2.5 Migración internacional y seguridad alimentaria y nutricional.....	49
Capítulo 3. Análisis de respuestas en seguridad alimentaria y nutricional.....	52
3.1 Visión general sobre las políticas para SAN.....	52
3.2 Marco institucional.....	53
3.3 Políticas y programas enfocados en disponibilidad.....	57
3.3.1 Políticas enfocadas en disponibilidad de alimentos.....	58
3.3.2 Programas enfocados en disponibilidad de alimentos.....	62
3.4 Políticas y programas enfocados en el acceso a alimentos.....	65
3.4.1 Políticas enfocadas en el acceso a alimentos.....	66
3.4.2 Programas enfocados en el acceso a alimentos.....	68
3.5 Políticas y programas enfocados en consumo y utilización de alimentos.....	72
3.5.1 Políticas enfocadas en consumo y utilización de alimentos.....	73
3.5.2 Programas enfocados en consumo y utilización de alimentos.....	75
3.6 Políticas relacionadas con seguridad y prevención de desastres.....	80
Capítulo 4. Análisis de oportunidades.....	85
4.1 Oportunidades en políticas y diseños de programas.....	85
4.2 Oportunidades de implementación.....	89

4.3 Oportunidades institucionales.....	90
Referencias bibliográficas.....	94
Anexo 1. Organigrama del Consejo Asesor para el Plan Estratégico.....	102
Anexo 2. Diagrama amplio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	104

Agradecimientos

El presente estudio es resultado de un proceso de más de un año, que incluyó un análisis documental riguroso, así como un proceso de consulta que contó con la participación de un grupo diverso de instituciones gubernamentales e internacionales que hicieron contribuciones técnicas y recomendaciones, en diversas fases del proyecto y a quienes dejamos constancia de gratitud: Plan Internacional El Salvador, Fundación para el Desarrollo (FUDESA), Fundación Educación y Cooperación (EDUCO), Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL), Programa de las Naciones Unidas (PNUD), Nations Children's Fund (UNICEF), Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Ayuda en Acción, OXFAM, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Save The Children, Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova" (CENTA), Ministerio de Salud (MINSAL), Secretaría de Inclusión Social (SIS), Defensoría del Consumidor (DC), UES, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Ministerio de Educación (MINED) y Ministerio de Economía (MINEC).

De manera especial queremos agradecer a los beneficiarios del PMA que nos brindaron su tiempo y experiencias, sobre las condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional que viven y cómo los diversos programas del PMA han tenido un impacto en sus vidas: Edith de los Ángeles Ochoa, Evangelina Ramos, Daysi Mendoza, Román Romero, René Orellana, Zulma C. Rivera, Juan Urquilla, María Lisseth Cordero, Dimas Martínez, Germán Guzmán, María Hernández, Erasmo Gómez, Olga Marina Claros, Beta de Jesús Bolaños, Julio Arias, Marina Isabel R. C., Magno Cruz Moreira, Nicolás Alfredo Jiménez, Rosa Estela Anzón, Verónica C. Díaz, José Flores, Juan Esteban, Blanca Eliza Reyes, José Gregorio Cabrera Castro, Glinis Morena de Ticas.

Asimismo, agradecemos al Consejo Asesor, compuesto por representantes tanto del sector privado como instituciones gubernamentales, que brindaron su valiosa asesoría a lo largo de todo el proceso de elaboración de este diagnóstico: Jaime Miranda (Viceministro de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores), Ana Mercedes Vázquez (Directora de Cooperación Multilateral, Regional y Organismos Financieros Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores), Daysi de Márquez (Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional), Celina Palomo (Directora Ejecutiva de Fundación Salvadoreña para la

Salud y el Desarrollo), Francisco Alcaine (Grupo Callejas), Oscar Albanés (Alba Alimentos), Jorge Escoto (Alba Alimentos), Rafael Barraza (Banco Agrícola), Iván Morales (Director de país OXFAM América), Elena de Alfaro (Presidente de Fundación Empresarial para la Acción Social), Carlos Guillermo Ramos (Director FLACSO Programa El Salvador), Norma Guevara (Diputada) , Vilma de Calderón (Vicepresidente LACTOLAC), Ricardo Córdova (Director Ejecutivo FUNDAUNGO), Carmen Aída Lazo (Decana de Economía y Negocios ESEN), Darlyn Meza (Directora General de Estrategias y Soluciones), Mario Ernesto Salaverría (Presidente de Asociación Azucarera) , Agustín Martínez (Presidente CAMAGROA), Rafael Artiga (Gerente de Desarrollo Local FISDL), Christian Salazar (Coordinador Residente Naciones Unidas), Carlos Saenz (Director General de Coordinación de Gobierno y Cooperación Internacional STPP), Haydeé de Trigueros (FUNDEMAS) y William Pleites, a quién especialmente agradecemos su asesoría estratégica en el proceso de conformación de este Consejo, así como en la elaboración del estudio.

No omitimos manifestar nuestro profundo agradecimiento a los miembros del staff técnico de PMA, quienes nos brindaron sus conocimientos, apoyo y paciencia especialmente a : Elia Martinez, Nils Grede, Robert Olivier, Marco Selva y Robert Bachofer.

Resumen ejecutivo

En diciembre 2015, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) comisionó a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) El Salvador la formulación del *Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional (SAN) en El Salvador* con el propósito de identificar las líneas de acción para construir la estrategia país del PMA 2017-2021. Al mismo tiempo, esta herramienta servirá de fuente de información actualizada acerca de la situación de la SAN y sobre el estado nutricional de la población.

El proceso de construcción del *Diagnóstico* y de la Estrategia de país del PMA fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y contó con el apoyo de un Consejo Asesor Multisectorial (Anexo 1).

La investigación comprendió una revisión documental y estadística de la situación de la SAN en El Salvador en los últimos 10 años (2005-2015)¹ y un análisis participativo construido a partir de talleres y entrevistas con socios clave, con el equipo técnico del PMA y con beneficiarios a fin de obtener información que permitiera brindar una visión integral de la situación de la SAN del país.

En el **capítulo 1** se presenta un contexto general del país, desde un análisis macroeconómico, en donde se concluye que en los últimos diez años el producto interno bruto (PIB) ha crecido a una tasa promedio del 2.0 % y que, a pesar de que a nivel centroamericano es una de las más bajas, se ha mantenido de manera más o menos estable.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014), el mercado de trabajo salvadoreño se caracteriza por el hecho de que dos de cada tres personas económicamente activas se ubican en el sector informal. Este panorama representa una oportunidad de grandes dimensiones en el orden de la macroeconomía nacional: la posibilidad de revertir la informalidad financiera y los bajos índices de crecimiento, que no favorecen a la ya difícil situación fiscal, marcada por una baja recaudación y una deuda externa en crecimiento.

Por otra parte, el 62.3 % de la población salvadoreña reside en áreas urbanas y el área Metropolitana de San Salvador (AMSS) concentra el 27.5 % del total de la población del país de (EHPM, 2014). Como en otros países, las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional son diferentes en el ambiente urbano y en el rural. Por ejemplo, mientras la desnutrición crónica es más alta en la zona rural, el sobrepeso y la obesidad son mayores en zona urbana, y el acceso a servicios y agua es mejor en la zona urbana que en la rural.

¹ Debido a que en el país los registros estadísticos no siempre se actualizan, en algunos casos la información que se presenta no es de la década completa sino de los años de los cuales hay información disponible, aunque siempre dentro de este periodo.

En ese contexto, en el capítulo 2 se realiza un análisis de la situación alimentaria y nutricional en El Salvador desde los aspectos de disponibilidad (producción), acceso (ingresos y precios), consumo y utilización (hábitos y prácticas alimentarias). Se incluyen también condicionantes externas que afectan la SAN como la violencia, la migración y el impacto de los fenómenos naturales extremos.

La situación nutricional en El Salvador identifica estos aspectos:

- Niñas y niños menores de 5 años presentan prevalencia de retardo en talla moderado y grave de un 14 %, esto es, una mejora del 5 % desde 2008.
- La prevalencia de sobrepeso y obesidad se mantiene en 6 % desde el periodo 2008-2015 para las niñas y los niños menores de 5 años. En la etapa escolar, el sobrepeso y la obesidad afecta al 23 % de la niñez y al 39 % de adolescentes; en mujeres en edad fértil, alcanza el 60 %, un dato muy preocupante (INCAP).
- En El Salvador, el 10 % de las mujeres en edad reproductiva presentaba anemia por deficiencia de hierro en 2008; en el mismo periodo, la niñez de 6 a 59 meses alcanzaba un nivel de 26 % con tendencia creciente.

En cuanto a la disponibilidad, la producción de alimentos en El Salvador debe superar situaciones como los costos de insumos y la tenencia de tierra. Los precios de fertilizantes casi se duplicaron entre 2004 y 2012 y, según el último censo agropecuario 2007-2008, el 71 % de los agricultores tienen menos de 3 manzanas para cultivar. Además, el 56.6 % del suelo nacional de vocación agrícola tiene un uso inapropiado y el 23 % de la tierra cultivable en el país son tierras sin utilizar.

El 78 % de los cultivos se siembran en laderas, lo que es factor de deforestación, pérdida de nutrientes de los suelos y contaminación de los ríos con agroquímicos por la escorrentía, disminuyendo su capacidad productiva. La producción de alimentos también se ve afectada por la falta de sistemas de riego. Actualmente, el porcentaje de productores agrícolas que utilizan técnicas de riego por aspersión o por goteo, según registros de la División de Riego y Drenaje del MAG, es de aproximadamente el 11.6 %, con una eficiencia en el uso del agua estimada en el 40 %. Por otra parte, la calidad de agua de ríos como el Lempa, por ejemplo, no es apta para el riego (MARN, 2009).

La producción total de los granos básicos más consumidos en el país –maíz, frijol y arroz– ha aumentado entre 2010 y 2015. El Salvador es el país de la región centroamericana que tiene la productividad más alta, lo que ha contribuido a disminuir el grado de dependencia de granos básicos para 2014, aunque con un incremento en 2015 debido al impacto de la sequía.

El Salvador es por tradición un país exportador de azúcar y café. En 2014, el café aportó el 0.6 % del PIB nacional y el 5 % del PIB agropecuario; asimismo, durante la zafra 2013-2014, la caña de azúcar representó el 6 % del PIB agropecuario y el 0.7 % del PIB nacional.

Respecto al acceso a alimentos, la pobreza en el país ha registrado una disminución en los últimos quince años, pasando de 38.8% a un 31.9 % según la EHPM 2014. Asimismo, el Gobierno ha impulsado otra medición de pobreza desde una perspectiva multidimensional, según la cual, al 2015, del total de hogares salvadoreños, el 35.2 % son pobres; y de éstos, el 37.2 % se perciben en condición de inseguridad alimentaria. Es importante mencionar que, según el Informe de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, publicado en junio del 2016, 300 000 salvadoreños que ya habían salido de la pobreza en el 2003 están en riesgo de volver a retornar a esa condición. Esta situación se evidencia en los resultados de la EHPM 2015, según la cual la pobreza aumentó en 3 puntos porcentuales, pasando de 31.9 % a 34.9 %.

Asimismo, existen otros logros, como los acuerdos alcanzados con el Consejo Nacional del Salario Mínimo en diciembre de 2016, que estableció incrementos al salario mínimo por ramas de actividades económica que dejan estos nuevos montos mensuales: trabajadores para recolección de caña de azúcar y beneficios de café, US\$ 224.10; comercio, servicios, industria e ingenios azucareros, US\$ 300.00; trabajadores del sector agropecuario (recolección de cosechas de café y algodón e industria agrícola de temporada en beneficios de algodón), US\$ 200.00; maquila textil y confección, US\$ 295.00 (EDUCACONTA, 2015). Tomando estos salarios de referencia, al contrastarlos con el costo de la canasta básica, es posible observar que existe una diferencia positiva (CONASAN, 2016).

No obstante, según lo muestra un estudio del PMA del año 2015, el 23% de la población no tiene los suficientes ingresos para poderse permitir la dieta nutritiva necesaria para una vida saludable, al no contar con una fuente suficiente de empleo e ingreso. Este porcentaje aumenta al 47% en el oriente del País, mientras que en San Salvador disminuye al 11%.

En el apartado de consumo, utilización y condiciones de salud relacionados con nutrición se incluye la lactancia materna, puesto que el periodo desde el embarazo hasta los 24 meses de edad es el de mayor riesgo de desnutrición y sus efectos. También es considerado como «la ventana de oportunidad». Esta etapa de la vida es la de mayor desarrollo físico y psicomotor, pues los daños físicos y cognitivos derivados de la desnutrición en esa etapa son en gran medida irreversibles.

Según lo reportado en la Encuesta Nacional de Salud de 2014, la prevalencia de lactancia materna exclusiva (antes de los 6 meses) alcanzó en el país el 47 %, aumentando 16 puntos porcentuales en comparación con 2008. Asimismo, el porcentaje de niñez amamantada de 6 a 23 meses de edad que tuvo una alimentación mínima aceptable fue del 67 %. Sin embargo, existe una doble carga de malnutrición reflejada en las prevalencias de retardo de talla en niños y de obesidad.

La doble carga de la malnutrición tiene múltiples causas, entre las que se encuentran el acceso limitado a agua limpia en áreas rurales (tenencia de agua por cañería: 94 % urbano

versus 72 % rural) y los patrones de consumo de alimentos. El Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) estimó que un 75 % de los hogares en El Salvador incluyeron mayoritariamente 10 productos en su dieta diaria: tortillas, pan francés, huevos, pan dulce, quesos, tomate, gaseosas, frijoles, arroz y aves. Los productos de origen animal usados con mayor frecuencia son el queso y los huevos, que más del 80 % de los hogares usan en todas las regiones, mientras que la carne y el pollo lo consumen cerca del 70 %. La carne de res y la leche son consumidos por lo menos en el 50 % de hogares, excepto en el AMSS.

Los fenómenos naturales extremos y el cambio climático también generan impacto en la SAN. El país cuenta con altos niveles de amenazas hidrometeorológicas y geológicas. La Política Nacional de Medio Ambiente afirma que “El Salvador encabezó la lista de países con mayores riesgos en el mundo, ya que el 88.7 % del territorio se considera zona de riesgo y allí se ubica el 95.4 % de su población y se genera el 96.4 % del producto interno bruto”.

Además, se ha identificado una relación entre la violencia y la migración internacional con la seguridad alimentaria por el otro.

La SAN es descrita como causa y efecto de la pobreza. Por su parte, el Plan El Salvador Seguro (PESS) identifica la pobreza como uno de los factores causales de la violencia, lo que genera una relación bidireccional entre violencia y SAN. Por otro lado, se ha identificado un impacto de la migración en la SAN (PMA 2016), que a su vez es provocada por los índices de violencia en el País.

Se ha señalado que la violencia y la migración disminuyen la fuerza laboral de El Salvador. Los grupos poblacionales más afectados por homicidios son hombres entre 15 años y 29 años. El sector más afectado por la emigración es la agricultura: el 60 % de emigrantes que tenían trabajo en el momento de emigrar trabajaban en el sector agropecuario, según el *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2012), citando al censo de Estados Unidos, entre 2000 y 2010, la migración de salvadoreños pasó de 665 165 a 1 648 968 inmigrantes irregulares, indicando un crecimiento del 151.7 %.

En el capítulo 3 del documento se presenta un análisis de las acciones de los diferentes sectores a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, y en el capítulo 4 se resumen los hallazgos del capítulo anterior para identificar las oportunidades de acción concretas. En estos capítulos se exponen los principales hallazgos identificados en las acciones del Gobierno y de otros actores en SAN. Se analiza cómo la institucionalidad y cómo las diferentes respuestas por medio de programas o proyectos inciden en la SAN.

En el capítulo 3, mientras que se señalan grandes avances en la institucionalidad hacia la SAN en establecer el CONASAN, en cuanto a la Políticas enfocadas a la disponibilidad de alimentos, el análisis indica que entre 2004 al 2013 la participación del porcentaje del presupuesto del MAG en relación al PIB ha sido pequeña: entre 0.2 % y 0.3 % (BCR, 2014). Tradicionalmente, la mayor parte de ese presupuesto se invierte en salarios y paquetes

agrícolas, mientras los recursos para brindar asistencia técnica y aumentar la resiliencia de los productores son muy limitados.

En este capítulo también se exponen las principales políticas y programas vinculados al componente de acceso a alimentos en el país. Similar al rubro de la disponibilidad, se han visto grandes avances en el acceso en los últimos años. Sin embargo, el Estado cuenta con pocos recursos financieros, lo que limita el alcance de estos programas, e invierte en algunos programas que se perciben más como un derecho para todos, en vez de focalizarlos a los más pobres.

Los programas de protección social incluyen transferencias condicionadas, como en el caso de Comunidades Solidarias Rurales, una medida que ayuda pero que no es suficiente en la mayoría de los hogares pobres para cerrar la brecha de ingresos y permitirse el acceso a una dieta nutritiva. Además, con los pocos recursos, el Gobierno solamente llega a una parte de la población que necesita asistencia. Desde 2016, la STPP está trabajando en revisar el esquema en el marco de una nueva estrategia de erradicación del hambre y de la pobreza.

El tema de recursos limitados también es un factor que afecta las políticas y programas vinculados al componente de Consumo y Utilización de alimentos. El programa de Alimentación Complementaria del MINSAL depende en parte de contribuciones de la cooperación internacional. Esto se podría disminuir al vincularlo más con los programas de protección social, los cuales sí cuentan con presupuesto de Estado. Además, en muchos municipios permitiría focalizar los programas vinculados con la alimentación complementaria a los hogares con más riesgo de desnutrición crónica, ya que esta incide en su mayoría en los hogares más pobres.

El Programa de Fortificación de Alimentos presenta grandes avances, ya que está orientado a deficiencias nutricionales actuales que gracias a esta iniciativa han dejado de constituir un problema de salud pública. Por lo tanto, dichos programas siguen siendo vigentes y además efectivos en resolver las deficiencias nutricionales.

En general, en el capítulo 4 las oportunidades identificadas se enfocan en la necesidad de seguir fortaleciendo la vinculación entre las diversas acciones y programas que ya existen y de mejorar la eficiencia de los métodos de focalización actuales. Por ejemplo, los programas de alimentación complementaria podrían estar más vinculados al Sistema de Protección Social Universal, la entrega de paquetes agrícolas podrían incluir un factor de corresponsabilidad que capacitarían a los productores en prácticas amigables con el medio ambiente, así como una respuesta institucional a familias afectadas por sequía más articuladas entre diferentes actores.

Además, a pesar de que el país aún no cuenta con una ley aprobada de SAN, la territorialización de la SAN ha ido avanzando. El CONASAN, podría estar adscrita en un nivel

supra ministerial, y con el propósito de garantizar la prioridad, incidencia y transversalización de la SAN en las políticas públicas de distintas instancias.

Finalmente, en el capítulo 5 se establecen una serie de recomendaciones al país vinculadas con los objetivos del PQD. A partir del diagnóstico sobre SAN en El Salvador, se presentan algunas recomendaciones:

Primero, de manera general en cuanto a la institucionalidad, se recomienda seguir fortaleciendo la vinculación entre las diversas entidades gubernamentales y sus acciones y programas de SAN que ya se están realizando, así como continuar el proceso de ejecutar las acciones sobre seguridad alimentaria nutricional desde una perspectiva cada vez más holística.

- Adaptar un marco jurídico que permita el abordaje de la SAN desde el más alto nivel. (PQD 11.1.1)
- Fortalecer la institucionalidad del CONASAN y adscribirla bajo la posición en el ejecutivo, que le otorgue las competencias, el respaldo y la autoridad de garantizar la transversalidad de la SAN en las acciones de las instituciones relacionadas con la SAN. (PQD 11.1.1; 11.2.4)
- Continuar la capacitación y el empoderamiento de actores a niveles subnacionales. (PQD 11.3.5; 11.3.6)
- Ampliar el CONASAN, incluyendo a la sociedad civil y a la academia, y crear un organismo de coordinación con el sector privado. (PQD 11.1.1; 11.4.1)

Segundo, para fortalecer la base de planificación y la ejecución de proyectos y programas, se recomienda:

- Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación de seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional para mejorar el diseño de programas en materia de SAN costo eficaces con buena focalización, articulados con el sistema de protección social y con probabilidad de alto impacto. (PQD 1.3.2; 11.2.1)
- Fortalecer la toma de decisiones con base en la evidencia de datos sobre la SAN. (PQD 1.3.2, 11.2.2, 11.2.5)

Tercero, para mejorar la focalización de los programas y aprovechar las sinergias entre ellos, y con el fin de abordar el tema recurrente de la limitación de recursos, se hacen dos recomendaciones.

Por un lado, se recomienda fortalecer la colaboración entre los diferentes sectores para invertir mejor los recursos existentes mediante sinergias entre programas. Por otro lado, se propone focalizar mejor los recursos ya existentes en función de las necesidades que se recolectarán a través de sistemas de monitoreo y vigilancia cada vez mejores. Así se podría llegar a un mayor porcentaje de la población en necesidad de apoyo aumentando la cobertura. Eso se lograría por medio de las siguientes recomendaciones:

- Mejorar la focalización y aumentar la cobertura de los programas de SAN. Introducir o fortalecer corresponsabilidades en varios programas existentes, es una manera costo eficaz de inducir a hogares que no necesitan la asistencia a autoexcluirse. (PQD 1.1.7, 1.1.2, 1.2.1, 1.2.5, 1.2.6, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.4, 1.3.8, 3.1.2, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.2.1, 5.1.5)
- Diseñar un sistema de preparación y respuesta a emergencias que integre las emergencias súbitas, las de lento desarrollo y la construcción de resiliencia en las comunidades, asegurando una división de trabajo clara entre diferentes actores. (PQD 1.3.5, 1.3.6, 7.1.2, 7.2.1, 7.2.2)
- Unir las ventajas comparativas y los recursos del sector privado a los esfuerzos del Gobierno y la Sociedad Civil para lograr SAN. (PQD 2.5.4).

Capítulo 1. Introducción y contexto general

Está clínicamente comprobado que la alimentación y la nutrición impactan en la salud y el desarrollo humanos; sin embargo, la magnitud de ese impacto apenas ha sido revelada recientemente. Según investigaciones del Grupo de Estudio sobre Desnutrición Materno-Infantil (Maternal and Child Undernutrition Study Group, MCUSG), publicadas en la revista médica británica *The Lancet* (The Lancet's Series on Maternal and Child Nutrition 2008 and 2013), el retraso del crecimiento causado por desnutrición en los primeros cinco años de vida es la principal variable que afecta el crecimiento económico y el desarrollo del capital humano.

Aunque mucho inferior que la de Guatemala (49 %) y mejorada en el tiempo (2008: 19 %), la prevalencia de la desnutrición crónica o retardo de talla en El Salvador (14 %) va a afectar negativamente al país en el largo plazo. Es en este contexto que el presente diagnóstico analiza la seguridad alimentaria y nutricional (SAN).

1.1 Antecedentes

En diciembre de 2015, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) adjudicó el levantamiento del *Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional en El Salvador* a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) El Salvador, institución reconocida por sus trabajos de investigación. El equipo de FLACSO condujo los análisis y consultas de manera independiente entre diciembre de 2015 y julio de 2016 con el permanente acompañamiento del PMA.

El *Diagnóstico*, dirigido a todas las entidades que trabajan para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en El Salvador y ayudan a identificar oportunidades de mejora, incluye un análisis intersectorial y holístico de la situación de la SAN en el país desde una perspectiva macro e identifica problemas, principales causas, respuestas nacionales para abordarlas, oportunidades de mejora de las respuestas y recomendaciones. Si bien el levantamiento de la información estuvo a cargo del equipo de FLACSO El Salvador, el enfoque y la metodología para el *Diagnóstico* fueron definidos por un equipo de trabajo interinstitucional integrado por actores involucrados en el tema de SAN en el país.

El proceso de elaboración requirió el estudio de documentos oficiales de gobierno e investigaciones cuantitativas de reconocidos organismos internacionales referentes en SAN y fue respaldado por un proceso participativo de consultas en talleres y entrevistas, incluyendo

a más de 30 actores que trabajan en SAN en múltiples niveles jerárquicos y participantes de proyectos del PMA. Entre las instituciones involucradas en el proceso de consulta están el Comité Técnico en Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTSAN²), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Panamericana para la Salud (OPS), Oxfam El Salvador, Plan El Salvador, la Fundación Educación y Cooperación (EDUCO) El Salvador, la Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL), la Fundación Empresarial para la Acción Social (FUNDEMÁS), Save The Children, el PMA, entre otros.

El proceso de elaboración de diagnóstico fue acompañado por un consejo asesor, conformado por representantes de diferentes instituciones del Estado, del coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas, de organizaciones de la sociedad civil, de la academia y de entidades del sector privado. El consejo facilitó el proceso y revisó el producto final, bajo la orientación de William Pleitez, reconocido economista salvadoreño y actual director ejecutivo del Fondo del Milenio El Salvador II (FOMILENIO II).

El documento se divide en cinco capítulos y un resumen ejecutivo. El capítulo 1 incluye una introducción y el contexto de país. En el capítulo 2 se presenta un análisis situacional, que expone los diferentes problemas e indicadores vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional. En su base, el tercer capítulo analiza las respuestas nacionales de los actores en el sector SAN en El Salvador para enfrentar dichos fenómenos y para mejorar los indicadores. El capítulo 4 resume las oportunidades en las respuestas. Finalmente, el capítulo 5 propone recomendaciones con base en las oportunidades identificadas.

1.2 Objetivo

El objetivo de este diagnóstico es proveer la información y las evidencias suficientes que describan la situación alimentaria y nutricional de El Salvador para mejorar la pertinencia de las políticas y programas, disminuir sus brechas e indicar las oportunidades de acción para el PMA desde una perspectiva global. Este análisis incluirá recomendaciones que permitan impulsar las oportunidades identificadas a nivel macro para que el país cumpla los objetivos de desarrollo sostenible 2 (ODS 2: Hambre Cero) y 17 (Alianzas para los objetivos),

² Conformado por las siguientes instituciones: Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Economía (MINEC), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Secretaría de Inclusión Social (SIS), Defensoría del Consumidor (DC), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Fondo de Inversión Social (FISDL), Universidad de El Salvador.

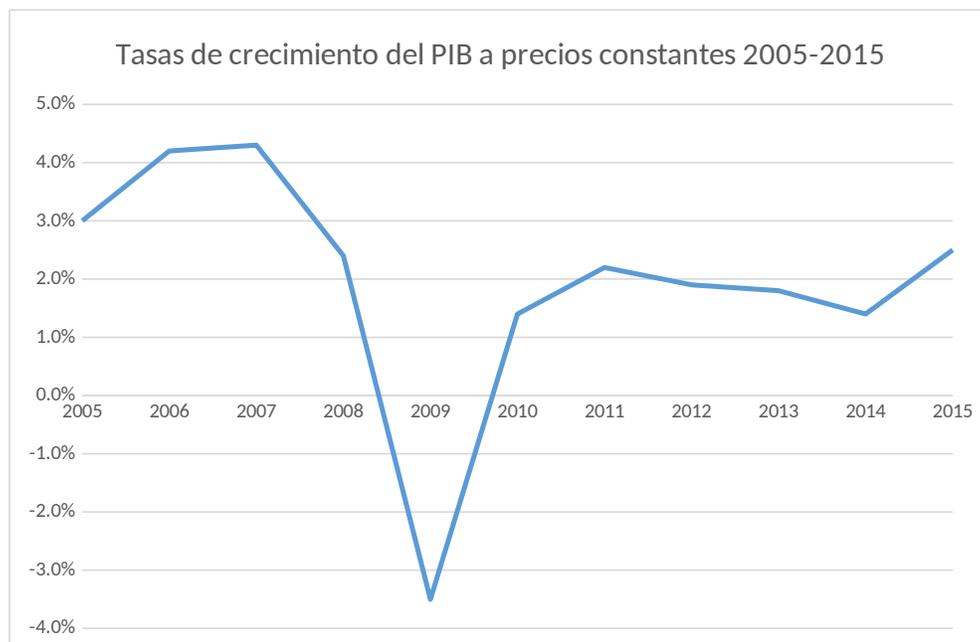
identificando áreas prioritarias con actividades específicas y actores clave, y elabore una propuesta de difusión para posicionar al PMA a nivel nacional acorde con el nuevo Plan estratégico del PMA para 2017-2021.

Asimismo, la orientación del nuevo Plan estratégico del PMA estará vinculada con el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo 2016-2020 (UNDAF El Salvador), el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro, el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016 y otras estrategias y políticas relevantes.

1.3. Contexto

En los últimos diez años, el producto interno bruto (PIB) en El Salvador ha crecido a una tasa promedio del 2.0 %, y aunque a nivel centroamericano es una de las más bajas, se ha mantenido de manera más o menos estable. Debido a la crisis financiera que sufrió Estados Unidos en 2008, El Salvador experimentó un decrecimiento en todas las ramas productivas sin excepción, a tal punto de experimentar una tasa de crecimiento negativa del PIB del -3.5 % en el 2009. Entre 2010 y 2014, la economía salvadoreña muestra signos de recuperación, aunque con un crecimiento lento, experimentando algunos altibajos, al ritmo de las condiciones internas e internacionales (GRÁFICO 1). Según estimaciones del Banco Central de Reserva (BCR), partiendo de las actuales acciones del Gobierno y las condiciones internacionales, se espera que El Salvador alcance una tasa de 2.3 % para 2016 y de 2.6 % para 2017.

GRÁFICO 1. Tasas de crecimiento del PIB de El Salvador 2005-2015 a precios constantes

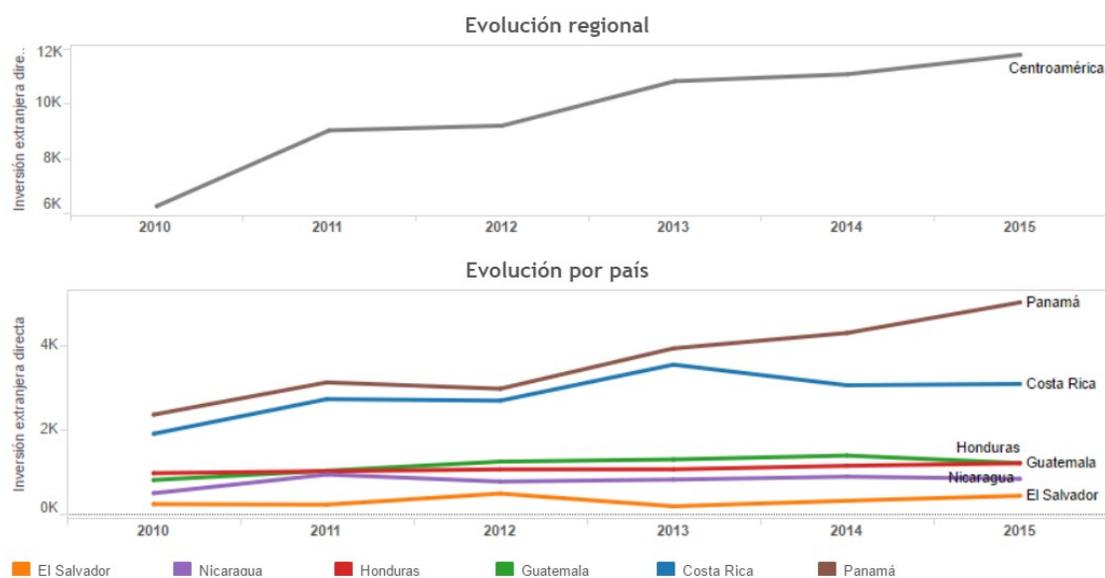


Fuente: *Indicadores económicos*, BCR, varios años.

En la posguerra, debido al impulso que recibió el modelo neoliberal desde 1989, la estructura sectorial del PIB se transformó a favor del sector servicios. Esto ha implicado que actualmente el sector agrícola represente el 12.4 % de la estructura del PIB frente al 61.2 % del sector comercio y servicios. Asimismo, la población empleada en la agricultura, que en 1990 era el 36 %, se redujo al 20 % en 2013. Esta dinámica de baja participación por parte del sector agrícola en la producción interna ha generado una pérdida de productividad del sector transable (que incluye agricultura, minería y manufactura) de aproximadamente un 50 % desde 1990 hasta hoy (BCR, 2015). Se tiene que sumar a esto una pérdida en la competitividad debido a un entorno de bajo crecimiento y ausencia de mecanismos de protección nominal por la dolarización de la economía. No obstante, desde 2009 se observa un incremento en el presupuesto destinado al sector agropecuario, del 0.2 % en 2004 a 0.3 % en 2013.

En cuanto a la inversión privada, El Salvador es la economía regional que percibe menos inversión, tanto doméstica como internacional, lo que representa una oportunidad de avanzar en el tema (GRÁFICO 2).

GRÁFICO 2. Inversión extranjera directa de la región (2010-2015), en miles de millones de US\$ (al 31 de diciembre de 2015)



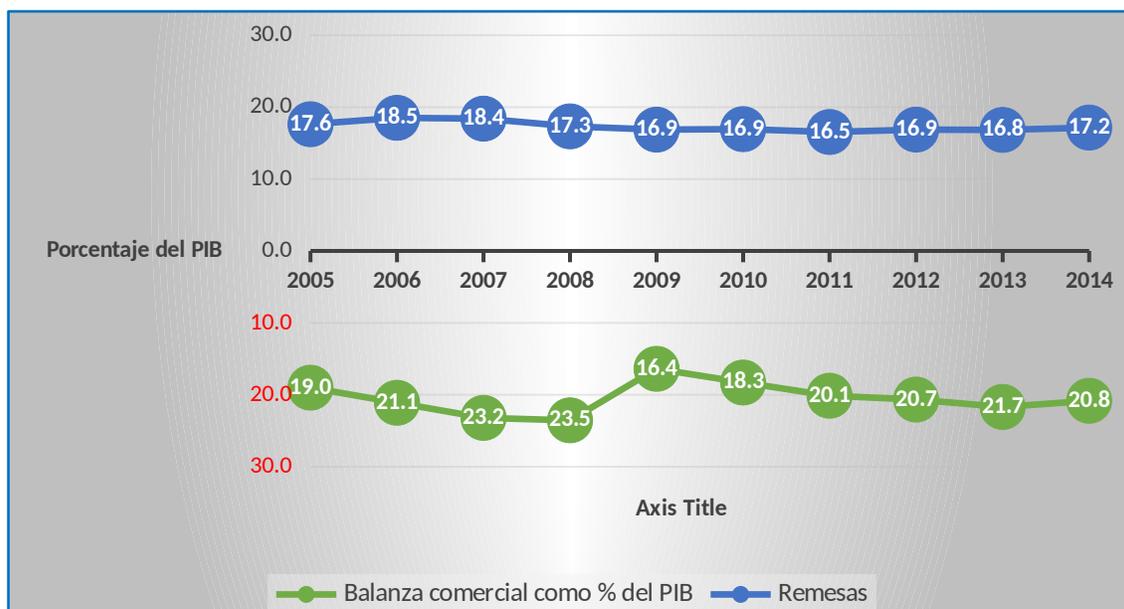
Fuente: Central America Data. Información de negocios, 2016.

En 2013 y 2014, la roya afectó la producción de café y las exportaciones totales bajaron. Además, en el envío de las exportaciones se retrasó a causa de la aplicación y reacción ante la inspección no intrusiva de carga implementada en enero y de la contracción registrada durante el primer trimestre del año en la economía de Estados Unidos. No obstante la caída de las exportaciones totales, las exportaciones de servicios tuvieron un crecimiento de 6.6 %. Por

su parte, como reflejo del menor precio del petróleo, las importaciones totales experimentaron una disminución de 16 % en las compras externas de este insumo.

Entre los componentes de la cuenta corriente se observa una leve mejora en la balanza comercial: un crecimiento del superávit de servicios y un incremento del ingreso secundario. Sin embargo, esto significa un déficit sustancial si se tiene en cuenta que el incremento del ingreso secundario se ha visto favorecido en cierta medida por el aumento de las remesas familiares (GRÁFICO 3).

GRÁFICO 3: Déficit de la balanza comercial vs. remesas (2005-2014) como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda (MH), la deuda del sector público no financiero, excluyendo las pensiones, registró en junio de 2015 un saldo de US\$ 11 637.1 millones, equivalente al 44.4 % del PIB, una deuda manejable si se considera que otros países de la región operan con números similares, como México, que reporta un 43.2 %, o Estados Unidos, con 109 %. Sin embargo, al incluir las emisiones del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales por US\$ 3245.6 millones (12.4 % del PIB), la deuda alcanza US\$ 14 882.7 millones, (56.8 % del PIB), lo que refleja un aumento de 1.1 punto porcentual respecto al saldo registrado en junio de 2014. Pese a ello, esta realidad deja ver un escenario en el cual la discusión sobre una reforma del sistema de pensiones, animada tanto en ámbitos políticos como civiles, y la voluntad política de generar un diálogo propositivo expresada por diversos actores representan una valiosa oportunidad para generar consenso sobre la actual situación de las finanzas del Estado.

Al examinar las causas de la actual situación de las finanzas públicas, la elusión y la evasión fiscal tienen un lugar relevante. Según estimaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), un considerable número de empresas del país adeudan al Estado en concepto de impuestos cerca de US\$ 15 000 millones. La estructura tributaria, heredada de gobiernos anteriores, se caracteriza por ser regresiva, ya que la recaudación fiscal se basa en su mayoría en el impuesto al valor agregado (IVA), lo que ha conducido a que el actual gobierno se vea obligado a realizar acciones de política pública con pocos recursos disponibles.

En cuanto a las condiciones del mercado de trabajo en el país, según la OIT, dos de cada tres salvadoreños económicamente activos se ubican en el sector informal del mercado laboral, es decir, no cuentan con prestaciones (seguridad social, plan de jubilación), trabajan más de 8 horas diarias y, en algunos casos, no perciben el salario mínimo, condiciones que ponen en riesgo la capacidad de garantizar su seguridad alimentaria y nutricional y, en consecuencia, su nivel de productividad, la calidad de su fuerza laboral y la resiliencia ante impactos externos. No obstante, el gobierno actual está desarrollando una serie de actividades que buscan incentivar el trabajo, especialmente entre los jóvenes.

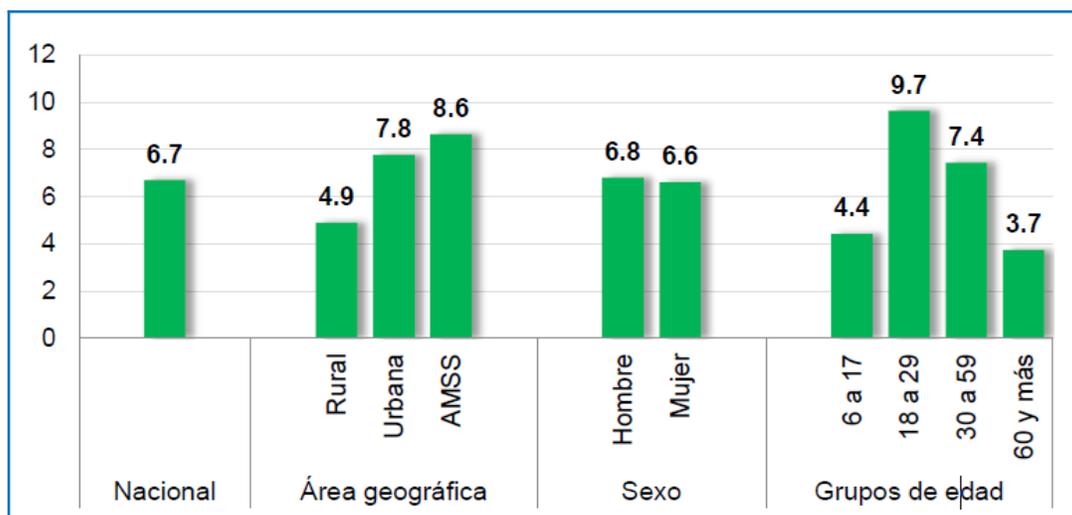
El Salvador es un país altamente urbano. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2014, de la población total del país, el 62.3 % residen en el área urbana y el 37.7 % en la rural. En el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) se concentra el 27.5 % del total de la población del país, es decir 1 760 057 habitantes. Del total de la población, la mayoría (52.7 %) son mujeres. En cuanto a la composición etaria, El Salvador cuenta con una población en edad productiva mayor, ya que la relación para 2014 fue de 65 personas económicamente activas contra 35 económicamente inactivas de cada centena.

En cuanto a las características educativas de su población, la tasa de analfabetismo representa aproximadamente el 10.9 % a nivel nacional; sin embargo, al desagregar por sexo la población femenina representa el 12.6 % y la masculina, el 9.0 %. Asimismo, existen diferencias en términos de área geográfica de residencia, ya que en el analfabetismo urbano alcanza el 7.0 % y el rural, el 17.7 %. Por tanto, las mujeres y la población que residen en áreas rurales enfrentan condiciones de analfabetismo mayores que sus pares urbanos.

En 2014 la escolaridad promedio nacional fue de 6.7 grados. En el área urbana es de 7.8 y en el área rural, de 4.9; esta última se ubica por debajo del promedio nacional. Para el AMSS, la escolaridad promedio es de 8.6 grados.

A nivel nacional la escolaridad promedio por sexo es de 6.8 grados para hombres y 6.6 para mujeres (GRÁFICO 4).

GRÁFICO 4. Años de escolaridad promedio de la población de 6 años y más por área, sexo y grupos de edad



Fuente: EHPM-DYGESTYC, 2014.

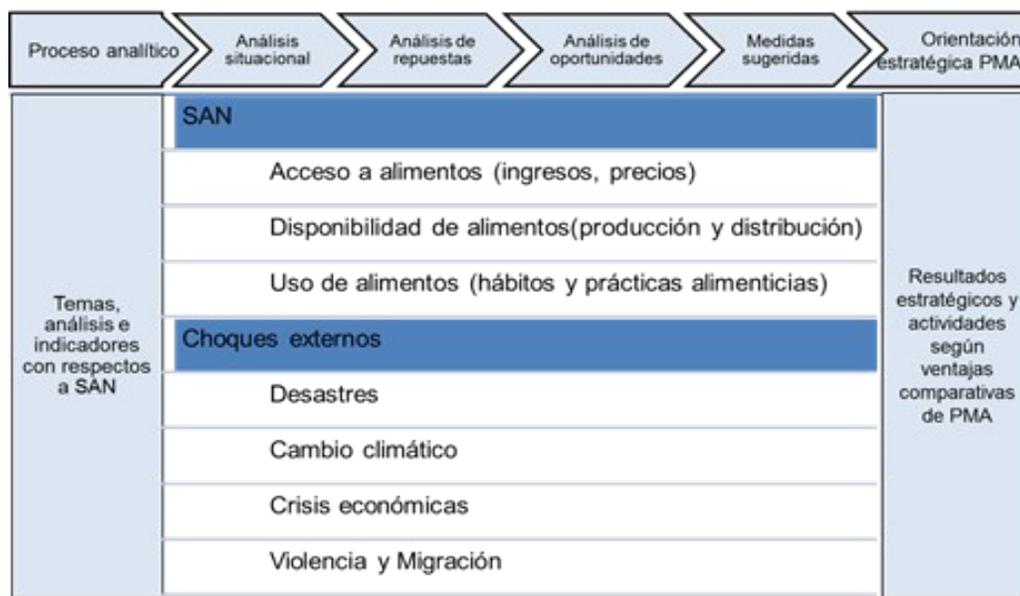
En este panorama general se sitúa el presente análisis sobre las condiciones de la seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador. La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 define la seguridad alimentaria y nutricional como «el derecho de todas las personas a gozar de una forma oportuna y permanente de acceso físico, económico y cultural a una alimentación en la cantidad y calidad adecuadas, que les garantice una vida saludable y que contribuya a su desarrollo productivo y digno, en condiciones equitativas, sin comprometer el desarrollo económico y la sustentabilidad del medio ambiente». De aquí la importancia de que el *Diagnóstico* describa la situación actual de la SAN desde una perspectiva holística, brindando información de sus diferentes dimensiones.

1.4 Metodología

Puesto que el *Diagnóstico* busca brindar una visión holística de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador que contribuya a formular la estrategia del PMA teniendo en cuenta la mayor cantidad de elementos, fue necesario contar con un marco de referencia conceptual claro y definido que permitiera identificar dos aspectos clave: a) cuáles son los macroproblemas que se enfrentan en El Salvador con respecto a la seguridad alimentaria y nutricional; y b) cuáles son las causas de estos problemas. En este sentido, se tomaron de referencia tanto el marco nacional de SAN, establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), como el marco de análisis de la FAO.

El PMA se basó en el marco analítico de la FAO³ para la construcción del esquema de análisis que guio la elaboración de este diagnóstico. Tal como se observa en la ilustración 1, el análisis se centró en tres componentes de la SAN: disponibilidad (producción y distribución), acceso a alimentos (ingresos y precios) y utilización (asignación de fuentes y nutrición y consumo). Para cada componente se analizaron las condiciones macroeconómicas generales, las intervenciones o políticas relacionadas y los programas sociales más importantes ejecutados en el país, con el propósito de obtener las principales brechas⁴ y recomendaciones que ayuden a superarlas o a disminuirlas.

ILUSTRACIÓN 1. Esquema de análisis.



Fuente: PMA. Elaboración propia.

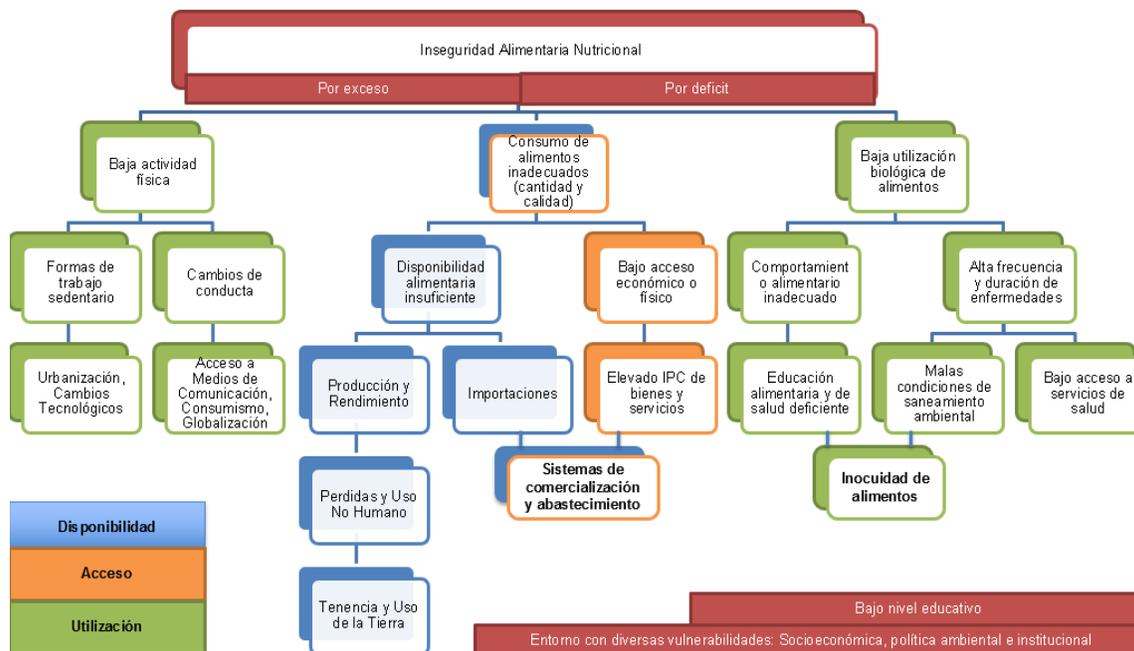
Asimismo, este esquema consideró el análisis de las condiciones externas que en El Salvador pueden afectar los tres componentes ya mencionados: i) los impactos de fenómenos naturales o desastres, ii) los efectos del cambio climático, iii) las crisis económicas y las epidemias, y iv) la violencia y la migración internacional, que para el caso concreto de El Salvador resulta de suma importancia, así como aspectos político-institucionales que pueden

³ A fin de facilitar el proceso de la elaboración de recomendaciones para los tres componentes de la SAN, se analizaron las oportunidades para mejorar la SAN en todas las respuestas (principales políticas y/o programas en disponibilidad, acceso y utilización que se tienen en el país) en tres aspectos transversales y comunes: oportunidades en las políticas y diseños de programas, oportunidades de implementación y oportunidades institucionales.

afectar las respuestas a la inseguridad alimentaria y nutricional. Este esquema analítico dio como resultado una visión macro de la situación de la SAN en El Salvador (ver diagrama en Anexo 2).

El esquema analítico anterior contiene aspectos en común con el de CONASAN, tal como se observa en la siguiente ilustración, en donde se presenta el árbol de problemas de la SAN, elaborado por CONASAN, y se indica con colores los aspectos comunes en ambos esquemas analíticos (Ilustración 2)

ILUSTRACIÓN 2: Esquema de análisis CONASAN



Fuente: Elaboración propia con base en CONASAN, 2013.

Específicamente, este proceso de análisis se realizó mediante una revisión de documentos de organismos internacionales que son referencia en el tema y estadísticas oficiales sobre la situación alimentaria y nutricional de El Salvador, así como mediante talleres y entrevistas con socios clave, equipo técnico del PMA y beneficiarios, a fin de obtener información que permitiera brindar una visión integral de la seguridad alimentaria y nutricional del país.

También ha sido oportuno el apoyo del consejo asesor, conformado por miembros de instituciones clave (MRREE, STPP, CONASAN, FISDL, MAG), iniciativas del sector privado y organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema, así como del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien aprobó los distintos pasos del proceso de elaboración de este diagnóstico para garantizar que los resultados se enmarquen en las líneas de investigación indicadas por el PMA.

Una vez establecido el marco conceptual que guio este proceso diagnóstico, así como el contexto en el cual nace esta investigación, se presentan los principales hallazgos sobre el análisis de la situación alimentaria y nutricional de El Salvador.

Capítulo 2. Análisis de la situación alimentaria y nutricional

Como ya se ha mencionado, el análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en el país se basa en tres aspectos o componentes: 1) disponibilidad de alimentos (producción y distribución); 2) acceso a alimentos (ingresos y precios) y 3) consumo y utilización de alimentos (hábitos y prácticas alimenticias). Se incluyen, además, las condiciones externas que afectan la SAN (impactos de fenómenos naturales, violencia y migración internacional).

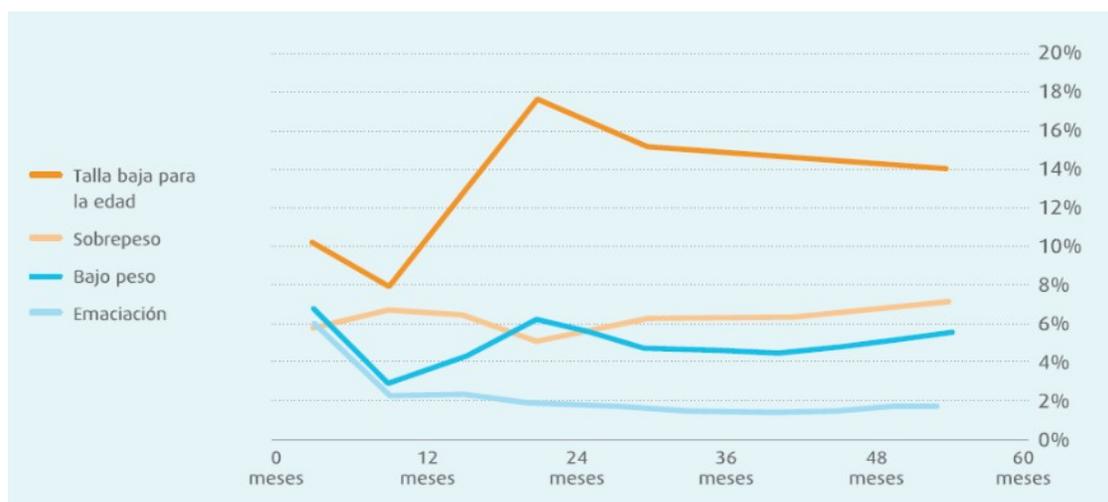
2.1 Situación nutricional en El Salvador. Breve reseña del panorama general

En El Salvador la situación nutricional es un problema persistente cuyas mayores dificultades se relacionan con la malnutrición por: i) déficit de alimentos, ii) exceso de alimentos de baja calidad nutricional y iii) deficiencias de micronutrientes.

La malnutrición por déficit es un factor que condiciona la prevalencia de desnutrición crónica (retardo en talla), mientras que el exceso de alimentos de baja calidad nutricional es causa de la alta prevalencia de obesidad y sobrepeso en población menor de 5 años, en adultos y en adolescentes. Asimismo, la deficiencia de micronutrientes es causante de anemia por falta de hierro en la niñez y en mujeres en edad fértil. Estas condiciones adversas en la situación nutricional, que devienen graves problemas de salud y nutrición, se convierten en barreras para el desarrollo sostenible del capital humano.

En niñas y niños menores de 5 años se registra un 14 % de retardo en talla, entre moderado y grave, aunque es alrededor de los dos años de vida donde se observa el vértice más elevado de este retardo. Sin embargo, este indicador ha mejorado en comparación con 2008, pues en ese año estaba en 19 %. De igual manera, la probabilidad de emaciación (bajo peso para la talla) moderada y grave pasó del 1 % en 2008 al 2.1 % en 2014. Un indicador que no ha presentado variación durante estos años es la prevalencia de sobrepeso, que se mantiene en un 6 % para las niñas y los niños menores de 5 años.

GRÁFICO 5. Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que presentan bajo peso, talla baja para la edad, sobrepeso y emaciación (2014)



Fuente: MINSAL, 2014.

Con respecto a la obesidad, según el informe de la Encuesta de Salud Familiar (FESAL) 2008, el sobrepeso en niños y niñas menores de 5 años fue de 5 % entre 2002 y 2003 y del 6 % en 2008. Se mantuvo en este nivel según datos de la Encuesta Nacional de Salud (ENS) en 2014. Las encuestas indican que este problema es mayor en los grupos de mejor situación económica (9 %) que en los de nivel socioeconómico más bajo (4 %).

Esta condición de sobrepeso y obesidad afecta al 23 % de la niñez en etapa escolar, al 39% de adolescentes y al 60% en mujeres en edad fértil, lo que indica que con la edad el sobrepeso y la obesidad aumentan, según el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).

Según estadísticas del Grupo de Colaboradores de Enfermedades con Factor de Riesgo a Nivel Mundial, El Salvador es un país con alta incidencia de sobrepeso, teniendo en cuenta que el índice de masa corporal (IMC) promedio de la población es de 28 kg/m² (un IMC de 18.5 a 25 kg/m² es considerado normal). Desde 1980, la media del índice de masa corporal de los hombres y las mujeres aumentó. La obesidad, definida como un IMC superior a 30 kilogramos por metro cuadrado de superficie corporal, incrementó de 4.8 % a 9.8 % en los hombres y de 7.9 % al 13.8 % en las mujeres.

En cuanto a las deficiencias por micronutrientes, en 2008 el 10 % de las mujeres en edad reproductiva presentaban anemia por deficiencia de hierro, mientras que la tasa de prevalencia de anemia en niños de 6 a 59 meses a nivel nacional alcanzaba un 26%, con tendencia creciente (FESAL 2008).

Por tanto, el retardo en talla, el sobrepeso y las deficiencias de hierro son los problemas nutricionales de mayor impacto en el país. A continuación, se presenta un análisis situacional de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) desde los tres pilares: i) disponibilidad, ii)

acceso y iii) utilización (incluye consumo), que tiene como objetivo identificar cuáles son los problemas que ocasionan esta condición nutricional y cuáles son sus causas.

2.2 Seguridad alimentaria y nutricional

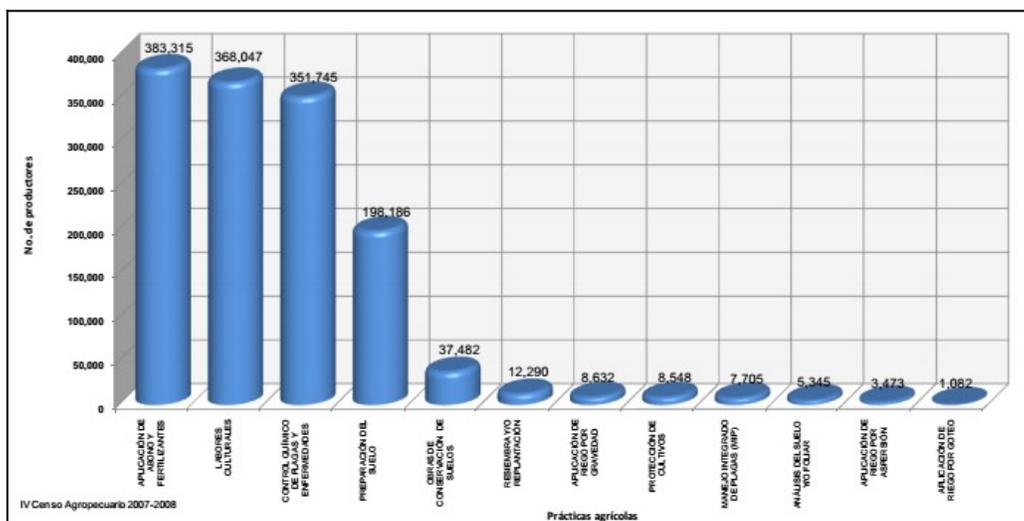
2.2.1 DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

Uno de los sectores más importantes para garantizar la disponibilidad de alimentos es el agropecuario. Durante la década de 1970, El Salvador fue un país predominantemente agrícola. En esa época, el sector agropecuario aportaba el 20 % del PIB nacional. Sin embargo, desde la década de 1980, el modelo de políticas económicas que se ha ejecutado no ha estimulado la inversión productiva en el agro, como lo demuestra el hecho de que la agricultura en El Salvador ha tenido una de las tasas de crecimiento más bajas en Centroamérica en las últimas cuatro décadas. La tasa promedio de crecimiento de la agricultura en El Salvador para todo el periodo fue de 1.4 %, en contraste con el 3.1% de Guatemala (MAG, 2010).

Un factor importante que incide en la disponibilidad de alimentos es el acceso a sistemas de riego. El potencial de riego del país es de 260 000 hectáreas (ha), pero actualmente El Salvador tiene habilitadas solo 35 000 ha, tanto en distritos de riego del MAG (Atiocoyo Sur, Atiocoyo Norte, Lempa-Acahuapa y Zapotitán), como en las áreas de riego privadas. Estas áreas de riego no están trabajando a todo su potencia.

Sumado a lo anterior, el porcentaje de productores agrícolas que utilizan técnicas de riego por aspersión o por goteo, según registros de la División de Riego y Drenaje del MAG, es de aproximadamente el 11.6 %, lo que se traduce en una eficiencia en el uso del agua estimada en el 40 %. Este dato, al ser contrastado con el *Censo agropecuario 2007-2008* del MAG, en donde únicamente 2.2 % de los productores utilizaban riego por gravedad, el 0.86 % por aspersor y el 0.26 % por goteo, se observa mejorado, pero debe seguirse incrementando (GRÁFICO 6).

GRÁFICO 6: Productores que realizaron prácticas agrícolas

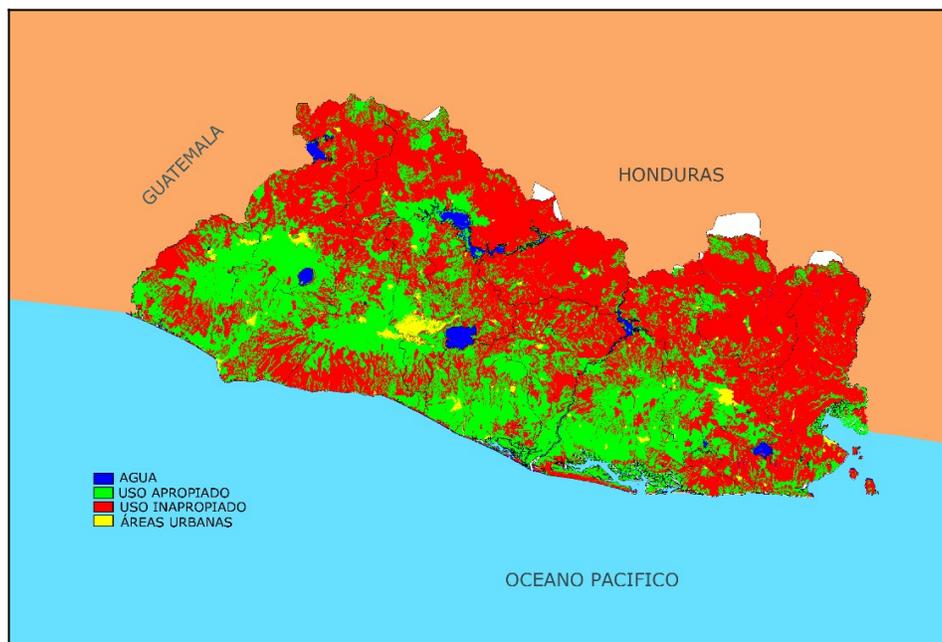


Fuente: Censo agropecuario 2007-2008, MAG, 2008.

Otro aspecto relevante para la productividad es el uso de tierra. El 56.6 % del área nacional tienen un uso agrológico inapropiado y 390 mil manzanas (de 1.7 millones), que representan el 23 % de la tierra cultivable en el país, son tierras sin utilizar.

La siguiente ilustración muestra el uso agrológico inapropiado del suelo en El Salvador.

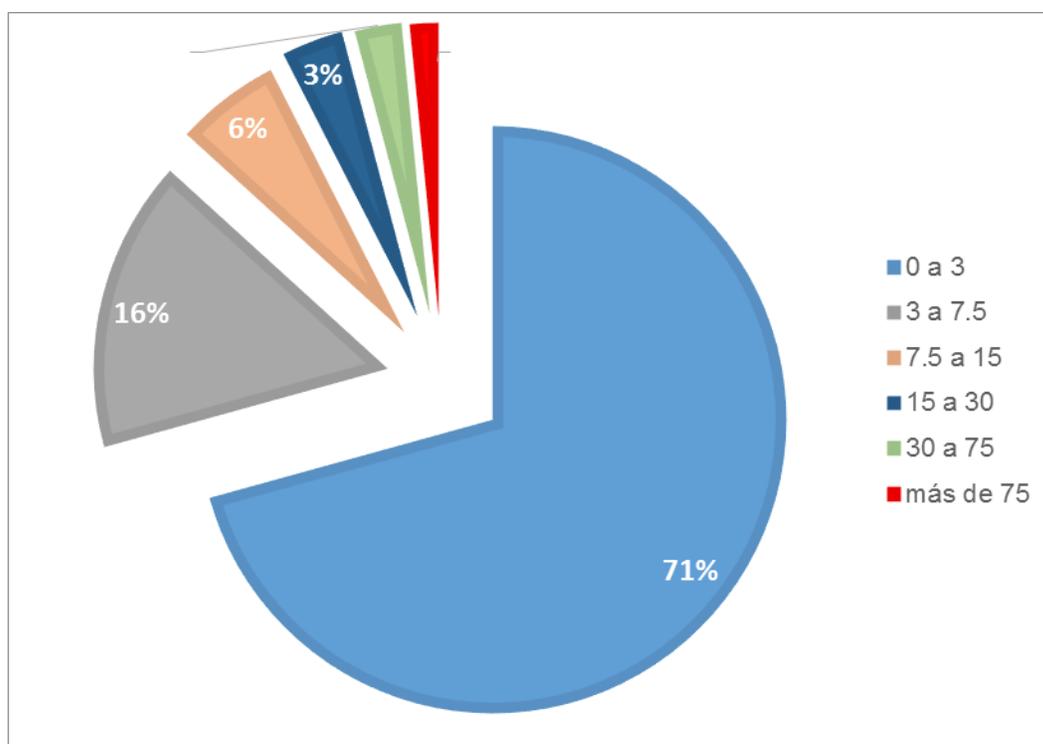
ILUSTRACIÓN 3. Uso de suelos en El Salvador



Fuente: MAG, 2008.

Asimismo, al analizar el rendimiento del agro es importante considerar la distribución de productores según tenencia de la tierra. Para el caso de El Salvador, según el *Censo agropecuario 2008*, el 71 % de productores trabajan en áreas entre 0 a 3 manzanas (mz.). Esta atomización de la tierra hace difícil practicar economías de escala para la producción, pero refleja también en muchos casos el terreno difícil. De igual manera, el 78 % de los cultivos se realizan en laderas, lo que deriva en deforestación, pérdida de nutrientes de los suelos y contaminación de los ríos con agroquímicos a causa de la erosión (MAG, 2008). Como consecuencia, el deterioro de los suelos impide una producción adecuada tanto en calidad como en cantidad.

GRÁFICO 7: Tenencia de tierra (en mz.) por porcentaje de productores



Fuente: MAG, 2016.

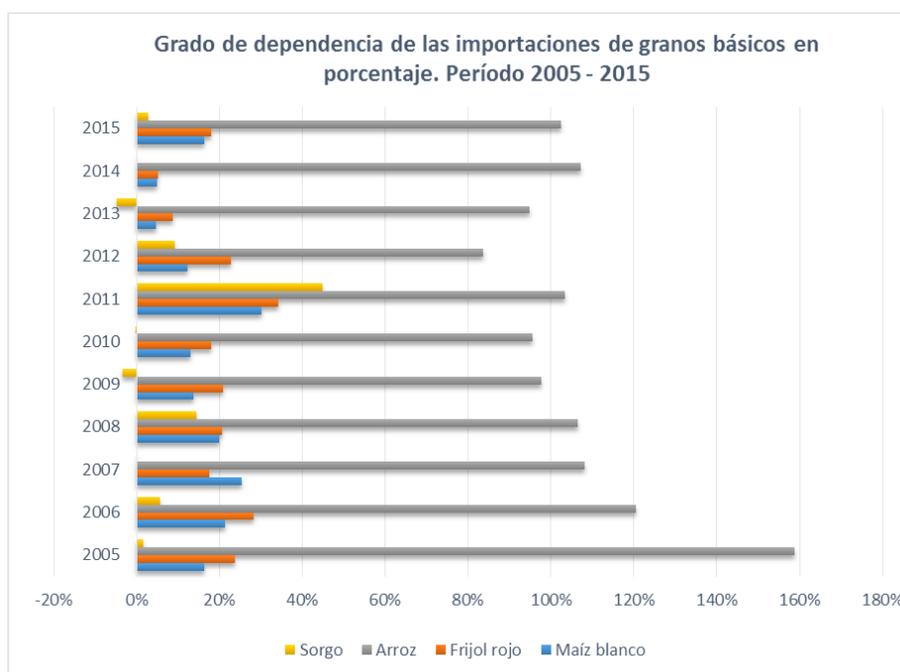
Contrastando los datos sobre la productividad del sector agropecuario, es importante observar que su participación económica en el PIB en el periodo 1980-1984, según datos del Banco Central de Reserva (BCR), fue del 18.38 %, mientras que entre 1990 y 1994 la importancia relativa descendió a un 15.8%. Esta tendencia a la baja de la participación sectorial en la economía real se mantuvo constante hasta el período 2000-2004, momento en el cual se redujo al mínimo histórico del 11.69 %. Sin embargo, en el período 2010-2014 mostró cierta mejoría, llegando a niveles de participación del 12.37 % (MAG, 2014). Según el Plan Estratégico Institucional del MAG, la balanza comercial agropecuaria de El Salvador ha

mantenido históricamente una tendencia negativa “debido a que el país ha sido mayormente importador neto de bienes que productor de materia prima” (MAG, 2014).

Otro factor limitante del crecimiento del sector agropecuario es la alta incidencia de fenómenos naturales en la región centroamericana. Los productores de menores recursos económicos generalmente desarrollan sus actividades tratando de asumir el menor riesgo posible, por lo que no invierten mucho en la incorporación de nuevas técnicas y en la diversificación de cultivos. Esto explica en buena parte la relativa escasez de formación de capital privado en la agricultura (MAG, 2010).

Frente a este panorama, el país es más vulnerable a impactos externos que afectan sobre todo a la población más pobre, ya que el maíz y el frijol son los alimentos básicos de la dieta de la mayoría de la población, mientras que en el ambiente urbano las personas dependen de los precios del mercado, por lo que las variaciones de estos afectan su capacidad adquisitiva y, por ende, su seguridad alimentaria. Los precios que este segmento de la población rural no productora paga por estos productos importados son bastante mayores que los que pagan los consumidores urbanos debido a los costos de distribución y a la baja competencia en los mercados de los pueblos rurales (BID, 2008) (GRÁFICO 8).

GRÁFICO 8: Grado de dependencia de granos básicos en porcentaje



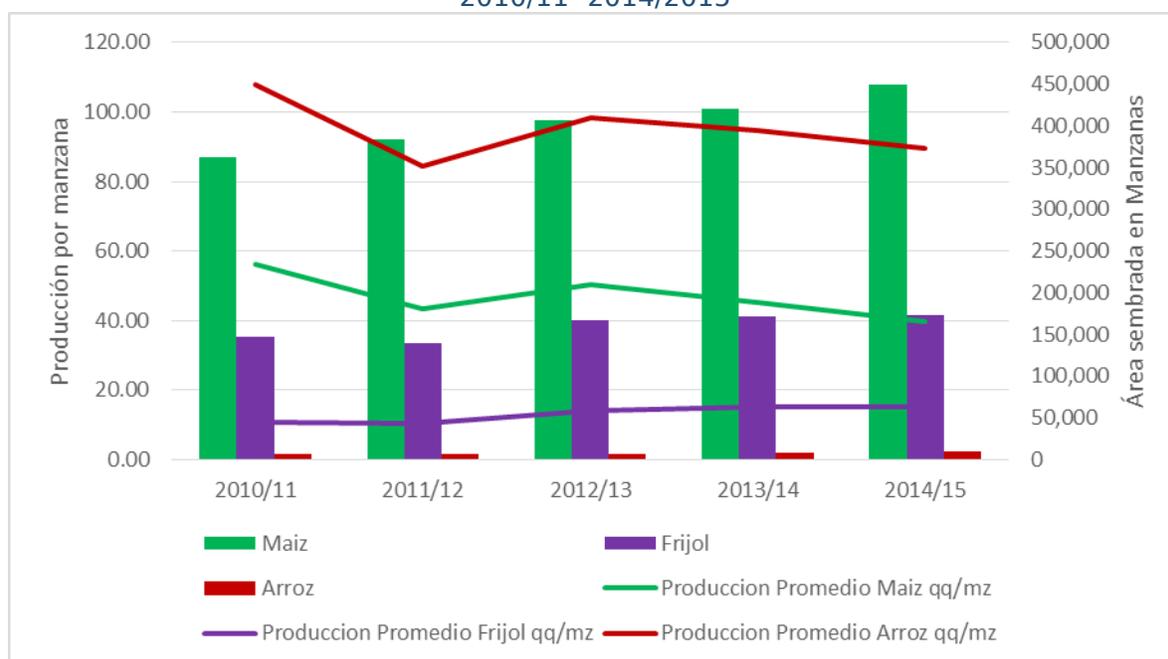
Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). *Hojas de balance de alimentos*. Varios años.

No obstante, la producción total de los granos básicos más consumidos –maíz, frijol y arroz– ha aumentado entre 2010 y 2015, lo que convierte a El Salvador en el país de la región

centroamericana que tiene la productividad más alta, disminuyendo el grado de dependencia de granos básicos para el 2014 (GRÁFICO 8), aunque presentándose un incremento para el 2015, debido al impacto de la sequía.

Sobre la productividad de los granos básicos es importante señalar que tanto el maíz como el frijol son los dos cultivos que más han incrementado su productividad, especialmente en la cosecha 2012/13, en donde se observó que a pesar de que la cantidad de manzanas dedicadas al cultivo de granos básicos ha disminuido, especialmente las destinadas al cultivo de maíz, hubo un incremento. No obstante, en las siguientes cosechas (2013-2014 y 2014-2015) la producción promedio de maíz y arroz disminuyó y la de frijol aumentó (GRÁFICO 9).

GRÁFICO 9. Producciones de granos básicos en El Salvador.
2010/11- 2014/2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de: *Anuario de estadísticas agropecuarias 2010-2011*, *Anuario de estadísticas agropecuarias 2012-2013*, *Anuario de estadísticas agropecuarias 2013-2014*. Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples 2013-2014.

Respecto a la ganadería en El Salvador, los sectores más importantes son los de bovinos, cerdos y aves. La ganadería se ha clasificado en subsistencia especializada: en producción de leche y de doble propósito. Se estima que «los ganaderos dentro de la categoría de doble propósito representan el 73 % del rebaño nacional, y producen el 60 % de la leche y 30 % de la carne que se produce en el País» (IICA, MAG, 2012).

Otra actividad agropecuaria que también es importante analizar de cara a establecer el estado del sector agropecuario salvadoreño en su capacidad para resolver las condiciones de la disponibilidad alimentaria del país es la de los productos tradicionales de exportación.

Productos tradicionales de exportación de El Salvador

Tradicionalmente, El Salvador ha exportado azúcar y café. El total de área sembrada de caña de azúcar en la zafra 2013-2014 fue de 110 813 mz. En esta misma zafra se produjeron 15.6 millones de quintales de azúcar, pero esta producción fue 7 % menor a la zafra 2012-2013. Con todo, es considerada una de las mayores producciones de estos últimos cinco años (MAG, 2014). Para la zafra 2013-2014 se generaron 250 000 empleos, divididos en 50 000 directos y 200 000 indirectos. Es decir, la producción de caña de azúcar representa un 6 % del PIB agropecuario y un 0.7 % del PIB total (MAG, 2014).

En 2012, el café representó el 1.2 % del PIB nacional y el 10 % del PIB agropecuario. Las exportaciones de café alcanzaron en 2012 un 5.6 % del total de exportaciones del país, y entre los años 1995 y 2012 representaron un 7.5 % de las exportaciones totales de El Salvador. En 2014, el café aportó el 0.6 % del PIB nacional y el 5 % del PIB agropecuario.

En 2007 se contabilizaron 217 628 mz. cultivadas, de las cuales 83 241 fueron de estricta altura, 105 057 de media altura y 29 330 de bajo. Del total de manzanas dedicadas al café, 13 066 se encontraron certificadas como producción orgánica.

En términos generales, el café aportaba en condiciones normales 150 000 empleos directos en 2009. Para la cosecha 2015-2016 se proyecta generar unos 60 000 puestos de trabajo (Pérez, 2016). En la actualidad, el ataque de la roya del café ha provocado el abandono de muchas áreas cultivadas por los costos que representa el manejo y control de la enfermedad. Las producciones han descendido: en 1980-1981 se produjeron 3 587 000 quintales uva y en 2014-2015, 914 920 quintales uva. Las exportaciones también han descendido de 3 025 675 quintales en 1989-1990 a 616 548 quintales en 2014-2015 (Consejo Salvadoreño del Café, 2013).

La disminución en la producción de café a causa de la roya trajo como efecto la reducción de jornales de trabajo a familias dependientes de la corta del café. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) estimó en 2013 que 12 871 familias se encontraban en inseguridad alimentaria, la mayoría en zonas exclusivas para este cultivo (PMA, 2013).

En resumen, a pesar de los avances como el incremento en la distribución de paquetes agrícolas y una ligera mejora en la autosuficiencia de algunos granos básicos, el problema principal con respecto a la disponibilidad de alimentos es la productividad baja del sector agropecuario. Aunque esta es mejor que en otros países de Centroamérica, el terreno difícil, la dependencia de lluvia, la fragmentación de las parcelas, la falta de acceso a mercados, el envejecimiento del agricultor, técnicas agropecuarias inadecuadas y el uso inapropiado de suelos hacen que los ingresos de los productores sigan muchas veces demasiado bajos para salir de la pobreza. Como consecuencia, muchos de ellos se encuentran con poca resiliencia ante desastres y el cambio climático.

2.2.2 ACCESO A ALIMENTOS

La pobreza en el país ha registrado una disminución en los últimos quince años, pasando de 38.4 % a un 24.3 %. Sin embargo, esta medición se basa en la línea de pobreza⁵, es decir, midiendo únicamente la capacidad adquisitiva de las personas. El Gobierno ha impulsado otra medición de pobreza desde una perspectiva multidimensional, según la cual, del total de hogares salvadoreños, el 35.2 % son pobres (2.6 millones de personas). El 37.2 % de los hogares salvadoreños perciben estar en condiciones de inseguridad alimentaria según esta medición.

Según STPP y MINEC-DIGESTYC (2015), los hogares pobres presentan altos niveles de privación en los indicadores de educación de adultos (97.7 %), falta de acceso a la seguridad social (90.8 %), subempleo e inestabilidad del trabajo (84.4 %), falta de acceso a saneamiento (83.7 %) y hacinamiento (79.6 %).

En los últimos cinco años, en el tema de la desigualdad se presenta una reducción sostenida del coeficiente de Gini, pasando de 0.48 en 2008 a 0.38 en 2014, lo que ubica a El Salvador como el segundo país menos desigual en términos de ingreso en América Latina, después de Uruguay (Jiménez, ed., 2015). A pesar de que esta tendencia se ha mantenido en los últimos cinco años, la concentración de la riqueza en El Salvador sigue siendo alta, ya que en el 2013 el 20 % de la población con mayores recursos económicos concentró el 48.4 % de los recursos, mientras que el 20 % más pobre tan solo recibió el 4.9 %.⁶

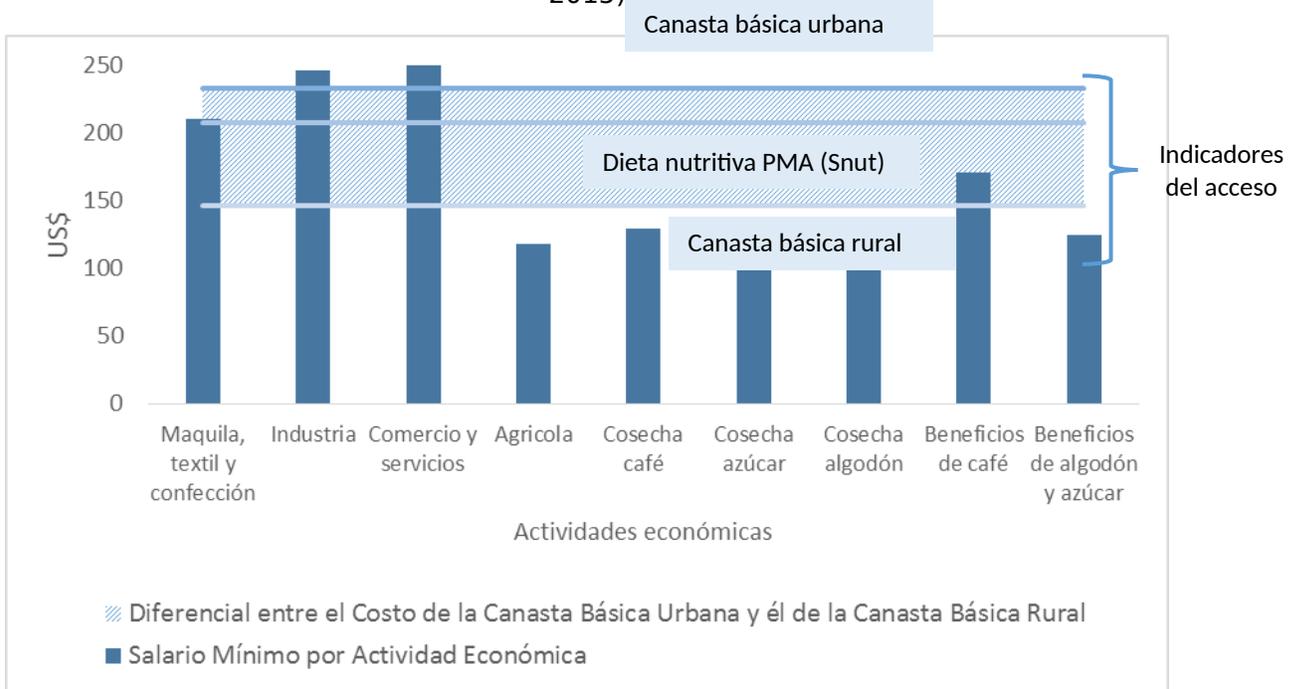
Asimismo, existen otros logros, como los acuerdos alcanzados con el Consejo Nacional del Salario Mínimo en diciembre de 2016, que estableció incrementos al salario mínimo por ramas de actividades económica, quedando los nuevos montos mensuales así: trabajadores para recolección de caña de azúcar y beneficios de café, US\$ 224.10; comercio, servicios, industria e ingenios azucareros, US\$ 300.00; trabajadores del sector agropecuario (recolección de cosechas de café y algodón e industria agrícola de temporada en beneficios de algodón), US\$ 200.00; maquila textil y confección, US\$ 295.00 (EDUCACONTA, 2015). Tomando estos salarios de referencia, al contrastarlos con el costo de la canasta básica, es posible observar que existe una diferencia positiva (CONASAN, 2016).

⁵ Es el valor monetario de una canasta básica de bienes y servicios para una persona en un período determinado. Aquellos hogares cuyo consumo por persona es inferior a esta línea son considerados pobres. En el caso específico de El Salvador, la línea de pobreza se mide basándose en una canasta básica que representa el requerimiento mínimo calórico que necesita un individuo para desarrollar y que fue construida en 1983, tomando como referencia los patrones alimentarios identificados en las áreas urbanas y rurales durante 1967 y 1976, respectivamente.

⁶ De acuerdo con un informe de OXFAM (2015), en 2014 el número de millonarios aumentó de 150 a 160 personas (un 11 %), quienes acumulan una fortuna de US\$ 21 000 millones, equivalentes al 87 % del PIB para 2013. Esto es así a pesar de que el crecimiento económico del país en los años 2012 y 2013 ha sido menor al 2 %.

Ciertamente, tener ingreso en las áreas rurales no es suficiente para permitirse una dieta nutritiva, según lo muestra un estudio del PMA (2015) y que se ilustra a continuación:

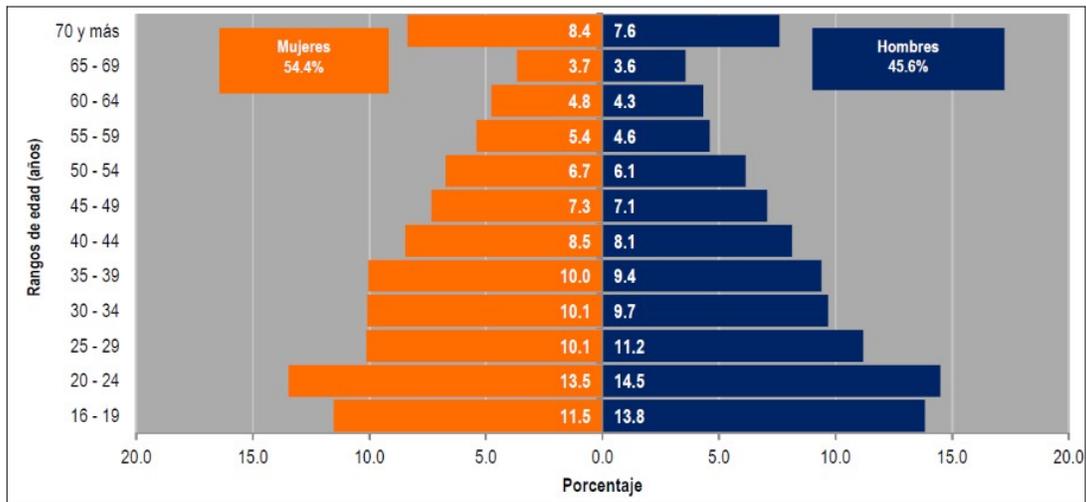
GRÁFICO 10: Salarios mínimos comparados a costo de la dieta nutritiva en US \$ (2013-2015)



Elaboración propia con base en: PMA, 2015; MINTRAB, sitio web.

En cuanto al empleo, según la EHPM de 2014 (DYGESTIC, 2014), la población económicamente activa (PEA) en El Salvador está constituida por 2 842 997 personas. De este total, el 58.5 % es conformado por los hombres y el 41.5 %, por mujeres; el 66.3 % residen en el área urbana, mientras que las personas que residen en el área rural representan el 33.7 %. En el gráfico siguiente se analiza la PEA por rangos de edad y se observa que el 58.2 % se encuentra en el rango de 16 a 39 años; sin embargo, a pesar de que las mujeres representan la mayoría de la población salvadoreña en edad de trabajar (54.4 %), solo cuatro de cada diez personas económicamente activas son mujeres (GRÁFICO 11).

GRÁFICO 11: Pirámide población económicamente activa (PEA), según EHPM 2014



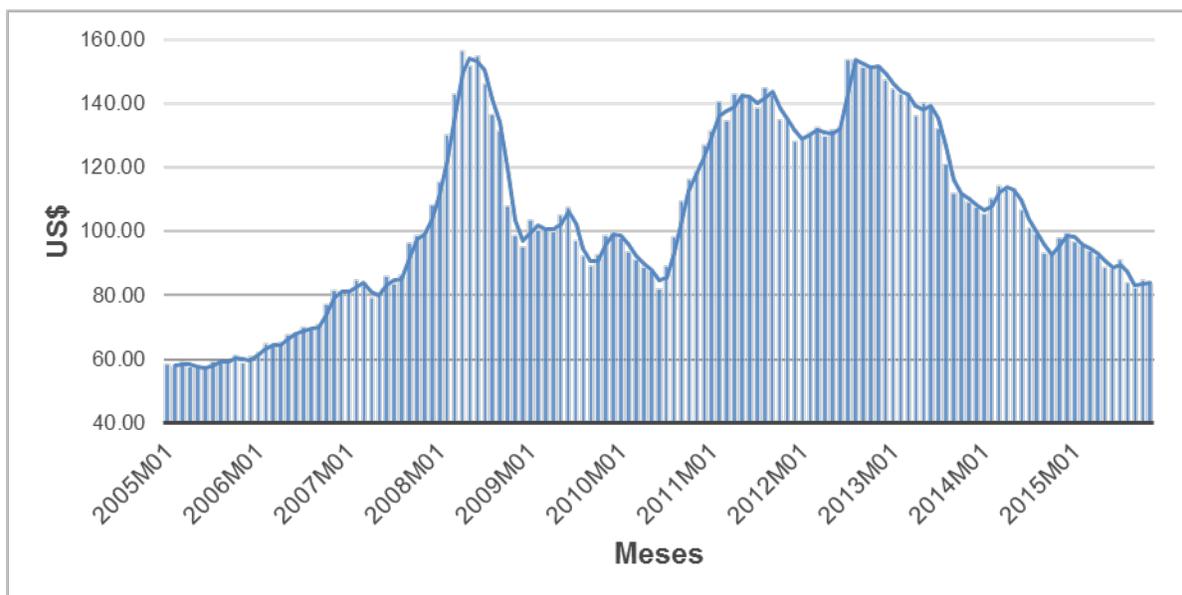
Fuente: EHPM, DIGESTYC, 2014.

Por otra parte, la tasa de desempleo en 2014 fue del 7.0 %. El desempleo por rangos de edad se distribuye según estos valores: jóvenes (16 a 24 años), 15 %; personas de 25 a 59 años, 4.8 %; mayores de 60 años, 5.6 %. Esto indica que el mayor problema de desempleo lo enfrenta la juventud. Asimismo, se comporta de manera distinta entre los catorce departamentos que conforman el país. Por ejemplo, los dos departamentos con las tasas de desempleo más bajas son Chalatenango (4.7 %) y San Miguel (5.9 %), mientras que los dos departamentos con mayor tasa de desempleo son Cabañas (9.4 %) y San Vicente (9.5 %) (DIGESTYC, 2014).

Estas cifras, sin embargo, reflejan poco la realidad, dada la elevada tasa de informalidad laboral. Las dos terceras partes de personas económicamente activas no están afiliadas a un sistema de seguridad social, público o privado, y según la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el 66 % de las personas ocupadas en actividades no agrícolas formaban parte de la economía informal, en su gran mayoría mujeres (*La Prensa Gráfica*, 2013). Esto revela altos grados de informalidad en la dimensión laboral y severos déficits en el acceso a protección social.

Además de los ingresos bajos, sea por desempleo o salarios bajos, la volatilidad de precios de alimentos por eventos climáticos, desastres e impactos externos también afecta el acceso. El GRÁFICO 12 muestra cómo los precios aumentan de manera vertiginosa ante eventos externos climáticos adversos, como la sequía en Estados Unidos y en Europa entre 2012 y 2013 o la crisis económica mundial en 2008, que inciden directamente en la seguridad alimentaria.

GRÁFICO 12: Evolución del índice de precios de los granos básicos: arroz, maíz (incluye sorgo), trigo y cebada



Elaboración propia con base en: Banco Mundial, Commodity Price Data.

El efecto de esa situación de desempleo, ingresos y precios es que un 23 % de la población salvadoreña no se puede permitir ni la dieta nutritiva de menor costo, según un ejercicio sobre el costo mínimo de una dieta nutritiva. Mientras que en las áreas rurales del oriente del país el porcentaje de la población sin acceso puede llegar hasta un 47 %, los centros urbanos de San Salvador y Santa Ana mostraron un porcentaje de un 11 % (PMA, 2015).

La falta de acceso a una dieta nutritiva abarca no solo a la población desempleada, también incluye a los empleados que reciben ingresos cerca del salario mínimo. Además, esa falta de acceso impacta más en las áreas rurales y en el oriente del país y, en términos sociodemográficos, afecta más a mujeres y a jóvenes, teniendo en cuenta que en esas poblaciones se concentran el desempleo y los salarios más bajos. Además, la volatilidad de precios de alimentos al nivel nacional e internacional puede afectar grandes partes de la población salvadoreña.

2.2.3 CONSUMO, UTILIZACIÓN Y CONDICIONES DE SALUD RELACIONADOS A NUTRICIÓN

El período desde el embarazo hasta los 24 meses de edad es el de mayor riesgo de desnutrición y sus efectos adversos. También es considerado como «la ventana de oportunidad de los 1000 días». Es la época en que se obtienen las mayores tasas de retorno a las inversiones sociales. Al ser esta etapa de la vida de mayor desarrollo físico y psicomotor, los daños físicos y cognitivos derivados de la desnutrición son en gran medida irreversibles. En

este sentido es fundamental que las intervenciones nutricionales se dirijan de manera prioritaria a las mujeres embarazadas y lactantes, y a la niñez de 0 a 2 años.

De manera general, las inadecuadas prácticas de lactancia materna, de higiene y alimentación complementaria, al igual que la falta de cuidado infantil, inciden en forma sustancial en la génesis de la desnutrición a nivel de los países. El consumo insuficiente de alimentos, su baja calidad y las enfermedades infecciosas –principalmente diarrea e infecciones respiratorias– se encuentran entre las causas inmediatas de la desnutrición (PMA, 2010).

Lactancia materna

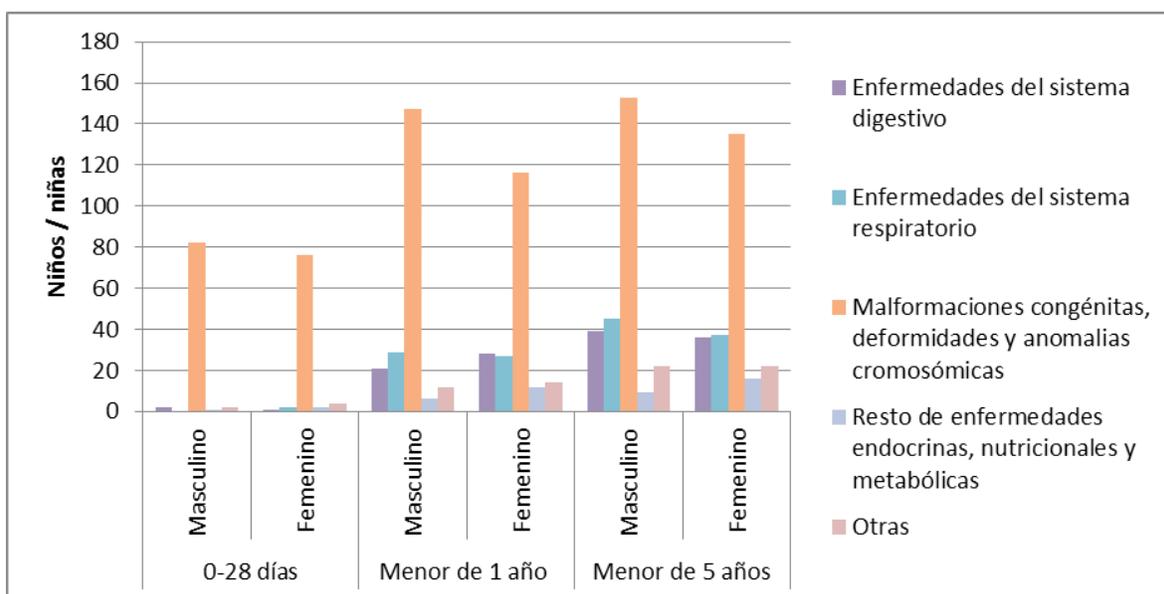
Según lo reportado en la Encuesta Nacional de Salud de 2014, la prevalencia de lactancia materna exclusiva (antes de los 6 meses) alcanzó en el país el 47 %, 16 puntos porcentuales más en comparación con 2008. La continuidad de la lactancia materna hasta los 12 meses fue del 74 % (frente al 73 % en 2008).

Asimismo, el porcentaje de la niñez amamantada de 6 a 23 meses de edad con una alimentación mínima aceptable fue del 67 % (ibíd.), lo que indica que esta población en particular tuvo al menos la diversidad alimentaria mínima y la frecuencia mínima de comidas durante el día anterior.

A pesar de esta tendencia muy positiva, que pone a El Salvador en uno de los primeros lugares en América Latina, el bajo nivel de educación e información, especialmente de las madres, la falta de acceso al agua potable y al saneamiento básico, vinculado con la inseguridad alimentaria, influyen directamente en los problemas de nutrición de las familias.

En un país como El Salvador, la lactancia materna exclusiva adquiere un carácter estratégico. La prevalencia de las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas sigue siendo la primera causa de muerte entre los menores de cinco años para ambos sexos, siendo los niños varones los más afectados. El segundo grupo de prevalencia de enfermedades lo ocupan las respiratorias, seguidas de las digestivas, junto con las endocrinas, las nutricionales y las metabólicas (incluyendo desnutrición) (**GRÁFICO 13**).

GRÁFICO 13: Principales causas de mortalidad en menores de 5 años por sexo (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINSAL, 2014.

Asimismo, los beneficios de la LME no solo se traducen en beneficios nutricionales para la niñez, sino también en una mejor prevención de enfermedades. A partir de cálculos realizados por el Centro de Apoyo a la Lactancia Materna (CALMA) se estableció un estimado del ahorro por prevención de enfermedad diarreica aguda (EDA), infección respiratoria aguda (IRA) y otitis asociados a la LME, la cual asciende a US\$ 3 903 511. De este total, el 56.9 % corresponde a ahorros por no hospitalización y el 43.1 %, a ahorros por las consultas y tratamientos no brindados gracias a la LME. En relación con las enfermedades, el 34.6 % de estos ahorros se dio en EDA, el 54.3 % en IRA y el 11.0 % en otitis, que, a su vez, representan un ahorro para el Estado por un valor de US\$ 5 847 986.

De igual manera, el acceso a servicios básicos juega un rol importante para la salud de la población. Como se muestra en la TABLA 1, la EHPM 2014 presenta indicadores de las condiciones de vida de la población en los ámbitos rural y urbano y su acceso a servicios básicos, tales como electricidad, agua por cañería, servicio sanitario, principal combustible para cocinar y recolección de desechos sólidos.

TABLA 1: Acceso a los servicios básicos por área geográfica.

Servicio	Urbano		Rural	
	2010	2014	2010	2014
Servicio de energía eléctrica	96.9	97.8 %	81.5	90.3 %
Tenencia de electricidad	88.9	89.8 %	65.4	73.2 %
Acceso al servicio de agua por cañería ⁷	92.9	93.9 %	63.9	72.1 %
Tenencia de agua por cañería ⁸	84.1	85.6 %	50.7	59.6 %
Tratamiento al agua para beber (si realiza) ⁹	Nd	11.3 %	Nd	15.5 %
Compra de agua envasada	Nd	24.0 %	Nd	4.1 %
Tenencia de servicio sanitario (dentro o fuera de la vivienda) ¹⁰	99.3	97.6 %	89.5	86.6 %
Tratamiento de aguas residuales al aire libre	Nd	37.0 %	Nd	90.5 %
Tratamiento de basura no reciclada: recolección domiciliar pública	75.2	74.6 %	6.8	8.6 %
Tratamiento de basura no reciclada: quema	18.5	16.7 %	69.5	74.2 %
Tipo de combustible para cocinar: gas propano	Nd	91.4 %	Nd	69.0 %
Tipo de combustible para cocinar: leña ¹¹	Nd	5.1 %	Nd	27.7 %

Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2010 y 2014.

Entre las causas subyacentes se encuentran: «el limitado acceso a servicios de salud y educación; el acceso insuficiente a los alimentos en cantidad y variedad; la falta de acceso a agua segura, la infraestructura de saneamiento muy precaria y las malas prácticas higiénicas». Como causas estructurales de la desnutrición crónica, países de la región centroamericana identifican: «el desempleo, el subempleo y el mercado informal sin cobertura de protección social; el salario agrícola mínimo insuficiente; la baja recaudación fiscal; y la alta dependencia de importación de los productos de la canasta básica». En cuanto a los aspectos antes mencionados, se ampliará en la sección referida a la disponibilidad y al acceso de alimentos.

⁷ Incluye: cañería dentro y fuera de la vivienda, tubería por poliducto en buen estado, cañería del vecino, pila, chorro público o cantarera, chorro común y acarreo cañería del vecino.

⁸ Incluye: cañería dentro y fuera de la vivienda, tubería por poliducto en buen estado, tiene, pero no le cae (por más de un mes).

⁹ De los hogares que realizan algún tratamiento, el 44.3 % usan algún producto (lejía, cloro, etc.), el 26.8 % la hierven antes de usarla y el 22.9 % utilizan filtro de agua.

¹⁰ Hay marcadas diferencias según área geográfica. en el área urbana el acceso a servicio sanitario es principalmente mediante inodoro a alcantarillado (56.1 %), letrina privada (19.8 %) e inodoro a fosa séptica (13.3 %). En el área rural prevalece el uso de letrina privada (54.7 %), inodoro a fosa séptica (16.0 %), letrina abonera privada (13.5 %) y letrina común (10.5 %).

¹¹ Sobre este tema, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señala que generalmente en los hogares pobres de los países en desarrollo, la leña, el carbón vegetal y otros combustibles sólidos (principalmente residuos agrícolas y carbón) se queman a menudo en fogones abiertos o estufas de mal funcionamiento. La combustión incompleta libera pequeñas partículas de otros componentes cuya nocividad para la salud humana en el ambiente del hogar es grande.

Patrones de consumo

Sobre los patrones de consumo de alimentos en El Salvador, el INCAP realizó un estudio en 2011 en el que analiza unos datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares 2006. De los 55 grupos de población genéricos que incluyó la encuesta, el 75 % de los hogares en El Salvador utilizaron 10 productos: tortillas, pan francés, huevos, pan dulce, quesos, tomate, gaseosas, frijoles, arroz y aves. En zonas urbanas, solamente 8 productos alcanzaron el 75 %.

En cuanto a los alimentos como hortalizas o ensaladas, frutas tropicales, frutos cítricos, hierbas frescas, aguacate, leche en polvo, zanahoria o remolacha y res con hueso, del total de hogares salvadoreños, menos del 40 % usaron estos alimentos.

Si se analiza el uso de alimentos por áreas o zonas del país, INCAP encontró que los productos de origen animal usados con mayor frecuencia son queso, huevos, consumidos en más del 80 % de los hogares en todas las regiones, mientras que la carne y el pollo alcanzan cerca del 70 %. La carne de res y la leche son consumidos por lo menos en el 50 % de hogares, excepto en al AMSS.

En cuanto a vegetales y frutas, la variedad resultó similar en todas las regiones: tomate, cebolla, papa y banana. Sobre el uso de azúcar, en más del 70 % de los hogares es usada: en el área urbana alcanza el 79 %; en el área la rural, 71 %, y el 76 % como promedio nacional. Otros productos usados en todas las regiones son café, jugos, gaseosas, tortillas o panes con comida, condimentos y sopas en polvo. El hallazgo que más se destaca de este estudio es que en las regiones occidental y oriental del país se consumen alimentos menos variados con respecto al AMSS. La TABLA 2 resume de mejor manera este panorama.

TABLA 2. Alimentos usados por el 50 % de los hogares, según región.

Occidente	Central 1	Central 2	Oriental	AMSS
Crema Quesos Huevos Aves	Crema Quesos Huevos Aves	Crema Quesos Huevos Aves Pescado y mariscos	Quesos Huevos Aves Pescado y mariscos	Crema Quesos Huevos Aves Res sin hueso Embutidos Leche fluida
Frijoles	Frijoles	Frijoles	Frijoles	Frijoles
Tortilla Pan francés Pan dulce Arroz	Tortilla Pan francés Pan dulce Arroz Pastas	Tortilla Pan francés Pan dulce Arroz	Tortilla Pan francés Pan dulce Arroz	Tortilla Pan francés Pan dulce Arroz
Azúcar	Azúcar Aceite	Azúcar Aceite	Azúcar Aceite	Azúcar

Occidente	Central 1	Central 2	Oriental	AMSS
Tomate Cebolla Papas	Tomate Cebolla Papas Bananos y plátanos	Tomate Cebolla Papas Bananos y plátanos	Tomate Cebolla Papas Bananos y plátanos	Tomate Cebolla Papas Güisquil y calabazas Bananos y plátanos
Café Jugos y refrescos Gaseosas Tortilla/pan c/comida Sopas deshidratadas Condimentos Golosinas y snacks	Café Jugos y refrescos Gaseosas Tortilla/pan c/comida Sopas deshidratadas Condimentos	Café Jugos y refrescos Gaseosas Tortilla/pan c/comida Sopas deshidratadas Condimentos	Café Jugos y refrescos Gaseosas Tortilla/pan c/comida Sopas deshidratadas	Café Jugos y refrescos Gaseosas Tortilla/pan c/comida Sopas deshidratadas Condimentos Salsas y similares

Fuente: *Análisis de la situación alimentaria en El Salvador*, INCAP 2011.

Sin embargo, a pesar de que este estudio no brinda información sobre el número de veces que los hogares utilizaron los productos, permite apreciar que los hogares salvadoreños tienden a preferir en su alimentación el consumo de carbohidratos. La alta ingesta de carbohidratos como el arroz o el pan blanco (pan francés) y un alto consumo de calorías vacías incrementan la probabilidad de obesidad y sobrepeso, debido a que son alimentos con un índice glucémico alto, según la European Food Information Council (EUFIC).

Al respecto, la diabetes estuvo dentro de las 10 causas principales de consulta ambulatoria atendidas en las redes de establecimientos de salud del MINSAL en el período de enero a diciembre de 2014. Específicamente, en los hombres representó la octava razón de consulta, mientras que en las mujeres, el quinto lugar. Si se observa por rangos de edad, tanto en hombres como mujeres entre 40 y 59 años, la diabetes mellitus pasa a ser la segunda razón de consulta.

En cuanto a la prevalencia de enfermedades crónicas-degenerativas en El Salvador, el Ministerio de Salud reportó en 2009 que para el ámbito hospitalario la insuficiencia renal crónica (IRC) constituyó la primera causa de muerte en adultos, en tanto que a nivel poblacional ocupó el quinto lugar de la mortalidad en los adultos y el segundo en los hombres.

Por otra parte, el Estudio Nefrolempa (2009), una investigación epidemiológica de base poblacional realizada en comunidades rurales del Bajo Lempa, reportó una prevalencia de enfermedades renales crónicas en todos los estadios de 17.9 %, con predominio del sexo masculino, 25.7 %, sobre el sexo femenino, 11.8 %. La IRC se encontró en el 9.8 % de adultos, con predominio del sexo masculino, 25.7 %, en comparación con el sexo femenino, 4.1 %, y

disminución del filtrado glomerular desde edades menores de 20 años. En cuanto a la causa, en la mayoría --el 54.7%-- no es la diabetes mellitus ni la hipertensión arterial ni otra enfermedad renal primaria, es decir, es de causa desconocida.

Partiendo de esto, en 2013 el MINSAL presentó ante el 152.º Comité Ejecutivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) el informe *La enfermedad renal crónica de las comunidades agrícolas de Centroamérica*, en el que sostiene que la enfermedad renal crónica ha tenido una incidencia creciente en la región en la últimas dos décadas, especialmente en el grupo de agricultores. Además, los pacientes tienen un perfil común: hombres (en una proporción de 9 a 1), mayormente de las zonas costeras, principalmente agricultores que tienen contacto con plaguicidas, uso de analgésicos, frecuente consumo de bebidas alcohólicas y bebidas gaseosas que provocan deshidratación recurrente. El Comité reconoció la enfermedad renal crónica como un grave problema de salud pública e instó a los países de la región a que aboguen por la necesidad de prevenirla y manejarla de manera urgente.

Según un informe de la Organización Panamericana de la Salud, en El Salvador las enfermedades cerebrovasculares constituyeron la segunda causa de muerte, con una tasa de mortalidad de 9.3 por 100 000 habitantes; la enfermedad isquémica del corazón se ubicó sexta (6.76); la insuficiencia cardíaca, décima (5.76), y la enfermedad hipertensiva fue la decimonovena causa (2.38). Estas enfermedades están relacionadas con obesidad y sobrepeso.

En cuanto a la obesidad, de acuerdo con la Estadística Sanitaria Mundial de la Organización Mundial de la Salud de 2014, un 5.7 % de la niñez entre 0 y 5 años presentan algún grado de obesidad. El porcentaje entre los niños es de un 6.3 %, mientras que en las niñas alcanzan el 5 %. Además, la Encuesta de Salud Escolar (MINSAL-OPS) reveló que del 23 % de los niños y las niñas de 7 a 9 años y 4 de cada 10 jóvenes entre 13 y 15 años en el país tienen problemas de sobrepeso u obesidad. Esta condición predispone a enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, la hipertensión, la enfermedad renal crónica, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer.

A estas condiciones de alimentación y salud se une el hecho de que, si bien el gasto en salud en relación al gasto del Gobierno general se ha incrementado del 13.1 % en 2009 al 15.9 % en 2013 (MINSAL, 2015), aún está por debajo del gasto de países con sistema de salud que ha avanzado hacia la salud universal, por lo que existe la necesidad de mejorar la utilización de alimentos desde una perspectiva de salud preventiva.

Las principales oportunidades para una seguridad alimentaria en el país, desde la visión de la utilización, se centran en la doble carga de la malnutrición que enfrenta El Salvador, evidenciada en las prevalencias de sobrepeso y obesidad, en las deficiencias nutricionales y en el registro del aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles en la población.

2.3 El impacto de los desastres y del cambio climático en la SAN

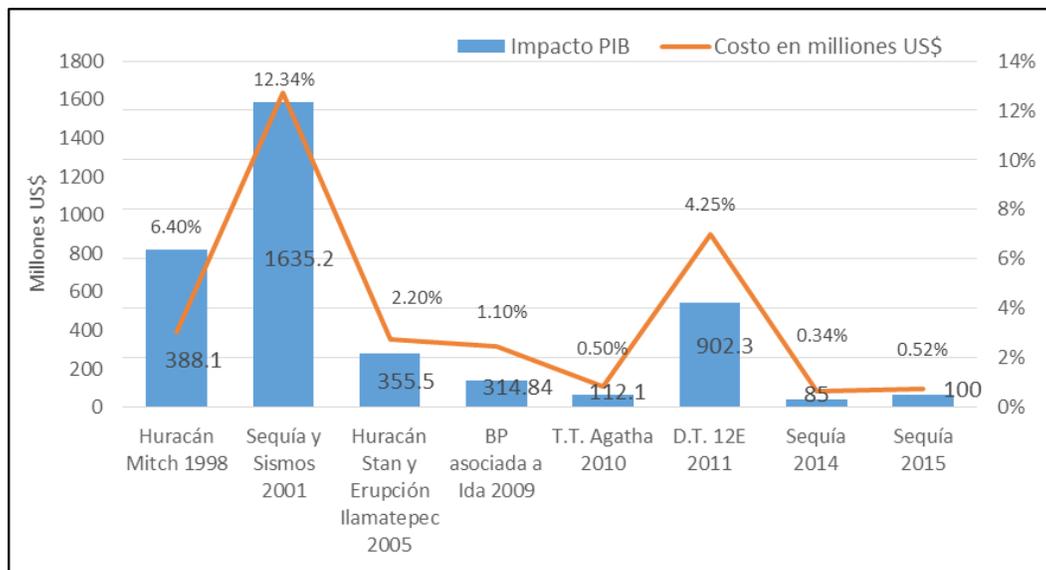
Cambio climático en El Salvador

El cambio climático ha adquirido un nivel de importancia pública, de carácter socioeconómico, ya que afecta la competitividad económica de la gran mayoría de las actividades productivas. Por efectos climáticos, la Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna (FEWS NET, por sus siglas en inglés) determinó que El Salvador se encontró en la fase «estresada» de la inseguridad alimentaria aguda en la primera mitad de 2016, y que se encontrará en crisis en la segunda parte del año.

Entre de los efectos que se pueden percibir, menciona: «la reducción y deterioro de ecosistemas naturales y la pérdida de biodiversidad se traducen en disminución de la calidad de aire, agua, suelo, dando como resultado el desmejoramiento en la calidad de la vida humana». Por otra parte, en El Salvador se está experimentando una variabilidad climática creciente con alteraciones radicales en la frecuencia, duración e intensidad de las lluvias, y se espera que en un futuro estas alteraciones se intensifiquen, sobre todo en el aumento de la temperatura, lo que podría provocar que la precipitación se reduzca de una forma considerable. Hacia el año 2100, algunos escenarios proyectan que la temperatura aumentará entre 2 °C y 5 °C y que la precipitación disminuirá entre 18 % y 40 %.

En el GRÁFICO 14 se observa el impacto de eventos naturales en El Salvador. Se calcula que las pérdidas desde 1998 hasta las sequías del 2015 alcanzan los US\$ 3858 millones.

GRÁFICO 14: Impacto económico de eventos naturales extremos en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con base en: MARN, 2015 (para 1998-2011); MAG, 2015 (para 2014-2015); con el PIB a precios corrientes del 2015, BCR, 2015.

Calidad y cantidad del agua en El Salvador

La cantidad y calidad del agua en El Salvador se encuentra influenciada negativamente en su gran mayoría por las actividades humanas, ya que estas se desarrollan casi siempre en el entorno de las cuencas hídricas. Algunas de las acciones que deterioran el recurso agua se encuentran la deforestación y la contaminación por agroquímicos, desechos sólidos y líquidos municipales, tanto de la industria y como del comercio. Además, el asolvamiento causa efectos negativos por la sedimentación de ríos, lo cual está vinculado con la erosión causada por actividades humanas al cultivar en tierras no idóneas.

La presencia en el agua de altas concentraciones de contaminantes, tanto biodegradables como elementos no biodegradables, anula la capacidad de autodepuración de los cuerpos de agua, con lo cual se rompe el equilibrio, lo que da lugar a la drástica degradación de la calidad de sus aguas. Este daño deja como saldo negativo zonas contaminadas que resultará difícil recuperar, a no ser que sea de forma lenta o artificial, limitando todos los usos posteriores del agua al punto de causar efectos negativos si es usada.

Desde 2006 el MARN realiza un monitoreo constante de la calidad y cantidad de agua en 124 sitios de muestreos ubicados en 55 ríos en todo el territorio nacional. El último muestreo, realizado entre abril y julio de 2010 en estos 124 sitios, determinó que ninguno presenta calidad de agua EXCELENTE y que la mayoría es de nivel REGULAR, según la calidad ambiental, tal como se muestra a continuación:

TABLA 3: Calidad de agua en El Salvador

Calidad ambiental*	Porcentaje de sitios	Características
Excelente	0 %	Facilita el desarrollo de la vida acuática
Buena	2 %	Facilita el desarrollo de la vida acuática
Regular	65 %	Restringe el desarrollo de la vida acuática
Mala	27 %	Restringe el desarrollo de la vida acuática
Pésima	6 %	Imposibilita el desarrollo de la vida acuática

Fuente: Índice de calidad general del agua (ICA).

De acuerdo con el *Informe de la calidad de agua de los ríos de El Salvador*, la calidad física química de los ríos revela una alta carga bacteriológica, sobre todo de coliformes fecales, que imposibilita el uso de estas aguas para la actividad de riego.

Se determinó que de los 59 sitios de muestreo en el canal principal del río Lempa y sus principales afluentes, el 12 % cumple con la aptitud de uso para riego, no así el restante 88 %, debido a los altos niveles de presencia bacteriológica (coliformes fecales), ya que oscilan entre 1100 a 160 000 000 NMP 100 ml.

Según el MARN, al evaluar la calidad de aguas superficiales que llega a los distritos de riego y al avenamiento Lempa, Acahuapa, Zapotitán y Atiocoyo, se determinó que el agua en la mayoría de sitios muestreados no cumple con los requerimientos de calidad para tal uso, debido principalmente a la concentración de coliformes fecales. Agrega que de los 124 sitios muestreados solo el 6 % están aptos para actividades recreativas, puesto que las aguas tienen que estar en contacto con los seres humanos. El restante número de sitios muestreados presentan turbidez, niveles bajos de oxígeno disuelto y alta contaminación de bacterias fecales, que son indicadores de contaminación de compuestos biodegradables.

Frente a esta situación, el MARN ha elaborado el Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC), un instrumento clave para la aplicación equitativa de la Convención Marco de las Naciones Unidas frente al Cambio Climático (CMNUCC), ya que permitirá generar información para la construcción de evidencia sobre los impactos del cambio climático en el territorio. Asegurará la coherencia con los objetivos nacionales de los proyectos de desarrollo y la acción climática del país, impulsará sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV) que muestren resultados, eficiencia y transparencia en el uso de recursos; posibilitará construir la arquitectura institucional para la gestión de financiamiento y tecnologías, y brindará la oportunidad para el alineamiento con políticas internacionales en comercio, tecnología y propiedad intelectual, desarrollo sostenible, cooperación y migración, entre otras.

El país ahora cuenta con una hoja de ruta para avanzar hacia la reducción de los niveles actuales de vulnerabilidad y de pérdidas y daños asociados al cambio climático. Esto será posible con la participación activa de toda la sociedad salvadoreña, la actuación directa de las instancias del Estado, el soporte y el acompañamiento de la comunidad internacional, particularmente de los países desarrollados con responsabilidad histórica en la acumulación global de gases de efecto invernadero (MARN, 2015).

El objetivo central de este primer PNCC es “construir una sociedad y una economía resiliente al cambio climático y baja en carbono; atendiendo, a su vez, grandes desafíos nacionales como la aplicación de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la aprobación de la Ley General de Aguas y la planificación del desarrollo urbano, esenciales para fortalecer la resiliencia climática del país y contribuir a la sustentabilidad ambiental que se ha propuesto el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019” (MARN, 2015).

Asimismo, se cuenta con la Estrategia Nacional de Medio Ambiente, que contiene: Estrategia nacional de Recurso Hídrico, Estrategia nacional de Biodiversidad, Estrategia nacional de Cambio Climático y Estrategia nacional de Saneamiento ambiental, las cuales se detallan a continuación:

Estrategia Nacional de Recursos Hídricos

La Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2013 se ha estructurado alrededor de tres ejes fundamentales: Agua para la vida, Agua y economía, Agua y territorio. Estos tres ejes, estrechamente vinculados entre sí, expresan tres miradas a la problemática hídrica: desde la gente y los ecosistemas, desde la economía y sus requerimientos de agua y desde el territorio, incluyendo la dimensión transfronteriza tan crítica para El Salvador. En esos ejes se define un conjunto de líneas prioritarias de acción.

Las líneas prioritarias del eje Agua para la vida son el derecho al agua potable y saneamiento, la seguridad alimentaria y la reducción de riesgos. El eje de Agua y economía incluye la agricultura, la energía y otros usos.

El tercer eje, Agua y territorio, contempla los ríos y cuencas, la protección de sistemas acuíferos, cuencas y acuíferos transfronterizos.

Para describir la problemática hídrica del país se ha enfatizado en 10 aspectos importantes: Derecho humano al agua potable y el saneamiento, Escasez de agua y desperdicio, Contaminación de ríos, Contaminación y sobreexplotación de acuíferos, Cambio de uso de suelo y pérdida de la capacidad de regulación hídrica, Extracción de áridos y alteración de cauces de ríos, Degradación de humedales (lagos, lagunas y esteros), Impactos de la variabilidad climática: sequías, inundaciones y deslizamientos, Adaptación al cambio climático, Cuencas y acuíferos transfronterizos.

El Salvador todavía tiene un largo trecho que recorrer para lograr la seguridad hídrica, de ahí que la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos ofrece una hoja de ruta importante.

Estrategia Nacional de Biodiversidad

La Estrategia Nacional de Biodiversidad reconoce que la degradación ambiental y los factores que la generan, junto con el cambio climático, son las principales amenazas a la biodiversidad en El Salvador. Además, considera que al revertir la degradación ambiental no solo se mejoran las condiciones para conservar nuestra riqueza biológica, sino que también se reduce la enorme vulnerabilidad del país frente al cambio climático.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad se articula alrededor de tres ejes fundamentales: Integración estratégica de la biodiversidad en la economía, Restauración y conservación inclusiva de ecosistemas críticos, y Biodiversidad para la gente. Cada uno de los ejes tiene sus líneas prioritarias de acción. El eje Integración estratégica de la biodiversidad en la economía incluye: la agricultura (café, cacao, frutales, granos básicos y ganadería), la pesca y la acuicultura, y el turismo.

Por su parte, el segundo eje, el de Restauración y conservación inclusiva de ecosistemas críticos, tiene como líneas prioritarias la restauración y conservación de los manglares y ecosistemas de playa, ríos y humedales, y bosques de galería y otros ecosistemas boscosos.

El tercer eje, Biodiversidad para la gente, prioriza el rescate de prácticas tradicionales de conservación de los recursos genéticos, derechos de aprovechamiento de los recursos biológicos y opciones económicas locales.

Estrategia Nacional de Cambio Climático

El marco básico para esa incorporación estratégica lo brinda la Política Nacional del Medio Ambiente 2012, “una Política de Estado aprobada en Consejo de Ministros que ha trazado como grandes metas nacionales la Estrategia Nacional de Cambio Climático” y que “ofrece orientaciones específicas para la definición, con la participación más amplia de la sociedad salvadoreña, de las estrategias y planes sectoriales específicos que formarán parte del primer Plan Nacional de Cambio Climático” (MARN, 2013). De acuerdo con las reformas de la Ley del Medio Ambiente que entraron en vigencia en noviembre 2012, ese Plan se oficializó en mayo de 2014 (MARN, 2015).

La Estrategia Nacional de Cambio Climático de El Salvador pretende trazar el rumbo, así como proponer ciertos mecanismos y principios en esa materia. Se ha estructurado alrededor de tres ejes fundamentales:

Eje 1. Mecanismos para enfrentar pérdidas y daños, que consta de tres líneas de acción:

- Programa de inversiones críticas para reducir pérdidas y daños en el corto plazo.
- Opciones y mecanismos de retención y transferencia de riesgos (seguros y fondos de reserva).
- Preparación nacional para participar activamente en la negociación de un mecanismo internacional de pérdidas y daños por el cambio climático.

Eje 2. Adaptación al cambio climático. Aborda la necesidad de reducir pérdidas y daños futuros mediante la implementación acelerada de medidas de adaptación al cambio climático. Las líneas de acción prioritarias para este eje se detallan a continuación:

- Estrategias sectoriales de adaptación con énfasis en agricultura, recursos hídricos, infraestructura y salud.
- Restauración de los ecosistemas críticos y paisajes naturales.
- Ordenamiento urbano y costero.

Eje 3. Mitigación del cambio climático. En este eje se identifican tres líneas prioritarias de acción:

- Programa de prioridades nacionales de mitigación con beneficios.
- Desarrollo urbano bajo en carbono.
- Trayectorias de desarrollo bajo en carbono.

Se incluyen cinco temas críticos: Sensibilización, Educación y formación, Investigación, Tecnología, Financiamiento; y requerimientos institucionales: coordinación interinstitucional, fortalecimiento institucional, gobernanza local y modelos de gestión; monitoreo, reporte y verificación; legislación, normativa y regulación (MARN, 2013).

Estrategia Nacional de Saneamiento Ambiental 2013

En 2013 se presentó la Estrategia de Saneamiento Ambiental, que se abarca varios aspectos: contaminación de suelos por agroquímicos y tóxicos; manejo inadecuado de desechos sólidos y peligrosos; sistemas obsoletos de alcantarillado sanitario; aguas residuales domésticas e industriales sin tratar; rastros municipales insalubres; entornos comunitarios insalubres.

La estrategia se compone de tres ejes fundamentales:

- El primero es el manejo integral de residuos sólidos, materiales peligrosos y descontaminación de suelos. Este eje tiene como líneas prioritarias la adopción de la cultura de las 3 R (reducir, reciclar, reutilizar) para disminuir el impacto negativo de los desechos sólidos al medio ambiente y mejorar la cobertura, la accesibilidad y la sostenibilidad del manejo de residuos sólidos y peligrosos, responsabilidad extendida al productor, importador o distribuidor mediante la sustitución de materias primas y sustancias y la descontaminación de suelos y cierre de botaderos a cielo abierto”.
- El segundo eje se refiere al tratamiento de aguas residuales industriales y domésticas y tiene como líneas de acción: el tratamiento de aguas residuales industriales, el manejo y tratamiento de aguas residuales domésticas y el reúso y reciclaje de aguas residuales tratadas.
- El tercer eje, Saneamiento básico para las zonas periurbanas y rurales del país, contempla dentro de sus líneas prioritarias la ampliación de cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios, el control de vectores y la limpieza de zonas públicas y el mejoramiento de la calidad del aire en el ámbito domiciliar.

Manejo integral de los desechos sólidos y líquidos en El Salvador

Históricamente, las aguas residuales domésticas de las ciudades han sido evacuadas sin ningún tratamiento previo a diferentes quebradas o mantos acuíferos superficiales. Esta práctica ha convertido a la mayoría de los ríos y quebradas en verdaderos focos de insalubridad, como lo demuestran estudios de monitoreo de calidad de agua y fuentes de contaminación. “Para diluir 1 m³ de aguas negras se requiere 75 m³ de agua limpia, por lo que no sorprende que la mayoría de los ríos presenten niveles altos de contaminación” (MARN, 2012).

En El Salvador, el saneamiento ambiental estuvo enfocado sobre todo en el alcantarillado sanitario y en la construcción de letrinas en las áreas rurales. En los últimos años se ha impulsado el manejo integral de los desechos sólidos y se iniciaron acciones para atender el grave problema ocasionado por el manejo inadecuado de los desechos peligrosos. “Ahora deben integrarse en la agenda de saneamiento acciones de envergadura para atender el problema de descarga directas sin tratar de aguas negras y de vertidos industriales y agroindustriales” (MARN, 2012).

Con base en los datos de la Unidad de Desechos Sólidos y Peligrosos del MARN, se estima que de las 3400 toneladas de desechos generadas a diario por las zonas urbanas del país, unas 1054 toneladas (aproximadamente el 31 %) lo constituyen materiales con potencial reciclable como papel y cartón, vidrio, plástico, metales, textiles y otros, de los cuales se recupera un 55.5 %. Se calcula que en El Salvador la producción diaria promedio de desechos es de 0.68 kilogramos por habitante, y la población en el país es de 5 744 113 habitantes, por lo que la cantidad de desechos sólidos es grande. Además, no todos los desechos reciben un tratamiento adecuado, por lo que una buena parte va a parar a lugares inapropiados, con lo cual se incrementa la contaminación ambiental.

En El Salvador se han hecho muchos esfuerzos para tratar de forma adecuada e integral los desechos sólidos. De acuerdo con la Unidad de Desechos Sólidos y Peligrosos del MARN, a nivel nacional existen 27 plantas de compostaje, distribuidas en distintos municipios, y se calcula que en ellas se procesan 103 toneladas de materias orgánicas al día. Sin embargo, aunque han existido acciones para disminuir la contaminación de los recursos naturales por desechos sólidos, este proceso no ha sido suficiente, ya que todavía existen sitios en la naturaleza que reciben muchos de estos desechos sin ningún tratamiento y aprovechamiento y, en consecuencia, se han formado muchos focos de contaminación de todo tipo. Por lo tanto, menos recursos naturales para la producción de alimentos da lugar a menos oportunidades de garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del sector Agropecuario, Forestal y Acuícola

Esta estrategia, basada en el modelo de ejecución del Plan de Agricultura Familiar (PAF) en cada uno de sus programas, por lo que es considerada un complemento del PAF, tiene por objeto contribuir a la adaptación de los impactos del cambio climático en los sectores agropecuario, forestal, pesquero y acuícola, bajo el enfoque de manejo sostenible de cuencas, y contribuye a la vez a la mitigación del calentamiento global como cobeneficio de los esfuerzos de adaptación. La estrategia pone de manifiesto la necesidad de reconvertir las prácticas agrícolas con el fin de lograr el mejoramiento y la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales y se complementa con otras iniciativas de protección al medio ambiente,

como el Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) que impulsa el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MAG, 2015).

Asimismo, propone una serie de lineamientos que posibilitarán la interrelación con otros actores fuertemente vinculados con el desarrollo de los territorios. Está conformada por seis ejes estratégicos y 64 acciones específicas que se conjugan con las áreas de acción identificadas en el PAF, incluyendo el ámbito institucional. Estos ejes son: Fortalecimiento de capacidades, Innovación y transferencia tecnológica, Cooperación interinstitucional, Fortalecimiento institucional, Comunicación y Participación ciudadana (MAG, 2015).

Gestión de riesgos

De acuerdo con sus factores económicos, sociales, y naturales, y pese a su limitada extensión geográfica, El Salvador es sumamente complejo en materia de riesgos toda vez que sus altos niveles de amenazas hidrometeorológicas y geológicas dejan al descubierto la vulnerabilidad a la que constantemente está expuesta la población.

La Política Nacional de Medio Ambiente 2012 da cuenta de este contexto en los términos siguientes: “El Salvador encabezó la lista de países con mayores riesgos en el mundo, ya que el 88.7 % del territorio es zona de riesgo y allí se ubica el 95.4 % de su población y se genera el 96.4 % del producto interno bruto”. Esto se debe a la severa degradación ambiental y a la vulnerabilidad creciente del país frente al cambio climático.

El marco jurídico para la gestión integral de riesgos y desastres (GIRD) comprende una serie de convenios internacionales y de leyes de la república. Entre la legislación local, las más importantes en este ámbito son la Constitución Política de El Salvador y la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (LPC), aprobada en 2005, que da vida al Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (SNPC) y regula la actuación del Estado en materia de protección civil y GIRD.

Por otro lado, se ha impulsado un marco normativo que incluye planes y programas nacionales y sectoriales. El sistema institucional involucrado en la implementación de este marco jurídico y normativo es amplio y contempla tanto planes relacionados con el desarrollo como los concernientes a la logística y el mantenimiento de la seguridad pública. Cada plan obedece a funciones diferenciadas y, por definición legal, no solamente están orientados a la preparación y respuesta, puesto que el mandato de la LPC establece también objetivos y funciones relacionadas con la transformación de las causas de los desastres, es decir, con la gestión correctiva y prospectiva del riesgo

2.4 Impacto de la violencia en la seguridad alimentaria

Al nivel macro, la violencia tiene efectos muy negativos para la economía salvadoreña. Primero, disminuye la fuerza laboral de El Salvador, pues el grupo poblacional más afectado por homicidios es el de hombres que se encuentran entre los 15 y los 29 años, es decir, en plena edad productiva. Esta amenaza empuja a muchos a huir del país: el 10.2 % de los emigrantes encuestados por la Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC) mencionó la violencia o el peligro de reclutamiento por pandillas como razón de emigrar (Ramos, 2013). El sector más afectado por la emigración es la agricultura: uno de cada cuatro del 60 % de emigrantes que tenían trabajo en el momento de emigrar trabajaban en el sector agropecuario (*ibíd.*). El éxodo de la fuerza laboral de jóvenes de las zonas rurales es uno de los problemas principales del sector agropecuario.

En segundo lugar, la violencia causa costos enormes para la economía. Según nota de prensa de *El Diario de Hoy*, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que El Salvador tiene los gastos por seguridad más altos de la región. En el nivel micro, la Asociación Cafetalera de El Salvador reportó una pérdida de US\$ 400 000 por hurtos de cosechas de café, según *La Prensa Gráfica*. Pero faltan datos para cuantificar la pérdida exacta de cultivos alimenticios por hurtos, así como el efecto en los precios y el autoconsumo. Asimismo, por medio de un estudio de la UCA, se conoce que la violencia limita la libertad de movimiento de las personas que habitan y venden sus productos en zonas controladas por pandillas. El 40 % de los entrevistados en un estudio del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) reportaban una limitación por miedo de violencia en los lugares donde van de compras.

En tercer lugar, la desnutrición limita las oportunidades económicas de las poblaciones más vulnerables a la violencia. El impacto de seguridad alimentaria en la habilidad de sociedades e individuos de generar recursos en general es bien probado. Con respecto a los ingresos de un país, un estudio realizado en 1993 por R. Fogel estimaba que la seguridad alimentaria incrementada fue responsable del 30 % del crecimiento de la economía británica entre 1790 y 1980. Con respecto al ingreso individual, un estudio en Guatemala llevado a cabo por el International Food Research Institute (IFPRI) estimaba que el crecimiento de 1 punto de desviación estándar en talla, a causa de una mejor nutrición, aumenta el ingreso de hombres adultos en promedio por un 20 %.

Según el Plan El Salvador Seguro, el desempleo o la desocupación son factores fuertemente vinculados con la disponibilidad de recursos. La población más vulnerable frente a la violencia son los jóvenes que ni estudian ni trabajan (21 %). Únicamente el 60% de los niños que ingresan en el sistema educativo llegan a noveno grado, y apenas el 30% logra terminar el bachillerato. Asimismo, es importante indicar que “más educación no significa para los jóvenes mayores oportunidades de empleo: 10 años de escolaridad promedio en los jóvenes desocupados y 8.8 años en los ocupados” (CNSCC, 2015).

2.5 Migración internacional y seguridad alimentaria y nutricional

Según el *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2012), citando al censo de Estados Unidos, entre 2000 y 2010 la cantidad de salvadoreños que ingresaron de manera irregular pasó de 665 165 a 1 648 968, lo que equivale un crecimiento del 151.7 %. Así, los salvadoreños ocupan el segundo lugar como inmigrantes irregulares en Estados Unidos, con 700 000 personas. Según datos de la American Community Survey (ACS) de 2014, la población salvadoreña que reside en Estados Unidos alcanzaría 2 102 160, y de acuerdo con la Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador, solo en 2014 retornaron más de 51 000 compatriotas, más de la mitad por deportación.

Ahora bien, una continua o crónica inseguridad alimentaria y nutricional puede ciertamente provocar la migración en búsqueda de oportunidades que generen mejores y mayores ingresos. En el caso salvadoreño, un estudio de Segundo Montes mostraba en 1990 que el 81.7 % de las remesas eran utilizadas para satisfacer las necesidades básicas del hogar: 42 % para comida, 11.6 % para vestimenta y zapatos, 11.9 % para medicina y 16.2 % para vivienda y educación. Solo el 9.2 % de remesas fueron invertidas en empresas productivas como la compra de tierras y la apertura de una tienda (Montes, 1990).

Por su parte, Orellana Merlos (1992) señala que el 68.5 % de las remesas recibidas por familias salvadoreñas fueron utilizadas para comida y otras necesidades del hogar. Estudios más recientes también han demostrado que estos fondos se utilizan directamente para sostener las necesidades de supervivencia de la familia, lo cual crea una relación de dependencia.

Otro fenómeno colegido de los procesos de migración es la mezcla de actividades productivas y reproductivas que asumen las mujeres en ausencia de su pareja, tal es el caso de la realización de actividades agrícolas, la economía del cuidado en el hogar, entre otras. En muchos casos el monto de las remesas enviadas es insuficiente y es por ello que es necesario que estas mujeres se incorporen a actividades productivas, pues son ellas las que quedan a cargo del hogar. Este escenario representa un círculo vicioso de dependencia, pues requieren del ingreso económico enviado por su pareja y además de lo que puedan incorporar a través de la venta de su fuerza de trabajo. No obstante lo anterior, cuando existen programas que desarrollan las capacidades económicas de las mujeres en esta situación, la dependencia de las remesas para los gastos cotidianos se ve disminuida, generándose así una ventana de oportunidad que puede revertir este círculo vicioso.

Un estudio exploratorio sobre las causas de la migración y su relación con la seguridad alimentaria en los productores agrícolas de El Salvador dio como resultado que las motivaciones económicas, seguidas de problemas de seguridad, son los principales motivos de migración. Un 79 % de los que planeaban migrar dentro de los próximos 6 meses expresó que el principal motivo fue la falta de trabajo, lo cual está ligado a la inseguridad alimentaria por su

asociación con el deterioro de los medios de vida. Un 34 % dijo que lo haría por problemas relacionados con la seguridad. Es de notar que un considerable 26 % reportó migrar por la falta de alimentos y un 14 % porque perdieron sus cosechas por la sequía. Estas últimas causas están directamente asociadas con la seguridad alimentaria.

Se concluye a raíz de dicho estudio que, si bien la migración sigue teniendo motivaciones mayormente económicas y de seguridad, la inseguridad alimentaria es una de las causas que más empujan a los salvadoreños a dejar su país en busca de mejores condiciones de vida. Asimismo, el deterioro de los medios de vida, el consumo al límite y pobre de alimentos y la ejecución de estrategias de supervivencia dañinas a largo plazo podrían estar contribuyendo a la migración en la población de productores agrícolas. Además, algunos hogares en inseguridad alimentaria severa estarían adoptando la migración como una medida extrema para enfrentar los problemas de seguridad alimentaria, aunque no lo identifiquen directamente entre las causas de migración.

Capítulo 3. Análisis de respuestas en seguridad alimentaria y nutricional

Ante los desafíos que enfrenta la SAN en el país expuestos en el capítulo anterior, las respuestas del Gobierno y de otros actores, como organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales, han sido diversas y enfocadas en los componentes de disponibilidad, accesibilidad, consumo y utilización, así como en la institucionalidad misma para alcanzar la SAN. En este capítulo se exponen los principales hallazgos identificados en mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y los procesos de construcción de la institucionalidad alrededor del tema en el país.

3.1 Visión general sobre las políticas para SAN

En los objetivos establecidos en el PQD 2009-2014 se reconoció que la seguridad alimentaria y nutricional es parte integral de los derechos humanos de la población en El Salvador. La Presidencia de la República de El Salvador publicó el 16 de octubre 2009 el decreto n.º 63, en el cual se estableció que la SAN sería abordada mediante una política nacional basada en un enfoque del derecho a la alimentación.

El 16 de mayo de 2011, el Gobierno puso en marcha la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo objetivo es “garantizar el derecho a una alimentación saludable para toda la población salvadoreña en una forma progresiva, iniciando con los grupos más vulnerables, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional, así como la soberanía alimentaria de manera ambiental, social, cultural y económicamente sostenible y la corresponsabilidad e igualdad entre hombres y mujeres, contribuyendo en el largo plazo a mejorar la calidad de vida de la población” (CONASAN, 2011).

Esta política, vigente aún, brinda una visión integral para abordar la problemática alimentaria y nutricional desde sus determinantes y para coordinar las acciones del Estado a fin de que las instituciones públicas trabajen con un enfoque integral estratégico, identificando oportunidades de coordinación entre las instituciones gubernamentales y asignando prioridades para la implementación. La política, de carácter suprasectorial, promueve la generación de espacios y mecanismos institucionales para su ejecución y orienta a los diferentes actores e instituciones involucrados en la seguridad alimentaria y nutricional para que tomen decisiones concordantes con las prioridades asumidas por el Estado.

En junio de 2010 inició la Reforma de Salud como parte de las estrategias del Gobierno para cumplir su compromiso de incluir y desarrollar la salud como un componente central de la estrategia de desarrollo económico y social y de la creación de un sistema de protección social universal (MINSAL, 2010). A la fecha se han observado avances importantes en el

fortalecimiento y ampliación de la red de servicios de salud, como puede evidenciarse en el incremento de establecimientos de salud de 413 en 2008 a 815 en 2016 (MINSAL, 2016).

En el mismo periodo se establece la Política de Salud, cuyo principal objetivo es garantizar el derecho a la salud a toda la población salvadoreña a través de un Sistema Nacional Integrado de Salud (MINSAL, 2010).

Por otra parte, con la actualización del marco estratégico del PQD 2014-2019 se expone de forma explícita que la SAN es uno de los aspectos que se buscará garantizar desde las acciones del Gobierno. Aunque el énfasis está centrado en los aspectos de la producción, es sin duda un avance importante en la búsqueda de garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Las líneas estratégicas del PQD 2014-2019 que abordan la seguridad alimentaria están descritas en el objetivo 1 “Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, las empresas y el país”. Aunque el énfasis recae en el componente de la disponibilidad (producción), indirectamente vincula los componentes de acceso y utilización de los alimentos, que están incorporados como parte de otras acciones dentro del PQD. De manera específica, en términos de seguridad alimentaria se enfoca en “la diversificación de la matriz productiva con énfasis en la producción de bienes y servicios transables y la seguridad alimentaria y en el fortalecimiento de los niveles de soberanía y seguridad alimentaria” (STP, 2015).

3.2 Marco institucional

Cualquier intervención en la SAN es compleja debido a la multitud de actores que deben involucrarse. Eso requiere una estructura institucional multidisciplinaria y multisectorial que garantice el cumplimiento de forma eficaz y eficiente, la orientación, la coordinación, la planeación, la ejecución y el seguimiento de las acciones implementadas.

El CONASAN fue creado en 2009 por decreto ejecutivo n.º 63 y ha tenido dos etapas desde su creación. La primera, bajo la coordinación de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), periodo en el que se instituyó el primer Comité Técnico (COTSAN), que también presidió la SIS. Su principal rol fue dirigir la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con amplia participación de los distintos sectores, y la formulación del anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para fortalecer la institucionalidad. Las instituciones públicas que conformaron el CONASAN recién constituido son la Secretaría de Inclusión Social (SIS), la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STP), el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

La segunda etapa va desde la aprobación del decreto ejecutivo n.º 127, del 12 julio de 2011, por medio del cual se traslada la presidencia del CONASAN de la SIS al MINSAL. En este periodo se asume la visión de fortalecer la institucionalidad para la SAN desde un enfoque

integral y multisectorial, centrado en la persona a lo largo del ciclo de vida, y la implementación de la Política de SAN a través de su Plan Estratégico Interinstitucional 2013-2016, cuyo propósito es la “Erradicación de la desnutrición crónica infantil y de cualquier otro tipo de malnutrición de la población, con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad, a fin de alcanzar una mejor calidad de vida” .

Para cumplir este propósito se han establecido los siguientes objetivos estratégicos:

1. Mejorar la disponibilidad de alimentos a través de un incremento de la producción nacional.
2. Mejorar el acceso físico y económico y cultural de las familias a una alimentación adecuada.
3. Mejorar el consumo de alimentos en la población salvadoreña con énfasis en los grupos más vulnerables.
4. Mejorar las condiciones para un aprovechamiento adecuado de los alimentos consumidos.
5. Prevención y atención integral en salud y nutrición a grupos afectados o en riesgo de malnutrición.
6. Vigilancia, monitoreo evaluación y alerta temprana de la SAN y de la ejecución de la política.
7. Seguridad alimentaria y nutricional de la población en situaciones de emergencia.
8. Fortalecimiento de la institucionalidad, para un abordaje integral e intersectorial de la SAN de la población.

El COTSAN está constituido representantes de las instituciones antes mencionadas y las siguientes: los ministerios de Relaciones Exteriores, Educación, Trabajo y Previsión Social, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Defensoría del Consumidor, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, la Universidad de El Salvador, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Además, se ha fortalecido con la participación de los titulares de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobernación y Desarrollo Territorial, Educación y de la Defensoría del Consumidor, quienes participan en las reuniones ordinarias del Consejo.

El CONASAN, luego de socializar la Política Nacional de SAN y su Plan Estratégico, inició en 2013 el proceso de territorialización de la Política Nacional en los 14 gabinetes departamentales. El modelo de territorialización plantea la creación de los Comités Departamentales de SAN (CODESAN) y los Comités Municipales en SAN (COMUSAN) bajo un enfoque integral e interinstitucional; ambos comités se crean con el fin de desarrollar capacidades locales para el abordaje integral de la SAN según la problemática específica de los municipios. Una vez sensibilizados, capacitados y empoderados, los comités realizan su diagnóstico territorial y su plan de abordaje de la problemática.

Mediante el liderazgo del CONASAN, El Salvador se incorporó al movimiento global Scaling-Up Nutrition (SUN) el 24 de septiembre de 2012. Este movimiento tiene como principal interés dirigir la atención de los países a temas de nutrición en intervenciones comprobadas como costos eficaces y capaces de dar resultados rápidos en el abordaje de la malnutrición. De acuerdo con su marco normativo, la visión del SUN es un mundo donde no exista el hambre y la malnutrición; y la misión, acercar a las personas con el fin de apoyar a los países para alcanzar este objetivo. La estrategia de implementación del SUN se enmarca en la ventana de oportunidad de los primeros 1000 días.

Una de las acciones que deben vincular a los países miembros del SUN es el establecimiento de diferentes redes de socios a favor de la nutrición, entre ellas la red de la sociedad civil, la red de donantes, la red del sector privado y la red de las Naciones Unidas. Mientras la construcción de estas redes va avanzando, se han creado espacios de diálogo y participación de la sociedad civil. El CONASAN-COTSAN ha establecido mecanismos de diálogo permanente con las organizaciones populares, con el fin de construir una hoja de ruta de trabajo conjunto en la búsqueda del logro progresivo de la SAN. En este marco, se han definido mecanismos para un continuar un proceso de diálogo sistemático.

Desde 2015, El Salvador representa a los países de Latinoamérica en el Comité Ejecutivo del Movimiento SUN bajo la figura del CONASAN, una entidad que ha dedicado muchos esfuerzos a fortalecer su institucionalidad.

Avances en la institucionalidad de SAN en El Salvador

- Formulación y oficialización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En 2010, el CONASAN condujo un proceso amplio de consulta y diálogo social a nivel nacional para la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que fue lanzada en mayo de 2011 por la Presidencia de la República. Esta política ha sido el marco para la formulación del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016, de su Plan Operativo Nacional y los Planes Operativos institucionales derivados.
- Formulación del Plan Estratégico Nacional de SAN 2013-2016 y de su Plan Operativo Intersectorial, con la participación de las instituciones y sectores que conforman el CONASAN y el COTSAN y los organismos de la cooperación internacional vinculados al tema, en 2012.
- Elaboración e implementación de la Estrategia de Coordinación Intersectorial. En 2012 se formuló la estrategia que define los mecanismos de coordinación a niveles nacional, departamental y municipal, con la participación de los distintos sectores para el abordaje integral de la SAN. Este proceso involucra a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, cooperantes, sector académico y organizaciones populares.

- Territorialización de la Política Nacional de SAN. Este proceso nace por medio del desarrollo de un modelo de articulación y ejecución de acciones a nivel departamental y municipal con participación de los distintos actores locales y con el apoyo de un proyecto conjunto de cuatro agencias de Naciones Unidas a partir de 2015. Esto ha permitido contar con el primer Comité Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESAN), y 5 Comités Municipales (COMUSAN) en los municipios con mayor prevalencia de desnutrición crónica.

El proceso de territorialización contempla el establecimiento de alianzas, el levantamiento de diagnósticos territoriales de SAN y, en función de estos, la formulación de los planes correspondientes para abordar la problemática y sus determinantes. El CODESAN es liderado por la gobernación departamental y el COMUSAN por el gobierno local.

- Mapeo de actores nacionales que ejecutan acciones de SAN. Se han identificado los distintos actores que trabajan en SAN a nivel nacional, clasificados por categorías de: actores, tipo de acción, periodo de ejecución e inversión a nivel nacional. Cuenta además con una plataforma tecnológica que permite georreferenciar las acciones, que a su vez pueden ser visualizadas por el público en general.
- Establecimiento de un Sistema Nacional de Información para la vigilancia, monitoreo y evaluación de la SAN (SINSAN) iniciado por el CONASAN en 2015; y en el 2016 el Observatorio Nacional en SAN (ONSAN), ambos se encuentran finalizados y requieren de esfuerzos institucionales para alimentar las bases y mantenerlo actualizado.
- Sensibilización y fortalecimiento de capacidades en SAN. Bajo este rubro se ejecuta la Estrategia de Desarrollo de Capacidades, que implica la realización de esfuerzos permanentes para la sensibilización de actores sobre el tema de SAN en los diferentes ámbitos y niveles (nacional, departamental y municipal).

El programa de sensibilización considera la importancia de la alimentación y la nutrición para el desarrollo humano a lo largo del ciclo vital, pero especialmente en los primeros 1000 días, con énfasis en embarazadas, madres lactantes, menores de 2 años, adultos mayores y otros grupos de población con necesidades especiales. Con la Estrategia de Desarrollo y Capacidades como instrumento, el CONASAN lidera el derecho a la alimentación adecuada, la formulación del anteproyecto de Ley SAN y las gestiones para su aprobación a nivel de las comisiones de parlamentarias. Entre los grupos que han participado en procesos de sensibilización en este periodo están: magistrados, jueces, legisladores, asociaciones de productores, la red de mujeres para el cambio, grupos originarios, la Mesa de Soberanía y otros actores vinculados con la SAN.

- Formulación de la Estrategia Educativa en Salud y Nutrición, con la participación del Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el FOSALUD, la Defensoría del Consumidor y el apoyo del PMA.

- Establecimiento de alianzas. Se han estrechado lazos de cooperación y alianzas con socios clave para la promoción de la SAN a nivel nacional, regional e internacional, lo que ha contribuido a la movilización de fondos de cooperación para la implementación de proyectos y programas de SAN en beneficio de la población más vulnerable.

Aún con todos estos avances, es posible mejorar la coordinación intersectorial e interinstitucional de la SAN, sobre todo en cuanto a la ejecución de programas articulados entre diferentes actores. Una muestra de esta ventana de oportunidad lo constituye la ejecución de acciones vinculadas a la SAN como respuesta a la emergencia de la sequía en el 2014 y el 2015.

Es importante indicar que la coordinación entre las partes no es exclusiva responsabilidad del CONASAN, quien no es ejecutor. La coordinación también depende del nivel de importancia estratégica que se le brinde al tema dentro de cada ministerio e institución gubernamental vinculados a la SAN.

El principal desafío para el país en materia de la institucionalidad de la SAN es la aprobación de Ley de SAN, que fue presentada a la Asamblea Legislativa en 2013. Esta ley proveerá un marco legal integral a muchas de las acciones que se han desarrollado en los últimos años y otorgará una importancia aun mayor al tema. Por ahora, la ausencia de ley limita el accionar y el cumplimiento de las metas para el mejoramiento de la SAN en el país.

A continuación se analizarán las políticas y diseños de programas vinculados a SAN. Si bien existen una serie de programas¹², para este análisis se han considerado los principales, de acuerdo con el alcance y los montos de inversión realizados. La decisión de qué programas adicionales se incorporarían fue tomada desde cada institución.

3.3 Políticas y programas enfocados en disponibilidad

El principal logro ha sido la mejora de la disponibilidad de alimentos mediante un incremento en la producción. Desde el MAG se han desarrollado acciones para garantizar la disponibilidad y accesibilidad a los alimentos de las familias por medio de la implementación del Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF Seguridad Alimentaria), tal como se expone más adelante. Asimismo, se ha impulsado el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias, desde la provisión de insumos hasta la comercialización de los alimentos básicos, fomentando además la inocuidad a lo largo de la cadena productiva a través de la mejora de la investigación, la tecnificación y la diversificación

¹² Para conocer todos los programas o acciones vinculadas a la SAN, ver el *Análisis de la inversión en el Plan Estratégico de SAN*, realizado por CONASAN.

para garantizar eficiencia, rentabilidad y competitividad, especialmente a nivel de las cadenas agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola.

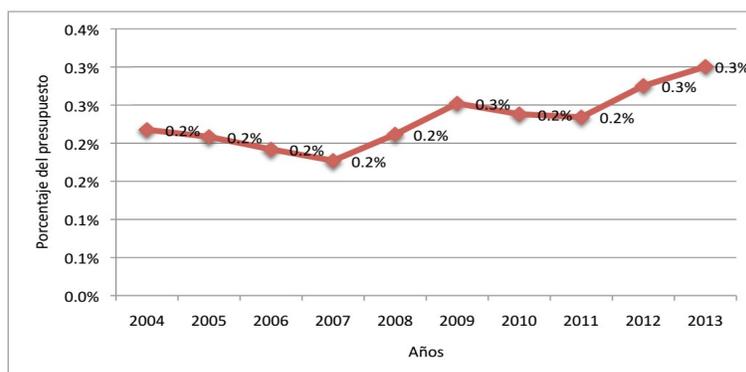
Además, se han realizado esfuerzos para reducir las pérdidas poscosecha, incrementar el área de riego y orientarla a la producción, promoción de inversiones para el mejoramiento de la infraestructura productiva y la adopción de prácticas de agricultura resiliente y de adaptación, como la captación y almacenamiento de agua, reforestación y conservación de suelos. Se ha impulsado el fortalecimiento del sector cooperativo agropecuario, especialmente de los pequeños productores, y mejorado el programa de compras públicas para consolidar la participación de la micro y la pequeña empresa. Estas acciones se impulsan desde el Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo (PAF Cadenas Productivas) y el Programa para la Innovación Agropecuaria (PAF Innovación Agropecuaria), las cuales se detallan en el siguiente apartado.

3.3.1 POLÍTICAS ENFOCADAS EN DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

Mientras el PQD 2010-2014 del Gobierno de El Salvador señala que uno de los principales desafíos que enfrenta el sector agropecuario es el de “Producir alimentos de manera sostenible para abastecer el mercado nacional insatisfecho y contribuir a la soberanía alimentaria” (MAG, 2011), el actual PQD se enfoca en “la necesidad de transformar la estructura y dinámica productiva del sector agrícola y de reducir la dependencia de productos importados, lo cual implica destinar mayores inversiones para fomentar la reactivación del sector agropecuario y acuícola” (STPP, 2015).

El MAG cuenta con muy pocos recursos para cumplir con sus metas. Entre 2004 y 2013, la participación del porcentaje del presupuesto del MAG en relación al PIB ha sido muy pequeña, aunque ha aumentado ligeramente, pasando de 0.2 % en el 2004 a 0.3 % en el 2015 (**GRÁFICO 15**), quedando muy por debajo de los niveles históricos alcanzados en la década de 1960.

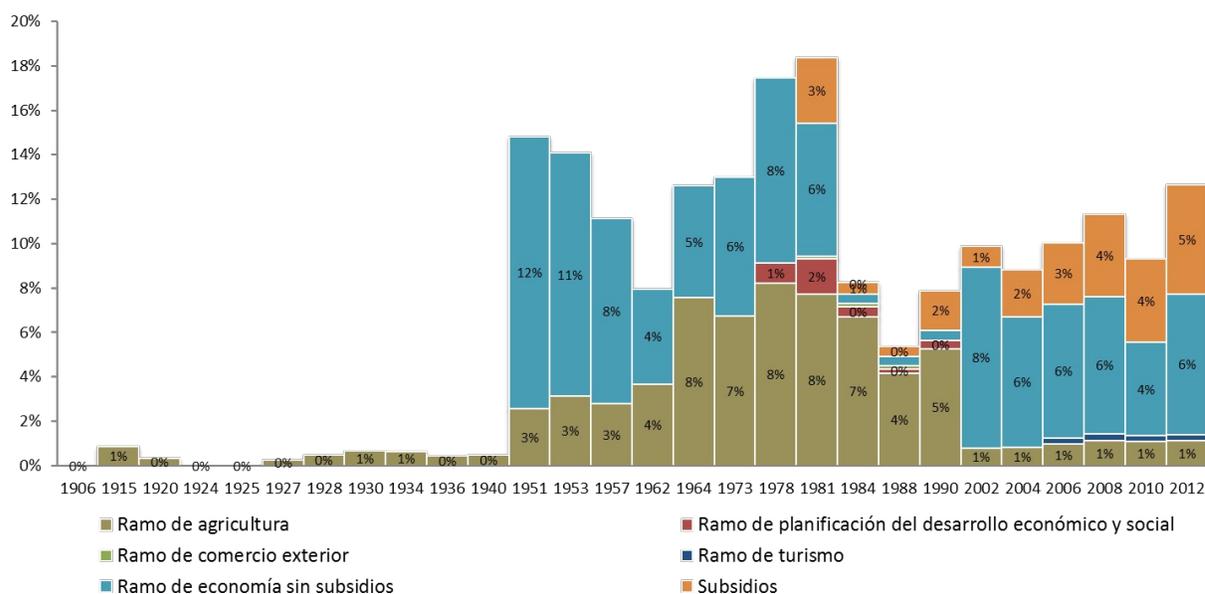
GRÁFICO 15: Presupuesto del MAG en relación al PIB. 2004-2013



Fuente: *La agricultura familiar en el centro de las políticas agropecuarias: análisis del Plan de Agricultura Familiar y su presupuesto, 2014*, tomado de Portal de Transparencia Fiscal y BCR.

Esta situación puede deberse a que, tal como se puede observar el en **GRÁFICO 16**, el monto del gasto en las políticas sectoriales y los subsidios destinados al ramo de la agricultura pasaron de un 8 % en 1964 a 5 % en 1990, hasta llegar al 1 % en el 2012. Sin embargo, la participación de la agricultura en el PIB es del 12 %; es decir, que la agricultura recibe mucho menos de lo que contribuye a la economía” (REDES, 2014). En este gráfico puede observarse, cómo la inversión en políticas del sector agropecuario tuvo un descenso a partir del año 2004.

GRÁFICO 16. Gasto en políticas sectoriales y subsidios del gasto total del gobierno 1906-2012

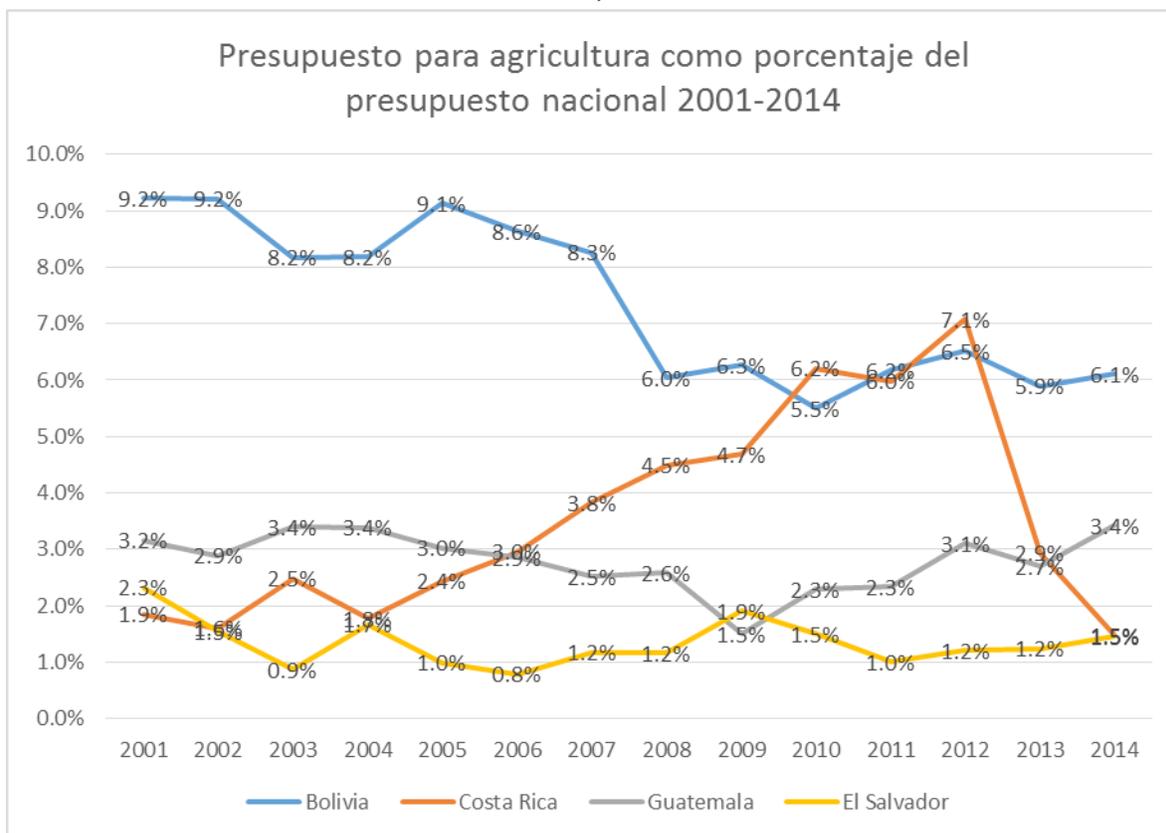


Fuente: *Memorias del Ministerio de Hacienda para el periodo 1906-1990 e Informes de gestión del Ministerio de Hacienda, 2002-2012.*

Nota: No se incluyen los montos de transferencias corrientes para el Ministerio de Economía.

Si bien hay avances importantes en el rubro de agricultura, sin duda se necesita un incremento del presupuesto para agricultura, ya que este no supera el 2 % del Presupuesto General de la Nación (para el 2015 representó el 1.6 % del presupuesto anual), colocándose con este porcentaje entre los más bajos en toda América Latina (**GRÁFICO 17**).

GRÁFICO 17. Presupuesto para agricultura como porcentaje del Presupuesto Nacional
2001-2014
(varios países)



Fuente: Elaboración propia con base en FAOSTAT, varios años.

Según el estudio de REDES, la inversión presupuestaria per cápita (por agricultor) ha aumentado en los últimos años, pasando de US\$ 64.9 en 2004 a US\$ 114.5 para 2012 (ibíd.).

TABLA 4. Evolución del presupuesto agrícola per cápita y precios de fertilizantes. El Salvador
2004-2012

Año	Inversión per cápita (\$)	Sulfato de amonio \$ 100 kg	15-15-15 \$ 100 kg	16-20-0 \$ 100 kg	Urea \$ 68.18 kg
2004	64.9	23.89	32.03	30.06	24.75
2005	64.1	24.10	35.15	32.46	26.87
2006	62.4	24.07	36.99	34.24	29.46
2007	88.6	29.10	41.13	38.65	36.12
2008	86.0	51.08	71.34	65.70	61.48
2009	95.5	34.68	78.41	60.84	43.12
2010	93.4	31.68	66.62	52.85	36.96
2011	93.4	41.28	72.81	61.55	46.32
2012	114.5	41.19	68.51	60.31	49.43

Fuente: *La agricultura familiar en el centro de las políticas agropecuarias: análisis del Plan de Agricultura Familiar y su presupuesto*, 2014. Tomado de EHPM, varios años, y Portal de Transparencia Fiscal.

Dado que la inversión per cápita ha ido en aumento, es importante identificar si tal crecimiento obedece a una mayor inversión del MAG a consecuencia del aumento de precios de los insumos agrícolas. En la **TABLA 4** se muestra la coincidencia entre el aumento de la inversión per cápita y el incremento del precio de los principales fertilizantes en el mercado.

Del 2011 al 2013, el PAF no contó con una partida presupuestaria específica, sino hasta el 2014, cuando se estableció una partida para agricultura familiar. Sin embargo, en el quinquenio 2015-2019 el presupuesto consolidado por eje del Plan Estratégico Institucional del MAG no contiene una partida en agricultura familiar, pero sí considera el presupuesto para paquetes agrícolas y la atención sectorizada de diferentes rubros agropecuarios.

En 2013 se destinaron US\$ 54.8 millones del presupuesto del MAG para el PAF, de los cuales 25.2 millones (42 %) fueron para paquetes agrícolas, monto financiado en su totalidad por el presupuesto general de la nación. Los US\$ 29.6 millones restantes (52 %) se invirtieron en el resto de programas del PAF; de esta cifra, US\$ 29.2 millones provienen de préstamos externos y US\$ 261 000 (1 %), del presupuesto general de la nación.

Para 2014 se destinaron US\$ 42 millones del presupuesto del MAG para el PAF, que funcionó de igual forma que para el año 2013: US\$ 21.3 millones para el paquete agrícola financiado por el fondo general de la nación y US\$ 20.7 millones para el resto del PAF, provenientes de un 99% de fondos externos (REDES, 2014).

De las diversas actividades y proyectos que realiza el MAG, a los que se les destina mayor cantidad de recursos financieros es a la entrega de paquetes de semilla y fertilizante. En el periodo 2015-2016, el MAG entregó 507 489 paquetes con semillas de maíz, 167 819 de frijol y 1535 de sorgo (MAG, 2016).

TABLA 5. Paquetes agrícolas entregados. El Salvador, 2011-2015

Año	Maíz	Frijol	TOTAL
2011-2012	315 000	127 089	442 089
2012-2013	422 981	164 855	587 836
2013-2014	400 000	162 877	562 877
2014-2015	402 371	182 722	585 093
2015-2016	507 489	167 819	675 308
TOTAL	2 047 841	805 362	2 853 203
Año	Maíz	Frijol	TOTAL

Fuente: *Memorias de labores, 2011-2016, MAG, 2016.*

Las cifras muestran que la entrega de paquetes, como una medida prioritaria del MAG, ha ido en aumento. En 2015 y 2016, este aumento obedeció al apoyo que el MAG brindó a los

productores afectados por la sequía, lo que hizo necesario distribuir un segundo paquete a muchos de los agricultores que habían perdido su cosecha.

3.3.2 PROGRAMAS ENFOCADOS EN DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria Nutricional (PAF)

La finalidad del PAF fue “contribuir a la reducción de la pobreza rural mediante la generación de riqueza y bienestar de las familias en los territorios de El Salvador” (MAG, 2011). El programa constó de cuatro componentes, 1) el Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN); 2) el Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo (PAF); 3) el Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA), y 4) el Programa de Enlace con la Industria (PEIC).

El PAF Seguridad Alimentaria, cuyo objetivo es “incrementar la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos a través de la mejora de los sistemas de producción y abastecimiento de las familias rurales” (MAG, 2011), comprendió dos subprogramas: Producción de Alimentos y Generación de Ingresos, y Abastecimiento, orientado a comprar a las familias productoras participantes del PAP las semillas para producción de granos básicos que cumplieran con los requisitos de calidad del mercado.

Se ha proyectado crear una reserva estratégica, que consiste en el acopio de granos básicos producidos en diferentes zonas del país o a través de importaciones, según lo indicaran las estimaciones del MAG. En tal sentido, resulta importante reactivar la comisión nacional que elaboraría una política y un sistema nacional de acopio y comercialización por medio de una mesa directiva creada por el MAG para la coordinación activa entre FAO, PMA, BFA, PNUD, líderes de productores, Frente Nacional Agrario, Defensoría del Consumidor (DC) y Sindicato del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA). Esta política existe en borrador, pero queda por aprobar, según informó el MAG.

Se estimó para la ejecución del PAF una inversión total de US\$ 269.68 millones, considerando el periodo 2011-2014. Específicamente para el PAF Seguridad Alimentaria, se valoró un monto de US\$ 190.40 millones (MAG, 2011). La población objetivo fue de 325 044 familias clasificadas dentro de la categoría de agricultura familiar de subsistencia, que se encuentran distribuidas en el territorio nacional; sin embargo, se dio un fuerte énfasis a los 74 municipios priorizados por la Secretaría Técnica de la Presidencia por su condición de extrema pobreza.

Al analizar y contrastar los indicadores establecidos en el PAF para el quinquenio, se obtienen los siguientes resultados:

TABLA 6: Indicadores PAF (metas y resultados) - Componente Seguridad Alimentaria y Nutricional

INDICADOR	CONCEPTO	CANTIDAD	INCREMENTO
Lograr para el 2014 un incremento del 15 % en el rendimiento de granos básicos de las familias participantes en relación al promedio nacional.	Maíz (q) con base en la producción 2009 (17 291 237 q)	Producción promedia 2010-2014: 18 157 050	865 813
	Frijol (q) con base en la producción 2009 (1 762 417 q)	Producción promedia 2010-2014: 2 116 881	354 464
Al menos 85 % familias productoras de subsistencia al 2014 se encuentran produciendo y autoabasteciéndose de granos básicos.	Paquetes agrícolas	527 012 promedio anual 2011-2015	201 968
En el 2014 al menos 5000 familias productoras de subsistencia reciben atención crediticia en rubros agropecuarios.	Créditos agrícolas	23 736 promedio 2013-2014 en granos básicos	18 736
50 000 toneladas métricas de granos básicos adquiridas por el abastecimiento nacional.	Maíz (Tm) con base en importaciones 2010-2014	108 915	
	Frijol (Tm) con base en importaciones 2010-2014	22 083	
	Arroz (Tm) con base en importaciones 2010-2014	63 135	
60 000 familias al 2014 cuentan con sistemas de producción diversificados	Familias con asistencia	62 799 (2011-2014)	
	Familias con incentivos	64 085 (2011-2014)	

Fuente: Elaboración propia. Obtenido de *Memoria de labores, junio 2013- mayo 2014*, MAG; *Memoria de labores, junio 2014-mayo 2015*, MAG; *Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria Nutricional 2011-2014*, MAG. *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*, STPP, 2013.

Los resultados versus las metas muestran que la mayoría de los indicadores son positivos, a excepción del indicador de producción de maíz, que no logró un incremento del 15 %, sino del 5.01 %, y el de importación de frijol, que reportó un cumplimiento del 44.17 % de la meta en el periodo analizado. Sin embargo, las necesidades globales de los productores de

subsistencia son mayores. Los resultados referidos a estas necesidades se reflejan en la siguiente tabla:

TABLA 7: Indicadores de metas del MAG del Programa PAF

INDICADOR	COBERTURA DE META VS. INDICADOR PAF (%)	COBERTURA EN RELACIÓN A POBLACIÓN BASE* O PRODUCCIÓN PROMEDIO NECESARIA PARA SATISFACER LA DEMANDA**	COBERTURA EN RELACIÓN A POBLACIÓN TOTAL* O PRODUCCIÓN PROMEDIO NECESARIA PARA SATISFACER LA DEMANDA** (%)
Lograr para el 2014 un incremento del 15 % en el rendimiento de granos básicos de las familias participantes en relación al promedio nacional.	5	22 000 000	83
Al menos 85 % familias productoras de subsistencia al 2014 se encuentran produciendo y autoabasteciéndose de granos básicos.	191	325 044	162
En el 2014, al menos 5000 familias productoras de subsistencia reciben atención crediticia en rubros agropecuarios.	475	325 044	7
50 000 toneladas métricas de granos básicos adquiridas por el abastecimiento nacional.	217		218
60 000 familias al 2014 cuentan con sistemas de producción diversificados.	104		19

Fuente: Elaboración propia con base en *Memoria de labores, junio 2013- Mayo 2014*, MAG; *Memoria de labores, junio 2014-mayo 2015*, MAG; *Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria Nutricional 2011-2014*, MAG. *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*, STPP, 2013.

*Población base: 325,000 familias

**Demanda: 22 millones de q (maíz) y 2.5 millones de q (frijol).

Las cifras muestran que aunque los índices de producción actuales están entre los mejores de Centroamérica, no se ha logrado equiparar la disponibilidad y la demanda de maíz y frijol a través de la mejora de los sistemas de producción y abastecimiento de las familias rurales. Sin embargo, se puede resaltar algunos avances y oportunidades:

- La producción de granos básicos está sostenida en su mayoría en la agricultura familiar de subsistencia. De estos productores, según el Censo Agropecuario 2007-2008, el 49.19 % son arrendatarios, el 17.45 % son propietarios y el resto tiene otras formas de tenencia de la tierra (aparcería o prestadas). Esta situación genera poca adopción de tecnologías de conservación de suelo y agua.
- La acción de mayor solidez en la ejecución del PAF-SAN con respecto a la población global meta es la entrega de paquetes agrícolas, que tiene una cobertura casi completa del territorio. Las acciones de extensión agrícola, tendentes a mejorar prácticas agrícolas, a potenciar la diversificación de la agricultura familiar y el fomento de la agricultura comercial, a pesar de que se están recuperando las agencias de extensión de CENTA, son aún insuficientes en términos de cobertura.
- Si bien el incremento en las áreas de siembra y la producción de maíz y frijol podrían disminuir la dependencia de las importaciones, estas prácticas deben guardar coherencia con la conservación de los recursos naturales y promover la agricultura amigable con el medio ambiente, la conservación del agua y suelo.
- La mejora de la calidad de vida de los productores de subsistencia está vinculada además a la posibilidad de generación de excedentes que les permitan obtener ingresos; esto fortalece la visión empresarial y la comprensión de la importancia de la asociatividad y de su vinculación con el mercado, lo cual está considerado en el programa de encadenamiento comercial del PAF.
- Los ingresos de los pequeños productores dependen también de las oportunidades de acceso a espacios de venta de su producción, lo cual exige el cumplimiento de las normas establecidas en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), que instruye a las instituciones del Estado a comprar al menos el 12 % de sus requerimientos a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). El Salvador cuenta ya con esta normativa para incentivar a los pequeños productores, pero en ocasiones no es aplicada o su aplicación es muy limitada (MH, 2013).

En resumen, los programas para la disponibilidad de alimentos se enfocan en aumentar la producción de los granos básicos para abordar el problema de la baja productividad del sector agropecuario mediante la entrega de paquetes agrícolas focalizados en los pequeños productores, que incluyen insumos de producción y asistencia técnica. Sin embargo, y debido a que los recursos son limitados, estas acciones podrían mejorarse al incluir algún requisito de condicionalidad o corresponsabilidad en la entrega de los paquetes, por ejemplo, lo que permitiría realizar una redistribución de los recursos e incrementar la asistencia técnica que ya se brinda a los productores.

3.4 Políticas y programas enfocados en el acceso a alimentos

En cuanto al acceso a alimentos, el principal logro es la mejora del acceso físico y económico de las familias a una alimentación adecuada. Se han impulsado diferentes iniciativas, así como la puesta en marcha de programas de protección social para aquellas familias con mayor vulnerabilidad por su condición de pobreza. Algunos de los más importantes en esta línea son el Programa Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales y el Programa de Ayuda Temporal al Ingreso y Empleabilidad (PATI), el Programa de Dotación Gratuita de Uniformes y Útiles Escolares, Alimentación y Salud Escolar, el Programa de Extensión de los Servicios de Salud a través de Equipos Comunitarios de Salud (ECOS), así como la gratuidad de estos servicios, el Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF Seguridad Alimentaria) y el Programa Social Ciudad Mujer.

Por otra parte, con el objeto de mantener la estabilidad de los precios de la canasta básica alimentaria (CBA), se han implementado mecanismos para evitar la especulación y el acaparamiento de los alimentos, como acciones de vigilancia y regulación, fomento de la competencia y la transparencia de los mercados, así como el mejoramiento de los canales de comercialización y el fortalecimiento de la Defensoría del Consumidor, como institución directamente responsable del monitoreo y seguimiento de los precios del mercado, para contribuir a un mejor funcionamiento del mercado y la seguridad jurídica de los consumidores.

Para la generación de empleo, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) realiza de manera permanente ferias de autoempleo e inscripción de solicitudes de trabajo, tanto en el área urbana como en el área rural, con el objetivo de conectar la oferta laboral con la demanda. Además, el Gobierno impulsa un programa enfocado al primer empleo de los jóvenes, coordinado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE).

En este apartado se exponen las principales políticas y programas vinculados al componente de acceso a alimentos en el país.

3.4.1 POLÍTICAS ENFOCADAS EN EL ACCESO A ALIMENTOS

Ley de Desarrollo y de Protección Social

A finales de octubre de 2013, la Presidencia de la República presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Desarrollo y Protección Social, instrumento que contenía una serie de lineamientos y principios sobre los que se plantean las definiciones de una política de

protección social, un plan de desarrollo social, un sistema nacional de desarrollo y la propuesta de una medición multidimensional de la pobreza, entre otros elementos.

Según el artículo 1, la ley está orientada a “establecer las políticas, planes, programas, así como crear el sistema necesario para proteger, promover y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas, en la perspectiva de la construcción progresiva de su ciudadanía social y del Estado garante de los derechos, conforme a los estándares de bienestar más amplios posibles, con igualdad, equidad y reconocimiento de la diversidad y desde el enfoque y la perspectiva de los derechos humanos integrales”.

Asimismo, la ley, que se aprobó en 2014, está destinada “al conjunto de la población y en particular, a la población en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión social y en situación de discriminación, como las niñas y niños, particularmente en la primera infancia; las mujeres, los jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, los pueblos indígenas y todos los que no gozan debidamente de sus derechos sociales”.

Dicha política operaría en tres vertientes interrelacionadas y complementarias:

- *Desarrollo social*, que pretende garantizar el goce de los derechos universales a la población: educación, salud, seguridad social, alimentación, igualdad, vivienda y trabajo, etc.
- *Protección social*, que busca otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que enfrentan a lo largo del ciclo vital.
- *Inclusión social*, encaminada a disminuir los niveles de desigualdad por razones de género, edad, pertenencia étnica, orientación sexual, discapacidad, etc.

La ley establece que en el primer año de cada periodo presidencial debe formularse un Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, que sería el marco para el conjunto de programas sociales que se definan y ejecuten. También define la creación del Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social para coordinar la ejecución y cumplimiento de la política social. Aquí se incluye el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), que a su vez comprende el conjunto de programas sociales que la ley pretende transversalizar.

El Sistema Nacional de Desarrollo es coordinado por el Presidente y está conformado por las carteras de Hacienda, Salud, Educación, Economía, Vivienda y Desarrollo Urbano, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería y otros que determine la Presidencia de la República.

Otro aspecto expresado en la ley es la medición de la pobreza desde un enfoque de derechos y de manera multidimensional. La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabajaron la metodología y presentaron los resultados de la medición de la pobreza multidimensional (PNUD, 2015).

El artículo 28 de la ley en cuestión declara que el SPSU busca la articulación y complementariedad de los diferentes programas de protección social. En dicha línea de acción, la propuesta define un conjunto de programas que deberán preservarse de manera transversal a lo largo del tiempo, sin perjuicio de que se deberá agregar nuevas acciones encaminadas a cubrir las distintas necesidades de protección social y a incrementar las coberturas en la búsqueda de la universalidad y de garantizar los derechos de todas las personas.

Los programas incluidos en la ley son:

- a) Comunidades Solidarias, Urbanas y Rurales;
- b) Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares;
- c) Alimentación y Salud Escolar;
- d) Vaso de Leche;
- e) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso;
- f) Ciudad Mujer;
- g) Nuestros Mayores Derechos;
- h) Pensión Básica Universal;
- i) Programa de Agricultura Familiar;
- j) Paquetes Agrícolas;
- k) Acceso y Cobertura Universal a la salud Integral, Pública y Gratuita;
- l) Acceso y Mejoramiento de Vivienda;
- m) Infraestructura Social Básica;
- n) Atención Integral a la Primera Infancia;

3.4.2 PROGRAMAS ENFOCADOS EN EL ACCESO A ALIMENTOS

Un primer modelo de protección social encaminado a reducir la pobreza inició en 2005 con el programa de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Posteriormente, en el periodo 2009-2014 se establecieron las bases para mejorar la inversión en los programas sociales, a fin de contribuir a la erradicación de la pobreza, enfocadas no solo a la cantidad de la inversión proyectada y al número de iniciativas concretas movilizadas, sino también a dar respuesta a un cambio de visión que hace de la política social una cuestión de derechos y un pilar fundamental en la construcción del bienestar colectivo.

En este mismo periodo (2009-2014) se estableció el SPSU, integrado por dos componentes, uno contributivo y el otro no contributivo. El primero se asocia con las prestaciones a las que acceden las personas que se incorporan al mercado formal del trabajo y que se expresa en el acceso a determinados instrumentos de seguridad social. El segundo se

refiere a las prestaciones no contributivas que se otorgan a la población en situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión social. Los programas incluidos en el componente no contributivo constituyen un avance importante, considerando la previa invisibilidad de la pobreza y vulnerabilidad socioeconómica al centro de las políticas de reducción de pobreza nacional. Entre estos programas se encuentran:

1. Comunidades Solidarias. En la tabla se presentan la cantidad de familias participantes y los montos ejecutados por año:

TABLA 8: Comunidades Solidarias Rurales. Cantidad de familias participantes y montos ejecutados por año

AÑO	CANTIDAD DE FAMILIAS	MONTO EJECUTADO POR AÑO (EN US\$)
2005	11 862	419 890
2006	24 106	3 262 285
2007	48 646	6 648 050
2008	83 654	11 173 360
2009	105 824	19 227 040
2010	98 377	18 765 000
2011	90 997	17 124 610
2012	82 994	14 438 245
2013	75 192	14 642 970
2014	72 213	12 666 645
2015	66 628	12 242 364

Fuente: FISDL, 2016.

2. Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI):

TABLA 9: PATI. Participantes atendidos y montos ejecutados por año

AÑO	PARTICIPANTES ATENDIDOS	MONTO EJECUTADO POR AÑO (EN US\$)
2010	3933	833,900
2011	15 283	10,627,400
2012	17 086	15,341,100
2013	16 321	10,847,700
2014	5257	4,878,700
2015	5375	1,948,200

Fuente: FISDL, 2016.

El Programa de Transferencias Condicionadas de las Comunidades Solidarias busca atender las demandas sociales básicas de familias con los mayores niveles de pobreza y exclusión social en áreas urbanas y rurales. A la fecha se ha logrado implementar en 100 municipios de 262 a nivel nacional. Este programa utiliza el Registro Único de Participantes (RUP) como instrumento de focalización de familias.

Según el *Informe sobre Protección Social de la Niñez* (UNICEF, 2014), en 2013 únicamente el 6 % de los hogares en condición de pobreza que contaban en su grupo familiar con niñez y adolescencia se beneficiaban del Programa de Protección Social destinado a la seguridad de ingresos. El mismo informe indica que los programas de mayor cobertura territorial son los que menos focalizan hacia los más pobres. En el Programa Comunidades Solidarias, por ejemplo, del 69 % de familias en cuyo grupo familiar hay niñas o niños que cumplen los criterios por su nivel de pobreza y exclusión, solamente el 15 % están incluidas en el programa. En el caso del subsidio del gas propano es a la inversa: del 48 % de la población que vive en condición de pobreza, dos de cada tres, o sea el 67 % de familias, se benefician del programa.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de la cobertura e inclusión de los diferentes programas del SPSU hasta 2015.

TABLA 10: Resumen sobre la cobertura e inclusión de los programas

PROGRAMA	Beneficiarios activos a 2015	Población priorizada **	% de inclusión	Población de referencia *	% de Inclusión	Presupuesto 2015 (en US\$)
Bono Salud / Educación Comunidades Solidarias Rurales	60 412	85 257	70.86 %	112 525	53.69 %	12 242 364
Bono Educación CSU	6175	26 649	23.17 %	37 227	16.59 %	1 434 158
Pensión Básica Universal de CSR	17 318	28 221	ND	ND	61.37 %	16 034 848
Pensión Básica Universal de CSU	4848	8214	ND	ND	59.02 %	2 785 449
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso - PATI	5375	ND	ND	ND	ND	1 948 200

Fuente: FISDL, 2016.

** Total de personas censadas que cumplen criterios según priorización RUP.

* Total de personas censadas en RUP que cumplen criterios.

Este esfuerzo del Gobierno central es complementado con los programas implementados por las ONG. El programa Libras de Amor, de la Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL), muestra ejemplarmente el alcance del sector no gubernamental. En 2015, esta organización llegó a mejorar la calidad de vida de 11 014 niños y niñas menores de 5 años y 550 mujeres embarazadas en 18 municipios.

Programa de Alimentación y Salud Escolar

El Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE), ejecutado por el Ministerio de Educación, está orientado a propiciar mejores condiciones escolares para disminuir el hambre inmediata y la deserción escolar, aumentar la asistencia y el nivel educativo y mejorar el nivel de aprendizaje para la niñez, por medio de un refrigerio diario, servido en las primeras horas de la jornada. Esta acción intenta mejorar los índices de asistencia a clases y permanencia en el sistema escolar, convirtiéndose en un incentivo para que los padres envíen a sus hijos a la escuela. Una de sus principales características, aunque ejecutada a pequeña escala, es que la compra de alimentos proviene de pequeños productores. Sin embargo, el objetivo del programa no es mejorar la nutrición, sino aumentar el nivel de matrícula y bajar los índices de deserción, puesto que en los últimos años los altos niveles de violencia han provocado aumentos en el abandono de la escuela. Sin embargo, aún no se cuenta con un estudio de impacto que documente el aumento de la asistencia escolar vinculado al PASE.

Según el Ministerio de Educación (MINED, 2015), en el año de gestión 2014-2015 se reportaron los siguientes logros:

- Atención de 1 304 712 estudiantes, desde parvularia a educación media, en 5109 centros escolares, 225 Centros de Atención Inicial (ISNA) y 43 Centros Rurales de Nutrición (Ministerio de Salud) a nivel nacional.
- Distribución de más de 12 mil toneladas métricas de alimentos en productos de canasta básica: frijol, arroz, azúcar, aceite, bebida fortificada y leche en polvo (para los que aún no reciben la leche líquida del Programa Vaso de Leche). La inversión realizada fue de US\$ 20 344 037, provenientes de fondos del Gobierno de El Salvador y del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (FANTEL). Para la preparación de los alimentos, el programa cuenta con el apoyo de la comunidad educativa de cada escuela, en su mayoría las madres de los estudiantes. Esto último es cada vez más difícil de realizar, especialmente en las zonas urbanas, donde las tasas de empleo femenino son más altas.

- Ejecución de proyectos de huertos escolares en centros educativos y aprovechamiento de su producción en el refrigerio escolar. Esta es una herramienta pedagógica que fortalece los conocimientos de estudiantes y de la comunidad educativa en temas de alimentación saludable, SAN y producción local de alimentos. Al inicio de 2016, unas 1253 instituciones de educación participaban en el proyecto.
- Uno de los logros más importantes de 2015 es la puesta en marcha de un proyecto de compras locales para el PASE en algunos centros escolares de Ahuachapán, Sonsonate y Usulután, en donde se vincula la necesidad de las escuelas con la producción local de verduras, frutas y huevos. Con este proyecto, las escuelas son abastecidas semanalmente de dichos insumos para elaborar el refrigerio escolar y las granjas e industrias de cada zona son favorecidas económicamente. Esta estrategia ha sido desarrollada mediante la coordinación interinstitucional de MAG, CENTA, MINEC, MINSAL, CONAMYPE, COMURES y STPP. El proyecto tuvo una inversión de US\$ 130 000.

Programa Vaso de Leche

Como parte del PASE, el Programa Vaso de Leche se ha convertido en un aporte a la comunidad educativa, pues al ofrecer un alimento nutritivo al estudiante contribuye a un mayor rendimiento en la escuela.

Además, posee un componente de reactivación económica que favorece a los ganaderos nacionales con la compra de la leche que se produce localmente y la industrialización del proceso de empaclado y distribución del líquido a las escuelas.

En el periodo de gestión 2014-2015 se distribuyó a nivel nacional un total de 5 735 293 litros de leche, que llegaron a un millón de estudiantes de 2918 centros escolares que reciben leche líquida en sustitución de la leche en polvo. La inversión que se realizó en la compra de leche líquida ascendió a US\$ 5 623 171.34 provenientes de fondos gubernamentales.

En 2015 se incorporaron alrededor de 650 escuelas más al programa, con lo cual se benefician 200 000 estudiantes más.

El número de ganaderos que ingresan a la cadena de abastecimiento de la leche cruda de vaca para el programa ha aumentado. Asimismo, cada año incrementa la cantidad de estudiantes que reciben en su refrigerio leche líquida producida en el país. El programa ha contribuido a reducir la cantidad de leche en polvo importada y ha aumentado las divisas en el mercado nacional, hecho que también estimula la economía local y beneficia a pequeños productores y empresas.

3.5 Políticas y programas enfocados en consumo y utilización de alimentos

En cuanto a los avances en el consumo y utilización de alimentos destacan tres:

- Mejora del consumo de alimentos en la población salvadoreña a lo largo del ciclo vital;
- Aprovechamiento óptimo de la alimentación mediante el mejoramiento de la calidad de servicios, saneamiento básico y agua segura;
- Prevención y atención integral en salud y nutrición de grupos afectados y en riesgo.

Mejora del consumo de alimentos en la población salvadoreña a lo largo del ciclo vital

Los ministerios de Salud y Educación y la Defensoría del Consumidor desarrollan acciones educativas para a la población orientadas a mejorar la salud y las prácticas alimentarias, así como acciones de orientación en temas de normatividad para garantizar el valor nutritivo y la inocuidad de los alimentos ofrecidos a la población.

De igual manera, para mejorar la condición nutricional de la población escolar, se promueve la creación de huertos escolares y el control de los cafetines en los centros educativos. Además, el CONASAN lidera un proceso la formulación de una estrategia nacional educativa en salud, alimentación y nutrición, con el objetivo de mejorar los comportamientos alimentarios y las prácticas de salud y nutrición. En la formulación del primer borrador de esta estrategia han participado distintas instituciones que actualmente desarrollan acciones educativas en este tema, y se espera que el sector privado se ha incorpore en futuras convocatorias.

Aprovechamiento óptimo de la alimentación mediante el mejoramiento de la calidad de servicios, saneamiento básico y agua segura

Se han promovido los entornos saludables, con especial énfasis en el manejo de agua segura, de basura y de excretas, para garantizar el aprovechamiento biológico de los alimentos. El enfoque es desde la vivienda, las comunidades, las escuelas, los lugares de trabajo y, sobre todo, en armonía con los ecosistemas, cumpliendo de esta manera con el objetivo de garantizar el derecho a la salud a toda la población, acciones que se promueven con la intervención de los ECOS familiares y especializados del MINSAL.

Prevención y atención integral en salud y nutrición de grupos afectados y en riesgo

La mejora en los indicadores de desnutrición ha sido posible gracias a una serie de acciones contempladas en la Estrategia de Atención en Nutrición y Desarrollo en la Primera Infancia del MINSAL, que se enmarca en la Política de Salud Construyendo la Esperanza, en la

Ley de Lactancia Materna y en la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (PNPNA).

Además, con el objeto de ampliar la cobertura y calidad en la prestación de servicios de salud integral e integrada, el Gobierno central ha aumentado la cantidad de Unidades Comunitarias de Salud Familiar (UCSF) de 347 en 2009 a 708 en 2015 (MINSAL), poniendo especial énfasis en la salud materno-infantil, vacunaciones, desparasitación, salud oral y otras acciones de promoción de la salud.

3.5.1 POLÍTICAS ENFOCADAS EN CONSUMO Y UTILIZACIÓN DE ALIMENTOS

Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia

Esta política fue impulsada y presentada por el Ministerio de Educación y constituye más bien una hoja de ruta que requiere del esfuerzo, coordinación y recursos de una multiplicidad de actores gubernamentales, no gubernamentales, de cooperación internacional y organismos multilaterales.

Entre sus estrategias se encuentra la creación e implementación del Modelo de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia. El MINED, el MINSAL, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) e instancias como UNICEF, PMA y OXFAM, organizaciones con experiencia acumulada en el país al respecto, brindaron asesoría y aportes en conjunto para la creación e implementación del Modelo de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Este modelo permite establecer, con base en una normativa de funcionamiento, la calidad de la atención de la niñez acorde a las etapas del desarrollo integral de la niña y el niño (MINED, 2010).

El modelo toma en cuenta los componentes de “educación, salud, nutrición, lactancia materna y protección; articulando el involucramiento, la participación y el apoyo de todas las instancias públicas, de la sociedad civil y de cualquier otra naturaleza, junto con la participación de la familia y la comunidad” (ibíd.). Su implementación tiene el fin de generar en el país un modelo equivalente en las vías de atención institucional y comunitaria para garantizar el pleno desarrollo de las niñas y los niños de nuestro país. Asimismo, “el modelo de Educación y Desarrollo Integral podrá ser enriquecido a través de programas complementarios para la vía institucional y la comunitaria, de manera progresiva de acuerdo con los recursos del Estado y la sociedad civil en sus diferentes manifestaciones orgánicas, dándole prioridad a la cobertura con calidad para la primera infancia, a fin de disminuir la brecha existente en la atención integral de las niñas y niños desde la concepción hasta los siete años de vida, cumpliendo con los estándares de calidad” (ibíd.).

Política de Protección, Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna

Promovida por el Ministerio de Salud y aprobada por el pleno legislativo el 16 de agosto de 2011, está enfocada a “garantizar el ejercicio del derecho a la lactancia materna de las niñas, niños, madres y familias salvadoreñas, como elemento indispensable para lograr un óptimo estado de salud, desarrollo y nutrición” (MINSAL, 2011).

La política persigue los siguientes objetivos estratégicos:

- Fortalecer el marco legal y normativo para la protección, promoción y apoyo de la lactancia materna en El Salvador.
- Asegurar la promoción de la lactancia materna para la población salvadoreña, teniendo en cuenta las diferentes condiciones sociales, culturales y medioambientales.
- Fortalecer los mecanismos de apoyo a la lactancia materna a nivel comunitario, laboral y en la prestación de los servicios de salud con participación intersectorial.
- Generar condiciones que faciliten la lactancia materna en situaciones especiales y a grupos vulnerables.

El 26 de junio de 2013, bajo el dictamen n.º 37, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Apoyo, Promoción y Protección de la Lactancia Materna. En junio de 2015 se aprobó su reglamento, que establece lineamientos claros en torno a la implementación de la ley, tales como:

- a) El personal médico de instituciones públicas y privadas deberá promover e indicar prioritariamente la lactancia materna exclusiva, con énfasis en casos de prematurez.
- b) El MINSAL regulará la creación y funcionamiento de los Bancos de Leche Humana y los Centros de Recolección de Leche Materna.
- c) Prohibiendo la publicidad que desaliente la lactancia materna y promueva el uso de sucedáneos y alimentación con biberón.

Políticas de Fortificación de Alimentos

La Política Nacional de Salud establece la necesidad de fortalecer el Programa Nacional de eliminación de deficiencias de micronutrientes, la fortificación y vigilancia de alimentos de consumo masivo, la suplementación con micronutrientes a grupos vulnerables y la educación nutricional, así como promover la participación intersectorial en la toma de decisiones.

Para el desarrollo del programa se cuenta con un marco legal, que incluye leyes, reglamentos y normas técnicas de cada uno de los alimentos fortificados. La fortificación de harina de trigo y de maíz es obligatoria. De acuerdo con la norma, “se aplica a todas las harinas de maíz nixtamalizado, las cuales deben estar fortificadas con micronutrientes, tales como:

hierro, niacina, tiamina, riboflavina y ácido fólico, ya sean estas de producción nacional, importación o donación” (CONACYT, 1995).

3.5.2 PROGRAMAS ENFOCADOS EN CONSUMO Y UTILIZACIÓN DE ALIMENTOS

El Ministerio de Salud desarrolla intervenciones de salud y nutrición mediante un Sistema Integrado de Servicios de Salud, en el cual se abordan integralmente los esfuerzos relacionados con el consumo y la utilización de alimentos.

Entre otros, este sistema incluye los siguientes componentes de atención nutricional:

1. Componente Lactancia Materna
2. Prevención de Desnutrición y Retardo del Crecimiento
3. Prevención de Sobrepeso y Obesidad
4. Educación Alimentaria y Nutricional
5. Centros Rurales de Nutrición
6. Tratamiento y manejo de la malnutrición

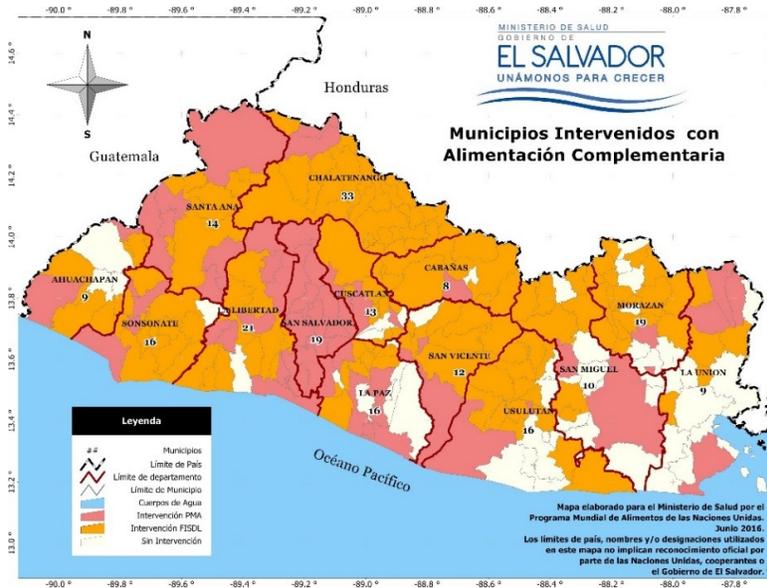
En el componente de Prevención de la Desnutrición y Retardo del crecimiento, el Ministerio de Salud ha implementado la Estrategia de Atención en Nutrición y Desarrollo a la Primera Infancia, la cual fue oficializada en 2012. Su objetivo principal es “mejorar y/o mantener un adecuado estado nutricional de la población materno infantil para asegurar un desarrollo fetal armónico, un crecimiento y desarrollo normal de los niños y las niñas, asegurando una lactancia materna exitosa” (MINSAL, 2011).

Esta iniciativa prioriza la atención en nutrición en la ventana de oportunidad de los 1000 días (mujeres embarazadas, madres lactantes y niñez de 6 a 23 meses) e incluye entre sus principales acciones:

- Uso de alimentos complementarios y suplementación con micronutrientes.
- Monitoreo y evaluación del estado nutricional.
- Estimulación temprana.
- Acciones de Educación, Comunicación e Información.

Inicialmente se priorizó la implementación de la estrategia en los 100 municipios con mayores niveles de pobreza; sin embargo, a enero de 2016 se logró ampliar la cobertura a 217 municipios, logrando superar la meta inicial (ILUSTRACIÓN 4).

ILUSTRACIÓN 4: Cobertura nacional de programas de alimentación y fuentes de financiamiento



Fuente: PMA/MINSAL. Elaborado por PMA, enero 2016.

Esta ampliación de cobertura, en especial para el uso de alimentos nutricionalmente mejorados, se logró en parte con el apoyo de diferentes cooperantes, quienes por su lado utilizaron diferentes formulaciones del alimento. Esta situación ha generado que se encuentren en circulación hasta tres diferentes productos para el mismo programa, y cada uno con su propia ración (dosis) diaria.

El programa no cuenta con recursos propios, ya que a la fecha depende de la cooperación.

En su implementación, se utilizaron diferentes mecanismos para distribución del alimento fortificado; por una parte, ha estado a cargo de los equipos de salud en la mayoría de establecimientos, donde ellos son responsables de asegurar la cadena logística para el manejo y distribución de alimentos, adicionando esta actividad a sus múltiples responsabilidades. Por otra parte, y con el apoyo del PMA, el MINSAL está realizando un proyecto piloto donde la distribución del alimento se realiza mediante la entrega de un bono a los participantes del proyecto que asisten a los servicios de salud para que puedan canjearlo por el alimento en un supermercado local de manera gratuita. Esta modalidad ha permitido entregar simultáneamente alimentación complementaria a un promedio de hasta 16 000 beneficiarios, entre mujeres embarazadas, madres lactantes y niñez de 6 a 23 meses. Por otra parte, en un primer análisis de impacto de esta intervención se ha podido evidenciar que se logró mejorar la tendencia del crecimiento en los indicadores peso/talla en un 95 % y talla/edad en el 82 %.

Si bien la estrategia incluye más que la entrega de un alimento nutricionalmente mejorado, existe la oportunidad de documentar el nivel de adherencia al programa por parte

de la población participante, así como continuar analizando el impacto de la estrategia integral en la población meta.

Otras oportunidades son asegurar el financiamiento sostenible del programa y su focalización.

Protección, Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna

Desde 2013 se han instalado 3 Bancos de Leche Humana en los Hospitales San Juan de Dios de Santa Ana y de San Miguel, y en el Hospital Nacional de la Mujer en San Salvador, que han beneficiado hasta octubre de 2015 a un total de 19 539 mujeres. Asimismo, se alcanzó el 53 % de lactancia materna exclusiva en niñas y niños menores de 6 meses (MINSAL, 2015).

En el 2014-2015 se abrieron 6 centros Recolectores de Leche Materna en la Región Metropolitana, que abastecen al Banco de Leche del nuevo Hospital Nacional de la Mujer. En todo el país funcionan 31 Centros Recolectores de Leche Humana (CRLH), 25 en instalaciones del MINSAL y 6 más en instalaciones de empresas privadas (MINSAL, 2015).

Fortificación de Alimentos

El objetivo de esta estrategia es mejorar el estado nutricional de la población a través de la ingesta de alimentos tales como: sal, azúcar y harina de trigo fortificados con yodo, vitamina A, hierro, ácido fólico y vitaminas del complejo B respectivamente. La intervención está orientada a disminuir los desórdenes por deficiencias de micronutrientes específicos, cuyos componentes son:

- Suplementar a la población con micronutrientes específicos (vitamina A, hierro, zinc, entre otras).
- Fortificación de alimentos (sal, azúcar, harina de trigo y de maíz).
- Educación nutricional, para promover el consumo de alimentos fortificados.

Metas:

- Lograr la fortificación del 100 % de la sal con yodo, el azúcar con vitamina A y la harina de trigo con hierro, ácido fólico y vitaminas del complejo B.
- Promover la fortificación de nuevos alimentos con hierro y ácido fólico.
- Actualizar el marco regulatorio de los alimentos fortificados.
- Garantizar la sostenibilidad del programa de alimentos fortificados.

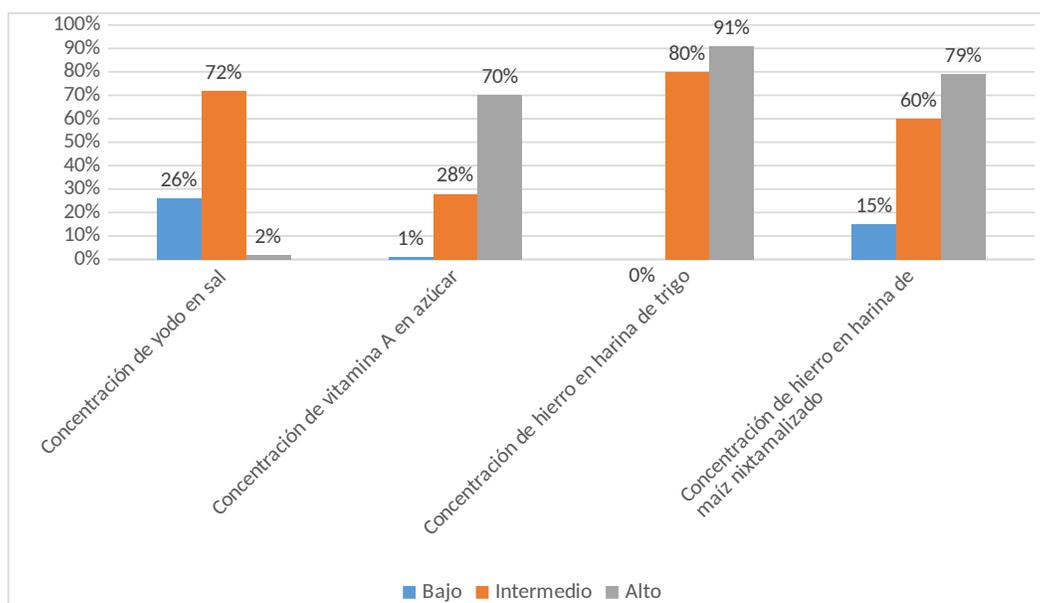
En términos de logros, la evaluación indica que los impactos de las fortificaciones en general son positivos; sin embargo, existen diferencias considerables en las distintas regiones

de El Salvador. Evaluando yodo en la sal, vitamina A en el azúcar y el índice de hierro en las harinas, los niveles de fortificación detallados se muestran en el **GRÁFICO 18**.

El Comité Nacional de Apoyo a los Programas de Alimentos Fortificados (CONAPAF) se conformó en 1998 y está organizado internamente por miembros representantes de los ministerios de Salud, Economía, Hacienda, Agricultura y Ganadería, de la Defensoría del Consumidor, del Centro para la Defensa del Consumidor y del sector académico, representado por la Universidad de El Salvador, la Universidad José Simeón Cañas y la Universidad Evangélica de El Salvador. Además, forman parte del Comité la empresa privada por medio de los sectores de azucareros, salineros y el de harinas; asimismo, participan tres agencias del Sistema de Naciones Unidas: OPS/OMS, UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos. No obstante, actualmente este Comité no está funcionando, aunque se está trabajando en reactivarlo.

El alcance de CONAPAF es contribuir dentro del ámbito de la responsabilidad de cada una de las instituciones que lo integran al desarrollo de las actividades encaminadas a mejorar la alimentación y nutrición a través de los programas de fortificación de alimentos procesados y alimentos nutricionalmente mejorados, a fin de beneficiar la salud de la población salvadoreña.

GRÁFICO 18: Concentración de micronutrientes por alimento fortificado¹³



Fuente: MINSAL, 2015.

¹³ Los niveles son :

Sal: Bajo = < 30 mg/kg; Medio = 30 - 100 mg/kg; Alto = > 100 mg/kg.

Azúcar: Bajo = < 10 mg/kg; Medio = 10 - 20 mg/kg; Alto = > 20 mg/kg.

Harina Trigo: Bajo = < 55 mg/kg; Medio = 55 mg/kg; Alto = > 55 mg/kg.

Harina Maíz: Bajo = < 40 mg/kg; Medio = 40 mg/kg; Alto = > 40 mg/kg

Suplementación con micronutrientes

Como parte del componente de prevención de la malnutrición, en 2014 fueron actualizados los lineamientos para la suplementación con micronutrientes, que tienen como objetivo definir las acciones para la prevención y tratamiento de las deficiencias de micronutrientes en el ciclo vital.

El programa va dirigido a toda la población que asiste al MINSAL (servicios), a grupos prioritarios, como las poblaciones vulnerables a la malnutrición, adolescentes, mujeres en edad fértil, mujeres embarazadas, madres en periodo de lactancia materna, niños y niñas prematuros y con bajo peso al nacer, niñas y niños de 0 a 59 meses de edad.

Uno de los avances sustanciales ha sido la actualización de los lineamientos con base en la evidencia sobre las deficiencias de micronutrientes en el país. La aplicación de los lineamientos se realiza en las diferentes Unidades Comunitarias de Salud Familiar como parte de la atención integral materna e infantil, asegurando una intervención integrada a los demás programas de salud.

La respuesta a la sequía 2015

Desde 2013, El Salvador se vio afectado por una sequía prolongada que mermó la producción agrícola. Aunque en los últimos tres años no se ha contado con la cantidad de lluvia necesaria, de parte de las instituciones de Gobierno no se generó una declaratoria de emergencia. El Gobierno ha reconocido el efecto de este fenómeno climático en la seguridad alimentaria de los agricultores y ha aplicado medidas que reduzcan su impacto. Ante esto, los Ministerios de Agricultura y Salud han realizado planes y acciones bajo sus propios criterios para la reducción del impacto.

Por su parte, en coordinación con el CONASAN, el MAG atendió en 2015 a más de 42 000 familias de agricultores con una canasta de alimentos que contenía maíz, frijol, arroz y sal para un periodo de un mes.

También el MINSAL, en coordinación con el CONASAN y otras instituciones, entregó una canasta de maíz, frijol, arroz, aceite y cereal fortificado a más de 19 000 familias en 24 municipios durante un mes. La asistencia se extendió durante dos meses adicionales, con el apoyo de la cooperación del PMA y a través de un bono vinculado con una canasta específica de alimentos. El PMA lideró también un esfuerzo de Naciones Unidas de recaudar ayuda monetaria del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF, por sus siglas en inglés) para asistir a otros 6500 hogares, con la participación de FAO, PNUD y UNICEF, durante tres meses en los que se abordaron todos los aspectos de la SAN afectados por la sequía.

Cabe destacar que mientras el país está desarrollando planes de contingencia para diferentes tipos de desastres asociados a fenómenos climáticos, falta por el momento un plan contra la sequía a pesar de la frecuencia de este evento en los últimos años.

3.6 Políticas relacionadas con seguridad y prevención de desastres

Los principales avances en las acciones de programas y políticas vinculadas con la prevención de desastres y el cambio climático son dos:

- Vigilancia, monitoreo, evaluación y alerta temprana de la SAN.
- Seguridad alimentaria y nutricional de la población en situaciones de emergencia

Vigilancia, monitoreo, evaluación y alerta temprana de la SAN

Se ha desarrollado un observatorio nacional y un sistema de información para vigilancia, alerta temprana, monitoreo y evaluación de la SAN, que cuenta con distintos módulos que permiten la reflexión y análisis en torno al tema. Estos son: a) el sistema de información en SAN (SINASAN), que permite monitorear los principales problemas de malnutrición de la población y sus determinantes a nivel nacional y departamental por medio de los indicadores correspondientes; b) el Centro de Documentación en SAN, que proporciona documentación relevante en SAN y enlaces para otros sitios de documentación de interés; c) el Aula Virtual, que servirá para el fortalecimiento de capacidades en SAN; d) las Bases de Datos de investigaciones relevantes en SAN para realizar procesamientos y análisis secundarios, y e) foros de reflexión de la temática. El CONASAN y el MARN realizarán foros de pronósticos climáticos con aplicación a la SAN, a fin de dar alertas oportunas sobre situaciones que pongan en riesgo la seguridad alimentaria de la población y tomar medidas de prevención, mitigación o de respuesta alimentaria pertinente. El observatorio contará además con un enlace para los pronósticos climáticos que favorecen la alerta temprana.

Por otra parte, bajo la coordinación del CONASAN, el MINED y el MINSAL se celebró en mayo de 2016 el IV Censo de Talla y el I Censo de Peso en escolares de primer grado en 100 % de centros educativos públicos y privados. Miles de niños y niñas fueron pesados y tallados para obtener los niveles de prevalencia de desnutrición crónica, desnutrición aguda, sobrepeso y obesidad a nivel municipal, departamental y nacional. La información permitirá la actualización del mapa de desnutrición crónica y se obtendrá información para el indicador de obesidad y sobrepeso. Los resultados permitirán identificar y caracterizar a los grupos de población en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, focalizando de una mejor manera las intervenciones y facilitando la coordinación interinstitucional para complementar sus acciones de SAN en los territorios.

Seguridad alimentaria y nutricional de la población en situaciones de emergencia

Se ha establecido la Mesa Intersectorial para la Atención de Emergencias Alimentarias con el propósito de definir mecanismos para normar, integrar y articular la respuesta alimentaria y

nutricional a la población afectada por INSAN durante situaciones de riesgo o emergencia, a fin de que sea adecuada y oportuna. Esta instancia ha articulado acciones intersectoriales para la gestión de recursos financieros y para atender a las familias en INSAN, respondiendo con acciones encaminadas a la focalización de las familias, ayuda alimentaria y recuperación de medios de vida.

En coordinación con organismos de cooperación internacional, gobiernos locales, ONG y demás actores privados, el Gobierno central ha desarrollado acciones para la distribución de alimentos a las poblaciones perjudicadas por los efectos de la sequía y la roya de los últimos años. Estas acciones fueron encomendadas a la Dirección Ejecutiva del CONASAN, quien articuló con MRREE, STP, MINSAL, MINEC/DIGESTYC, MAG/DGEA, FISDL y Secretaría de Inclusión Social. Los municipios priorizados fueron los de la zona oriental del país.

Además, con el soporte técnico y financiero de las agencias de cooperación (Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica-PRESANCA II y Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional-PRESISAN), se han fortalecido capacidades de funcionarios gubernamentales para el manejo de metodologías de evaluación de seguridad alimentaria en situaciones de emergencia.

Plan El Salvador Seguro (PESS)

El PESS es la herramienta principal del Gobierno salvadoreño para enfrentar el tema de la violencia. En sus capítulos introductorios define el hecho de que gran parte de la juventud no estudia, ni trabaja, identificando esta condición como una de las causas del problema. El plan propone medidas sociales como la creación de trabajo e ingresos para la juventud para abordar esta causa. De igual manera, propone medidas para contener la violencia desde las instituciones.

Este plan, de carácter integral y flexible, consta de cinco ejes y ciento veinticuatro acciones prioritarias, urgentes de corto, mediano y largo plazo para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia y la atención y protección a víctimas.

Las principales apuestas del Plan son:

- Mejorar la vida de las personas en los territorios para reducir la incidencia e impacto de la violencia y el crimen.
- Contar con un sistema de investigación criminal y justicia penal articulado y efectivo que goce de la confianza de la ciudadanía.
- Cortar la influencia de grupos criminales en centros de privación de libertad y garantizar el cumplimiento de la pena en espacios y condiciones adecuadas para la rehabilitación y la reinserción con estricto apego a la ley.

- Disponer de un marco legal y de una oferta institucional que garantice la atención integral y la protección a las víctimas con el fin de reducir el impacto de la violencia y la criminalidad.
- Contar con una institucionalidad coherente que aborde de manera articulada y efectiva la violencia y la criminalidad y goce de la confianza ciudadana.

Aunque su cobertura es nacional, en su primera etapa se han focalizado 50 municipios, definidos a partir del diagnóstico elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC).

Se ha estimado que la ejecución del Plan demanda un presupuesto de 2100 millones de dólares para 5 años, considerando 5 ejes de intervención:

TABLA 11: Montos estimados para la implementación de Plan El Salvador Seguro

CONCEPTO	MONTO ESTIMADO PARA 5 AÑOS (EN MILLONES DE DÓLARES US\$)	%
Eje 1. Prevención de la violencia	1550	73.8
Eje 2. Control y persecución penal	155	7.4
Eje 3. Rehabilitación y reinserción	180	8.5
Eje 4. Atención y protección a víctimas	100	4.8
Eje 5. Fortalecimiento institucional	95	4.6
Funcionamiento, comunicaciones y rendición de cuenta	20	0.9
TOTAL	2100	100

Fuente: Elaboración propia con base en el PESS 2015.

Entre 2015 y 2016, el PESS se implementó en 10 municipios que ya cuentan con un plan territorial El Salvador Seguro (Sonsonate, Santa Ana, San Salvador, Jiquilisco, Mejicanos, Ciudad Delgado, Colón, Soyapango, Cojutepeque y Zacatecoluca). La segunda fase de ejecución del PESS está en curso en 16 municipios más, los cuales están desarrollando sus planes territoriales (PESS, 2015).

Se prevé que el financiamiento para este Plan provendrá del Presupuesto General de la Nación, de préstamos en proceso de ratificación en la Asamblea Legislativa, así como de organismos de cooperación. Nuevos préstamos, contribuciones privadas, cooperación internacional y contribuciones especiales para alimentar su Fondo de Seguridad también juegan un papel.

Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

La ley tiene como objetivo prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres naturales y antrópicos en el país y además desplegar en su eventualidad el servicio público de protección civil, que debe caracterizarse por su generalidad, obligatoriedad, continuidad y regularidad, para garantizar la vida e integridad física de las personas, así como la seguridad de los bienes privados y públicos.

Esta ley tiene como finalidad: a) constituir el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, determinar sus objetivos e integrantes; b) definir las atribuciones o facultades de los organismos integrantes del sistema; c) regular el funcionamiento de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; d) determinar los elementos del Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; e) regular la declaratoria de emergencia nacional y de alertas en caso de desastres, y f) regular el procedimiento sancionatorio en el caso de infracciones a esta ley.

Asimismo, la interpretación y aplicación de esta ley sigue los siguientes principios: la dignidad humana, la sustentabilidad, la sistematicidad, la generalidad, la proporcionalidad y la continuidad.

Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

El Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres tiene como objeto definir las acciones del Estado y de la sociedad civil para el manejo de los riesgos, el estudio de las vulnerabilidades existentes y su mitigación y los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastres. Este plan debe incluir las políticas, estrategias, acciones y programas, tanto de carácter nacional, departamental, municipal y local.

Planes de Prevención y Mitigación de Desastres

El Salvador cuenta con un Plan Nacional de Protección Civil y planes departamentales. Para la SAN, el Plan Nacional tiene los siguientes objetivos:

- Crear y administrar una red de centros de almacenamiento de alimentos e insumos básicos de primera respuesta para operativos de emergencia a nivel nacional, administrados de manera descentralizada, con el apoyo de las instancias departamentales y nacionales.
- Fortalecer los sistemas de monitoreo para la detección y vigilancia alimentaria y nutricional en poblaciones de alto riesgo, tanto urbanas como rurales.
- Promover prácticas saludables e higiénicas de manipulación de alimentos.
- Velar por la calidad sanitaria de los alimentos de producción nacional y extranjera.

- Procurar la producción y tener una reserva estratégica de alimentos nutricionalmente mejorados para poblaciones de alto riesgo, durante situaciones de emergencia y rehabilitación.

Aunque este Plan Nacional, escrito en 2009, atribuye responsabilidades y articula ejecuciones concretas, la sequía de 2015-2016 demostró que todavía no se incluyen desastres de lento desarrollo en el mandato de Protección Civil. Mientras en años anteriores el CONASAN logró coordinar respuestas entre diferentes actores, existe la oportunidad de definir lineamientos que ayuden a coordinar mejor y atender rápidamente a población afectada en Inseguridad alimentaria y nutricional por emergencia de lento desarrollo.

Con respecto a actividades concretas, El Salvador cuenta con Planes Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, los cuales incluyen acciones contingenciales. Mientras a nivel nacional el país tiene en este momento planes de contingencia correspondientes a terremotos y maremotos, la elaboración de otros planes se está discutiendo para 2017.

Capítulo 4. Análisis de oportunidades

El Salvador ha logrado importantes avances en las respuestas a la inseguridad alimentaria y nutricional en los últimos años, tales como: (i) la creación del CONASAN, una entidad interministerial para la SAN, (ii) la formulación de un Plan Estratégico Nacional de SAN 2013-2016, (iii) una propuesta de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria en proceso de aprobación; iv) la formulación e implementación de una estrategia de coordinación multisectorial y multinivel; v) el fortalecimiento de capacidades en SAN, y vi) una baja significativa del nivel de desnutrición crónica.

El siguiente capítulo analiza los avances alcanzados hasta el momento en SAN, con el propósito de identificar las oportunidades de acción, a las cuales se deben destinar esfuerzos, tanto financieros como humanos, con el fin de alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional. Para esto se analizaron los hallazgos del análisis documental estadístico, así como los insumos de talleres y entrevistas bilaterales con entidades que trabajan en el sector de la SAN.

4.1 Oportunidades en políticas y diseños de programas

El Salvador cuenta actualmente con una Ley en proceso de aprobación que busca garantizar la seguridad alimentaria como una prioridad dentro del quehacer de las instituciones, para que su aplicación sea integral en cada uno de sus componentes.

En el contexto de los proyectos de Ley de SAN en el país, la Asamblea Legislativa recibió 11 propuestas. El anteproyecto de Ley de SAN que actualmente está en revisión es el que se elaboró bajo el liderazgo de la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa, con la participación de organismos de sociedad civil, de partidos políticos y de CONASAN. Este documento se presentó el 16 de octubre de 2013 y desde entonces se encuentra en discusión para su aprobación. No obstante esta situación, se han realizado esfuerzos para mejorar la transversalización de la SAN dentro de las distintas acciones de políticas públicas, por parte de las instituciones vinculadas a la seguridad alimentaria.

Para ello, se han elaborado planes supraministeriales con impacto en la SAN que incluyen: el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019 y el Plan Estratégico Nacional de SAN 2013-2016.

El PQD 2014-2019 atribuye metas a los diferentes actores que trabajan en la SAN, pero como plan de desarrollo general no está tan enfocado en la SAN en su conjunto, sino que centra las metas en asegurar una producción de alimentos, aspecto que no es menor. Esto implica que se debe seguir realizando esfuerzos para lograr una mayor visibilización de los otros componentes de la SAN, especialmente la nutrición. Cabe mencionar que una meta del

PQD propone crear un sistema nacional de abastecimiento (incluyendo una reserva estratégica de granos básicos). Una política correspondiente está actualmente en discusión en el MAG.

Por otra parte, está el Plan Estratégico Nacional de SAN 2013-2016, elaborado por CONASAN, con participación interinstitucional, como herramienta de coordinación entre los diferentes actores gubernamentales. Este Plan representa un paso adelante en asignar claramente responsabilidades a las instituciones participantes del Consejo, en formular indicadores y en identificar medios de verificación. Asimismo, el Plan cuenta con registros de datos de las acciones que realizan. Ya que los procesos de evaluación de los programas y acciones en SAN están aún en construcción y el plan aún no define metas concretas, actualmente no se puede establecer el impacto exacto de estas actividades en las necesidades de SAN de los salvadoreños. Definir y ejecutar los procesos de evaluación y establecer metas sería una oportunidad para medir mejor los avances del país e identificar áreas que pueden fortalecerse.

Las herramientas gubernamentales para responder a las necesidades de la población a fin de mejorar su estado nutricional están en un proceso de mejoramiento continuo, pero en algunos casos faltan recursos o la financiación no es todavía sostenible.

Por ejemplo, el programa de atención directa para la prevención de la malnutrición del MINSAL, que incluye la alimentación complementaria, ha sido implementado en el 82 % de los municipios, focalizados con base en mayor prevalencia de desnutrición crónica según el censo Nacional de Talla en Escolares de 2007, y asegurando la distribución de un alimento fortificado a toda la población meta de los primeros 1000 días de vida. Este programa depende de varias fuentes externas de financiación, algunas de las cuales son poco sostenibles, por lo que resulta necesario concertar mecanismos que permitan la continuidad del programa.

La iniciativa de entregar el alimento fortificado por medio de un bono canjeable en los supermercados ha sido un gran avance y tiene un gran potencial de aliviar la carga de trabajo en las unidades de salud y de evitar que el producto pierda su vida útil en sus bodegas. Ahora bien, para poder expandir esta iniciativa a otros municipios, resulta necesario evaluar el éxito de la experiencia mediante un monitoreo y evaluación de su impacto en la población beneficiada.

En el IV Censo de Talla 2016 se incluyó por primera vez el Censo de Peso en Niños y Niñas de primer grado. Con estos resultados procesados, en 2017 se dispondrá de nuevos datos sobre los niveles de malnutrición actuales por municipio, lo que representa una gran oportunidad para focalizar mejor el programa de alimentación complementaria a los municipios con altos niveles de desnutrición crónica y de considerar mecanismos para focalizar la atención en hogares en riesgo en los demás municipios.

Mientras el MINSAL actualizó en 2008 las herramientas para evaluar el crecimiento y desarrollo de la niñez mediante la gráfica de crecimiento y desarrollo durante controles de

salud regulares, aún no se cuenta con sistemas informáticos comunitarios y que falta completar la vigilancia nutricional, especialmente en el registro y la vigilancia de la anemia. Esto requiere una mayor dotación adecuada de insumos y equipos y un mayor monitoreo de los niveles superiores.

Por otra parte, fue posible identificar que aún oportunidades para mejorar la focalización de los recursos destinados a acciones o programas vinculados con la SAN. Por ejemplo, actualmente se entregan paquetes agrícolas focalizados en los pequeños agricultores, lo cual ayuda a los beneficiarios a producir y autoabastecerse. Al no incluir una corresponsabilidad y al no contar con los recursos para dar seguimiento a todos los productores beneficiados, existe el riesgo que no todos los productores saquen el mejor provecho de este programa. El programa podría usar los recursos limitados aún mejor al incorporar una corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, como el adecuado uso de la semilla para la producción, ya que permitiría que los recursos del Estado sean redistribuidos de manera tal que se pudieran cubrir otras necesidades, como incrementar la contratación de asistentes técnicos.

Otra oportunidad que se presenta para integrar acciones y tener un mayor impacto es vincular el tema de agricultura con el enfoque de resiliencia a los programas de protección social, por ejemplo, incluyendo una corresponsabilidad con la aplicación de prácticas agrícolas amigables con el medio ambiente en el programa de Comunidades Solidarias Rurales (CSR). De tal manera, quienes reciban este tipo de apoyo y se encuentren en condiciones de mayor vulnerabilidad podrían construir en el mediano plazo una base sostenible para sus medios de vida.

En cuanto al manejo de emergencias de lento desarrollo, es posible observar que se cuenta con antecedentes al manejo de la sequía de 2015, como las experiencias articuladas y coordinadas entre las distintas instituciones de Gobierno y organismos de cooperación de las emergencias por sequía 2012 y 2014 y roya 2013 y con la participación de mesas interinstitucionales, coordinadas por CONASAN y conformadas por ONG, SIS, MINSAL, RREE, FISDL, MAG, Gobernación y otros. Estas fueron respuestas coordinadas y focalizadas de acuerdo con indicadores que constituyeron evidencias y dieron respuestas oportunamente.

En 2015 la respuesta a la sequía inició con cierto grado de desarticulación debido a que se trató de dos respuestas gubernamentales distintas en las que se usaron modalidades, corresponsabilidades, criterios de focalización y duraciones diferentes, una por el MAG a finales de 2015 y otra desde marzo 2016, esta última acompañada por el PMA. No obstante, se reconocen los avances en el manejo de información para la focalización y para la justificación de las necesidades alimentarias en momentos de crisis, las cuales contribuyeron a la gestión de fondos de Gobierno para dar respuesta a población afectada. La oportunidad sería de elaborar un plan de contingencia para sequías vinculante para todos los actores que

defina claramente el tipo de respuesta y los criterios de focalización asignando responsabilidades a las distintas instancias.

En cuanto a la preparación ante emergencias, el Plan Nacional de Protección Civil incluye un componente de resiliencia que busca “promover proyectos de irrigación y de almacenamiento de agua en zonas propensas a sequía” (DGPCPMD, 2016). En entrevistas y talleres se hizo énfasis en que es necesario contar con un Plan Operativo de Resiliencia y de recursos correspondientes para la preparación ante los efectos del cambio climático, en el cual se establezcan responsabilidades, metas y actividades de las instituciones de Gobierno para aportar desde sus acciones a la construcción de la resiliencia.

Por otra parte, el MINSAL también ha buscado fortalecer su plan de atención, ya que a la fecha se cuenta solamente con lineamientos de vigilancia para la inocuidad de alimentos en casos de emergencias.

Entre las oportunidades de acción que se mencionaron en las entrevistas y talleres realizados con los miembros del COTSAN se obtuvo que es importante incrementar los recursos que se destinan para acciones vinculadas a la SAN y que las amenazas creadas por la violencia limitan los efectos de intervenciones de la SAN, generando así un círculo de violencia, inseguridad alimentaria y migración. Representantes del MINSAL reportan que ciudadanos que vienen de un territorio controlado por una pandilla ponen sus vidas en peligro si tratan llegar a una unidad de salud ubicada en el territorio de otra pandilla. Esta situación también impacta en la deserción escolar. De ahí que resulta importante hacer evidente el vínculo de los programas contra la violencia con la SAN y enfocar mucho en los jóvenes. Esto permitirá romper el círculo vicioso en el que la violencia empeora la pobreza y la inseguridad alimentaria mientras estas mismas inducen a jóvenes a inclinarse hacia la delincuencia. Mediante los programas de creación de oportunidades laborales enfocados en la juventud, como el programa Jóvenes con Todo presentado posterior a este estudio (y por ende no analizado), se puede tener un impacto en el acceso de la juventud a los alimentos.

Por otra parte, y en relación con las compras del Estado, existe la LACAP, que permite un porcentaje de compras a pequeños productores. Mientras el MINED hace uso de ella, el MAG también podría aprovechar esa oportunidad en utilizar su poder de compras para apoyar a los pequeños productores. Esto requeriría seguir intensificando la asesoría técnica a los pequeños productores para mejorar la calidad y el rendimiento de su producción según se está ya trabajando en el ministerio con apoyo de agencias internacionales como el PMA (Proyecto ProFarmers). Las compras de paquetes alimenticios que se hicieron a finales del 2015 se realizaron a grandes empresas y no a cooperativas de pequeños productores, tendencia que continuó en el 2016, ya que el MINED tampoco compró el frijol a pequeños productores para el programa de alimentación escolar.

En el Programa de Alimentación Escolar del MINED, la centralización del actual sistema de compras podría transformarse en un sistema descentralizado que permitiría mejor involucrar a los productores locales de granos básicos. El mismo programa se presenta como una oportunidad para incluir la nutrición como un objetivo acorde a la problemática nutricional, especialmente la obesidad en los escolares, adaptando la canasta de alimentos e incluyendo educación nutricional para influenciar los hábitos alimenticios. A la fecha existe solamente un proyecto piloto para incluir frutas y verduras.

Las leyes, reglamentos y programas de fortificación de alimentos han mostrado muy buenos resultados, por lo que deben continuar e ir buscando incorporar otros alimentos como el arroz, ya que es un cereal consumido con frecuencia por toda la población.

4.2 Oportunidades de implementación

Para identificar las oportunidades de implementación en las acciones relacionadas a la SAN, se analizaron tanto los programas y políticas gubernamentales vinculadas a SAN más emblemáticos, así como los resultados de las entrevistas bilaterales y de los diversos talleres realizados en el marco de la elaboración de este diagnóstico.

De este proceso fue posible identificar dos aspectos importantes. El primero relacionado con mejorar la coordinación de acciones entre actores. El segundo aspecto buscaría incrementar la costoeficiencia y efectividad de los programas, especialmente de aquellos de mayor alcance. En este sentido, comisionar estudios de impacto para los programas de mayor alcance y presupuesto permitiría modificar y ajustar programas para que rindan más con la misma inversión, tal es el caso de la modalidad del programa de Alimentación Complementaria del MINSAL, apoyado por FISDL, que podría aumentar su cobertura partiendo de que los programas de protección social, como el de Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales, utilizan bonos modulares de salud y educación que pueden ser ampliados para hacerlos sensibles a la nutrición, incluyendo un esquema de bonos de nutrición que permita a las mujeres embarazadas y lactantes recoger un alimento fortificado especializado directamente en las tiendas o las agencias de pago a través de un bono. Esto permitiría integrar la lucha contra la pobreza con la erradicación de la malnutrición mediante sinergias.

Otro caso estaría relacionado con la producción de alimentos. En este ámbito se podría conectar a los productores de subsistencia con los mercados a través de sus cooperativas y convertirlos en productores comerciales, tal como ya se ha hecho con mucho éxito en el Programa de Alimentación Escolar al introducir el vaso de leche, comprado localmente.

La oportunidad para MAG y CENTA para cerrar la brecha en brindar servicios de extensión sería de introducir más corresponsabilidad en sus programas de transferencia y de vincular mejor entres sus programas y los de otros actores, como la STPP y FISDL, en el ambiente rural.

También podría aprovechar los fondos importantes que se esperan de la cooperación en temas de adaptación al cambio climático para crear resiliencia en los productores.

4.3 Oportunidades institucionales

A nivel institucional, las oportunidades identificadas están centradas en dos aspectos: 1) fortalecer las iniciativas de coordinación y vinculación que actualmente impulsa CONASAN entre todas las instituciones relacionadas a la SAN a nivel nacional, y 2) profundizar en la coordinación institucional a nivel nacional y municipal de las acciones entre el Gobierno central, la sociedad civil y el sector privado y enlazarlos con los actores a nivel de departamental y municipal.

Varios actores entrevistados mencionaron que el reto principal de CONASAN no es la falta de una Ley, sino lograr profundizar la coordinación y la integralidad de las acciones entre las instituciones vinculadas a la SAN. Cada institución gubernamental vinculada a la SAN, aunque sabe que existe una institucionalidad que coordina las acciones de SAN y una estrategia país sobre el tema, tiende a priorizar las acciones que son centrales al mandato de cada ministerio o institución. Esta situación no es una condición única de este gobierno ni de este país. Es también consecuencia de la estructura gubernamental tradicional del país, en donde cada ministerio ha velado por el cumplimiento de su presupuesto y sus metas prioritarias, por lo que la coordinación siempre ha resultado un desafío.

Asimismo, se consideró que, a partir del análisis realizado, un elemento que podría ayudar a profundizar de mejor manera la vinculación de las acciones de SAN entre todos los actores es colocar al CONASAN a un nivel alto más. Esto no solamente garantizaría que la SAN sea vista desde un enfoque integral y transversal dentro de las acciones de políticas públicas, sino también resaltaría la importancia que el Ejecutivo concede a la SAN.

Mientras existen iniciativas que buscan mejorar la coordinación entre el Gobierno y la Sociedad Civil, como es el diálogo con la Mesa por la Soberanía Alimentaria- quien incorpora a una red de más de 200 organizaciones populares-_, sigue estando a la vista la oportunidad de vincular las acciones del sector privado que realizan actividades relacionadas a la SAN con las prioridades establecidas dentro del Plan Estratégico Nacional para la SAN. Mejorar esta articulación con el sector privado es una gran oportunidad para canalizar más recursos al tema y para crear sinergias que aseguren mejores resultados.

Ambos grupos, tanto la sociedad civil como la iniciativa privada, tienen la oportunidad de unir los esfuerzos a la respuesta nacional, ya que sus actividades son muy importantes en cuanto a su alcance a distintos tipos de población, por lo que es necesario ir enfocando esfuerzos en la búsqueda de la integralidad de la SAN en el país. De ahí que resulte importante establecer una entidad o mesa de trabajo que vincule representantes gubernamentales con la

sociedad civil y el sector privado, sirviendo de espacio para un intercambio y la articulación de una visión y estrategia compartida.

La territorialización de la política de SAN, aunque apenas va empezando, tiene un amplio potencial. Específicamente se ha creado un modelo de consejo al nivel departamental - CODESAN- y al nivel municipal -COMUSAN-. Ambos tienen el fin de desarrollar capacidades para responder a las necesidades de la población en situaciones específicas y de permitir la articulación de políticas nacionales a nivel local. Este modelo tiene un gran potencial, ya que El Salvador tradicionalmente centraliza las decisiones institucionales, con el efecto de que a las entidades en el territorio les faltan capacidades, buenas prácticas y una cultura de tomar decisiones, por lo que la creación de esas estructuras se está desarrollando de forma pausada.

Por tanto, las oportunidades identificadas en las acciones de SAN están centradas en aspectos como profundizar la coordinación e integralidad de las acciones en SAN y mejorar los mecanismos que permitan potenciar los recursos disponibles. De estos dos puntos se desprenden una serie de recomendaciones que se exponen en el siguiente capítulo.

Capítulo 5: Recomendaciones al país

A partir de este *Diagnóstico* sobre la SAN en El Salvador ha sido posible identificar las oportunidades de acciones para seguir mejorando la seguridad alimentaria y nutricional en el país, permitiendo establecer una serie de recomendaciones.

Primero, de manera general, se recomienda seguir fortaleciendo la vinculación entre las diversas entidades gubernamentales y sus acciones y programas de SAN que ya se están realizando, así como continuar el proceso de ejecutar las acciones sobre seguridad alimentaria nutricional desde una perspectiva cada vez más holística.

De manera concreta, se proponen las siguientes recomendaciones, vinculadas a los objetivos, ejes y metas del PQD 2014-2019:

- Adaptar un marco jurídico que permita el abordaje de la SAN desde el más alto nivel. (PQD 11.1.1)
- Fortalecer la institucionalidad del CONASAN y adscribirlo bajo la posición en el ejecutivo que le otorgue las competencias, el respaldo y la autoridad de garantizar la transversalidad de la SAN en las acciones de las instituciones relacionadas a la SAN. (PQD 11.1.1; 11.2.4)
- Continuar la capacitación y el empoderamiento de actores a niveles subnacionales. (PQD 11.3.5; 11.3.6)
- Ampliar el CONASAN, incluyendo a la sociedad civil y a la academia, y crear un mecanismo de coordinación con el sector privado. (PQD 11.1.1; 11.4.1)

Para fortalecer la base de planificación y la ejecución de proyectos y programas, se recomienda:

- Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación de seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional para mejorar el diseño de programas en materia de SAN costoeficaces con buena focalización, articulando los programas que procedan con el sistema de protección social y con probabilidad de alto impacto. (PQD 1.3.2; 11.2.1)
- Fortalecer la toma de decisiones con base en la evidencia de datos sobre la SAN. (PQD 1.3.2, 11.2.2, 11.2.5)

Para mejorar la focalización de los programas y aprovechar las sinergias entre ellos y con el fin de abordar el tema recurrente de la limitación de recursos, se hacen dos recomendaciones.

Por un lado, se recomienda fortalecer la colaboración entre los diferentes sectores para invertir mejor los recursos existentes mediante sinergias entre programas. Por otro lado, se propone focalizar mejor los recursos ya existentes en función de las necesidades que se recolectaran a través de sistemas de monitoreo y vigilancia cada vez mejores. Así se podría

alcanzar a un mayor porcentaje de la población en necesidad de apoyo y aumentar la cobertura. Eso se lograría por medio de las siguientes recomendaciones:

- Mejorar la focalización y aumentar la cobertura de los programas de SAN. Introducir o fortalecer corresponsabilidades en varios programas existentes es una manera costo eficaz de inducir a hogares que no necesitan la asistencia a autoexcluirse (PQD 1.1.7, 1.1.2, 1.2.1, 1.2.5, 1.2.6, 1.3.1, 1.3.2, 1.3.4, 1.3.8, 3.1.2, 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.2.1, 5.1.5)
- Diseñar un sistema de preparación y respuesta a emergencias que integre las emergencias súbitas, las de lento desarrollo y la construcción de resiliencia en las comunidades, asegurando una división de trabajo clara entre diferentes actores. (PQD 1.3.5, 1.3.6, 7.1.2, 7.2.1, 7.2.2)
- Unir las ventajas comparativas y los recursos del sector privado a los esfuerzos del Gobierno y la Sociedad Civil para lograr SAN. (PQD 2.5.4).

Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa (mayo de 1994). *Ley de Fortificación del Azúcar con Vitamina "A"*. Obtenido de decreto n.º 843:
http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-fortificacion-del-azucar-con-vitamina-a/archivo_documento_legislativo
- — — (febrero de 2012). *Ley de Yodación de Sal*. Obtenido de decreto n.º 448:
<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-yodacion-de-sal>
- — — (agosto de 2013). *Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna*. Centro de Documentación Legislativa. Obtenido de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-promocion-proteccion-y-apoyo-a-la-lactancia-materna>
- Baker-Cristales, B. (2004). "Salvadoran Transformations - Class Consciousness and Ethnic Identity in a Transnational Milieu". *Latin American Perspectives*, Issue 138, Vol. 31 No. 5, September, 15-33.
- Bhatt, A. (2016, August 19). PMC. Retrieved from Evolution of Clinical Research: A History Before and Beyond James Lind: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3149409/>
- BCR (2015). *Informe de Comercio Exterior de El Salvador enero-agosto 2015*.
<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1579952551.pdf>
- BID (2008). *Política Comercial y Seguridad Alimentaria en Centroamérica: Opciones e Implicaciones*. Guatemala: BID.
- CALMA (2013). *Análisis de las ventajas económicas de la lactancia materna para El Salvador: documento de estudio*. (A. L. Ana Josefa Blanco Noyola, Ed.) San Salvador: Centro de Apoyo a la Lactancia Materna, UNICEF.
- CAMAGRO (5 de mayo de 2016). *Misión de CAMAGRO*. Obtenido de Sitio Web CAMAGRO: Misión:
<http://camagro.com.sv/camagrointerna?id=3522>
- Cañas, F. (15 de mayo de 2015). "El Salvador es de los países con mayor acceso agua potable". Obtenido de Sitio Web *La Prensa Gráfica*:
<http://www.laprensagrafica.com/2015/05/15/el-salvador-es-de-los-paises-con-mayor-acceso-agua-potable#sthash.Gh9LZYVA.dpuf>
- CEPAL (2010). *El Salvador: efectos del cambio climático sobre la agricultura*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile
- — — (2012). *Panorama social de América Latina*. Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- CNSCC (2015). *Plan El Salvador Seguro. Resumen Ejecutivo*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia.
- CONACYT (1995). *Harinas de maíz nixtamalizado*. San Salvador: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Obtenido de NSO 67.03.02:08.

- CONASAN (2011). *Política de Seguridad Alimentaria Nutricional 2011-2015*. San Salvador, El Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- — — (diciembre de 2012). *Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- — — (2013). *Memoria de Laborales 2012-2013*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- — — (1 de julio de 2016). *Estructura organizativa*. Obtenido del sitio web Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: <http://www.conasan.gob.sv/institucion/estructura-organizativa/direccion-ejecutiva>
- — — (1 de julio de 2016). *Marco jurídico*. Obtenido de Sitio web del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: http://www.conasan.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=89
- — — (14 de March de 2016). *Sobre CONASAN*. Obtenido de página web CONASAN: <http://conasan.gob.sv/>
- — — (1 de julio de 2016). *Temas: lactancia materna*. Obtenido de Sitio Web Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: <http://www.conasan.gob.sv/temas/lactancia-materna>
- CONSEA (18 de mayo de 2016). *Seguranca Alimentar e Nutricional*. Obtenido de Página Web CONSEA: <http://www4.planalto.gov.br/consea>
- Consejo Salvadoreño del Café (1 de enero de 2013). *Estadísticas*. Obtenido de Portal del Consejo Salvadoreño del Café: http://www.consejocafe.org/nuevo_sitio/index
- Crush, J. (2012). *Linking Migration, Food Security and Development*. Cape Town: Southern African Research Centre, Queen's University.
- Currie, J. (1993). *Welfare And The Well-Being Of Children: The Relative Effectiveness Of Cash And In-Kind Transfers*. Cambridge: Nber Working Paper No. 4539.
- Diario Oficial de El Salvador* (24 de agosto de 2007). "Harina de trigo fortificada. Especificaciones". Obtenido de 67.01.15:07, RCTA: http://usam.salud.gob.sv/archivos/pdf/alimentos/RTCA_de_Harina.pdf
- DIGESTYC (2014). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (19 de mayo de 2016). *Plan Nacional de Protección Civil*. Obtenido de Sitio Web Protección Civil: Plan Nacional de Protección Civil: <http://proteccioncivil.gob.sv/plan-nacional/>
- Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (19 de junio de 2016). *Planes de la Protección Civil*. Obtenido de Sitio Web Protección Civil: <http://proteccioncivil.gob.sv/>
- EDUCACONTA (2015), obtenido de: <http://www.educaconta.com/2017/01/salario-minimo-en-el-salvador-2017.html>

- El Diario de Hoy* (20 de julio de 2016). "FAO y comuna de Atiquizaya velan por la seguridad alimentaria". *El Diario de Hoy*, pág. 48.
- El Financiero* (29 de febrero de 2016). Obtenido de <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-verdadera-dimension-de-la-deuda-publica-en-mexico.html>
- FEWSNET (7 de julio de 2016). *Starting page*. Obtenido de FEWSNET: <http://www.fews.net/>
- FISDL (2016). *Información FLACSO-PMA consolidado*. San Salvador: FISDL.
- Fogel, R. (1994). Economic Growth, Population Theory, Physiology. *The American Economic Review*, Vol. 84 n.º 3, 369-395.
- FUSAL (2015). *Memoria de labores*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano.
- García-Trabanino, R., et ál. (2016). Prevalencia de pacientes con tratamiento sustitutivo renal en El Salvador en 2014. *Nefrología*.
- Grupo de Colaboradores de Enfermedades con Factor de Riesgo a Nivel Mundial. (2010). *Factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles en estudiantes mayores de 18 años*. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Hoddinott, J., & al. (2011). The Consequences of Early Childhood Growth Failure over the Life Course. *IFPRI Discussion Paper 01073*, 1-48.
- Hoddinott, John; & al. (2008). "Maternal and Child Undernutrition" Series. *The Lancet*.
- IFPRI (1 de julio de 2016). *Perfil nutricional de El Salvador*. Obtenido de Sitio Web IFPRI: <https://www.ifpri.org/node/15596>
- IICA, MAG. (2012). *Caracterización de la cadena productiva de lácteos en El Salvador*. Santa Tecla: IICA/MAG.
- INCAP (2011). *Análisis de la situación alimentaria en El Salvador*. Guatemala: Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá.
- IUDOP, I. U. (2009). *La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Jiménez (Ed.), J. P. (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- La Prensa Gráfica* (4 de diciembre de 2013). *La Prensa Gráfica*. Obtenido de 66 % de la PEA labora en el sector informal: <http://www.laprensagrafica.com/2013/12/04/66-de-la-pea-labora-en-el-sector-informal>
- — — (22 de Octubre de 2014). *El robo y el hurto de café deja pérdidas de \$ 400 000*. Obtenido de Sitio Web La Prensa Gráfica: <http://www.laprensagrafica.com/2014/10/23/el-robo-y-el-hurto-de-cafe-deja-perdidas-de-400000>
- — — (14 de enero de 2016). *Desercion escolar durante 2015 fue de 39000 estudiantes*. Obtenido de Sitio Web Prensa Gráfica: <http://www.laprensagrafica.com/2016/01/14/desercion-escolar-durante-2015-fue-de-39000-estudiantes>
- Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (31 de agosto de 2005).

- MAG (2008). *IV Censo Agropecuario 2007-2008*. San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2010). *Plan Estratégico Sectorial 2010-2014*. Santa Tecla: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2011). *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2010-2011*. Santa Tecla: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2011). *Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria Nutricional*. Santa Tecla: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2011). *Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria Nutricional*. Santa Tecla: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2012). *Análisis de tendencia de tierra*. San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2013). *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2012-2013*. Santa Tecla: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2014). *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2013-2014*. Santa Tecla: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2014). *Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples 2013-2014*. Santa Tecla: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2014). *Informe de rendición de cuentas de la gestión 2013-2014*. San Salvador: MAG.
- — — (2014). *Memoria de labores MAG 2013-2014*. San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2014). *Plan Estratégico Institucional 2014-2019. "Agricultura para el Buen Vivir"*. Santa Tecla: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (2015). *Memoria de labores 2014-2015*. San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- — — (28 de junio de 2016). "MAG lanza campaña para regeneración de suelo y agua". Obtenido de Sitio Web MAG: <http://www.mag.gob.sv/mag-lanza-campana-para-regeneracion-de-suelo-y-agua/>
- — — (2016). *Memoria de labores 2015-2016*. San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Mahler, S. (2001). *Transnational Relationships. Identities*.
- MARN. (2009). *Informe de calidad de agua de los ríos de El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
- — — (2010). *Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos*. San Salvador: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
- — — (Febrero de 2012). *Lineamiento para impulsar la separación desde el origen y aprovechamiento de los desechos sólidos a nivel municipal*. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

- — — (30 de mayo de 2012). *Política Nacional del Medio Ambiente*. San Salvador: Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales.
 - — — (julio de 2013). *Estrategia Nacional de Saneamiento Ambiental*. Obtenido de Sitio Web Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales: <http://www.marn.gob.sv/estrategia-nacional-de-saneamiento-ambiental/>
 - — — (10 de septiembre de 2015). *MARN Presenta Informe sobre sequía hidrológica mayo-agosto 2015*. Obtenido de PDF de Relief Web: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Redhum%20SV%20COMUNICADO%20SOBRE%20SEQUIA%20HIDROLOGICA%20%20MAYO%20MARN%2010sept2015.pdf>
 - — — (2015). *Plan Nacional del Cambio Climático*. San Salvador: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
- Marroquín, D. (2 de noviembre de 2015). *El Salvador con costos más altos por la violencia*. Obtenido de Sitio Web Elsalvador.com: <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/salvador-con-costos-mas-altos-por-violencia-91965>
- Martínez, A. (3 de mayo de 2016). *Soberanía alimentaria en El Salvador*. Obtenido de Sitio Web Oxfam Blogs: <https://blogs.oxfam.org/es/blogs/14-10-14-cultivemos-soberan%C3%ADa-alimentaria-en-el-salvador>
- MCUSG (2008 - 2013). *Maternal and Child Undernutrition, part 1 - 6. The Lancet*.
- Menchú, M., y H., M. (2011). *Análisis de la situación alimentaria en El Salvador*. Guatemala: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).
- Meza, D. (1997). *Descentralización educativa, organización y manejo de las escuelas a nivel local - el caso de El Salvador: EDUCO. Grupo de Desarrollo Humano América Latina y la Región del Caribe*, Informe n.º 9, 1-14.
- MH (2013). *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública -Lacap*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- — — (18 de Diciembre de 2015). *Portal de Transparencia Fiscal*. Obtenido de Deuda Pública: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/DeudaPblica/>
- MINED (2010). *Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- — — (2011). *Segundo informe de rendición de cuentas*. San Salvador: Ministerio de Educación.
 - — — (2015). *Memoria de labores 2014-2015*. San Salvador: Ministerio de Educación.
 - — — (20 de 11 de 2015). *Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE)*. Obtenido de Gobierno Abierto: [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/ministerio-de-educacion/documents?utf8=%E2%9C%93&button=&q\[name_or_description_or_document_category_name_cont\]=alimentaci%C3%B3n](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/ministerio-de-educacion/documents?utf8=%E2%9C%93&button=&q[name_or_description_or_document_category_name_cont]=alimentaci%C3%B3n)
- MINSAL & MINED (2007). *Tercer Censo Nacional de Talla en Niñas y Niños de Primer Grado de El Salvador*. San Salvador: MINSAL y MINED.

- MINSAL (2008). *Encuesta Nacional de Salud Familiar*. San Salvador: Ministerio de Salud.
- — — (2011). *Estrategia de Atención en Nutrición y Desarrollo en la Primera Infancia*. San Salvador: Ministerio de Salud.
- — — (2011). *Política de Protección Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna*. San Salvador: Ministerio de Salud.
- — — (2012). *Estudio nacional de yoduria*. San Salvador: Ministerio de Salud.
- — — (2012). *Informe de labores 2011-2012*. San Salvador: Ministerio de Salud.
- — — (2013). *Lineamientos técnicos para la evaluación del estado nutricional en el ciclo de vida y desarrollo en la niñez y adolescencia*. San Salvador: MINSAL.
- — — (2014). *Causas más frecuentes de consulta ambulatoria*. San Salvador: MINSAL.
- — — (2014). *Sistema de Morbimortalidad en Línea (SIMMOW)*. San Salvador: Ministerio de Salud.
- — — (diciembre de 2015). "MINSAL inaugura nuevo centro recolector de leche humana". Obtenido de Sitio Web MINSAL: <http://w2.salud.gob.sv/novedades/noticias/noticias-ciudadanosas/346-diciembre-2015/3219--04-12-2015-minsal-inaugura-nuevo-centro-recolector-de-leche-humana-.html>
- — — (2016). *Círculo Ministerial n.º 5*. San Salvador: MINSAL.
- — — (2016). Información de la Unidad de Nutrición. Ministerio de Salud.
- — — (2016). Presentación informativa para FLACSO y PMA. *Interno PMA* (págs. 24-25). San Salvador: Ministerio de Salud.
- — — (1 de julio de 2016). *Programa Fortificación de Alimentos*. Obtenido de Sitio Web Ministerio de Salud: http://asp.salud.gob.sv/p_fortialimentos.asp
- MINSAL, INS, UNICEF. (2014). *Encuesta Nacional de Salud 2014 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014, resultados principales*. San Salvador: Ministerio de Salud / Instituto Nacional de Salud / UNICEF.
- Molina, G., et ál. (2016). *Pogreso multidimensional: bienestar mas allá del ingreso*. Nueva York: PNUD.
- Montes, S. (1990). *El Salvador 1989: Las remesas que envían los salvadoreños de Estados Unidos. Consecuencias sociales y económicas*. San Salvador: UCA Editores.
- OIT (2014). *Panorama temático laboral. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Organización Internacional para el Trabajo.
- OMS (2014). *Estadísticas Sanitaria Mundiales*. Génova: Organización Mundial de Salud.
- OPS (septiembre de 2010). *OPS/OMS apoya la estrategia de Seguridad Alimentaria Nutricional con programas nacionales*. Obtenido de Sitio Web Organización Panamericana de la Salud: http://www.paho.org/els/index.php?option=com_content&view=article&id=220:ops-oms-apoya-estrategia-seguridad-alimentaria-nutricional-programas-nacionales-&Itemid=291
- OPS (2012). *Salud en las Américas*. Organización Panamericana de la Salud.

- OPS (3 de Abril de 2016). *Seguridad alimentaria y nutricional*. Obtenido de Sitio Web Organización Panamericana de la Salud El Salvador: http://www.paho.org/els/index.php?option=com_content&view=article&id=176:seguridad-alimentaria-nutricional
- Orellana Merlos, C. (1992). *Desarrollo competitivo antes del mercado internacional*. San Salvador: FUSADES.
- Oxfam (2012). *La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional : la experiencia brasileña*. Obtenido de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/rr-brazil-experience-food-nutrition-security-190214-es_1_0.pdf
- Pérez, R. M. (14 de enero de 2016). *Diario Digital Contrapunto*, pág. 1.
- PESS (2015). *Plan El Salvador Seguro*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- PMA (2010). *Dimensión nutricional de las Redes de Protección Social en Centroamérica y la República Dominicana*. Panamá: Programa Mundial de Alimentos.
- — — (2013). *Evaluación rápida sobre el efecto de la roya del café en poblaciones vulnerables dependientes del sector en El Salvador*. San Salvador: Programa Mundial de Alimentos.
- — — (2015). *Estudio Costo de la Dieta*. San Salvador: Programa Mundial de Alimentos.
- — — (2015). *Vínculo entre la Inseguridad Alimentaria y Migración*. San Salvador: Programa Mundial de Alimentos.
- STPP (2014). *Plan Quinquenal de Desarrollo*. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación.
- Ramos, E., & al. (2013). *Perfil actual de la persona migrante de El Salvador*. Washington D.C.: UTEC.
- REDES (2014). *La Agricultura Familiar en el centro de las políticas agropecuarias: Análisis del Plan de Agricultura Familiar y su Presupuesto*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- REDES; ECOVIVA; OXFAM. (2015). *Cultivando Semillas para la Seguridad Alimentaria en El Salvador*. San Salvador, San Salvador: REDES; ECOVIVA; OXFAM.
- Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad, Presidencia de la República de El Salvador, et. ál. (2013). *Informe sobre la gestión integral del riesgo de desastres en El Salvador 2013*. San Salvador: Presidencia de la República.
- Sociedad de Nefrología de El Salvador (2013). *El problema de la enfermedad renal crónica en El Salvador. NEFROPATÍA MESOAMERICANA - "MeN"*.
- STPP, MINEC-DIGESTYC. (2015). *Medición multidimensional de la Pobreza*. San Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia de la República.
- SNU (2014). *Economía informal: ¿democracia a medias?* San Salvador: Sistema de las Naciones Unidas.
- — — (1 de julio de 2016). *Nota de orientación para crear una alianza de la sociedad civil coordinada para el fomento de la nutrición*. Obtenido de Sitio Web Scaling Up Nutrition: <http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/01/SUN-CSN-Establishing-a-CSA-Spanish.pdf>

— — — (1 de julio de 2016). *Puntos focales SUN en los gobiernos*. Obtenido de Sitio Web SUN:
<http://scalingupnutrition.org/es/paises-miembros-del-sun/el-salvador>

Trejo, P., Armando, C. (2014). *Impacto de la deuda del fideicomiso de obligaciones previsionales (FOP) en la sostenibilidad fiscal de El Salvador*. San Salvador: FUNDE.

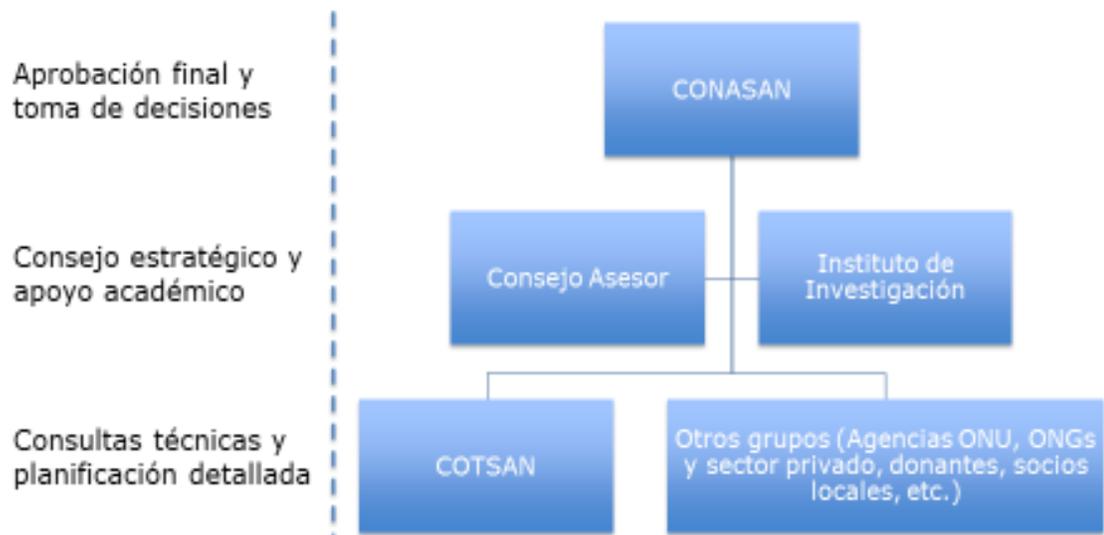
UCA (2015). *"Somos Las Palmas"*. San Salvador: La Casa Tomada.

UNEP (2010). Resumen ambiental nacional de El Salvador. United Nations Environment Programme.

UNICEF (2014). *Informe de Situación de la Niñez y Adolescencia en El Salvador*. San Salvador: UNICEF.

Anexo 1. Organigrama del Consejo Asesor para el Plan Estratégico

Organigrama del proceso para el Plan Estratégico



ORGANIZACIONES Y MIEMBROS DEL CONSEJO ASESOR

NOMBRE	FUNCIÓN	SECTOR
William Pleitez	Director del FOMILENIO II	Cooperante
Gregory Howell	Director de la Oficina de Crecimiento de USAID	Cooperante
Carmen Lazo	Profesora de la ESEN	Academia
Agustín Martínez	Presidente de CAMAGRO	Sector privado
Francisco Alcaine	Gerente del programa Cultivando Oportunidades, Grupo Calleja	Sector privado
Darlyn Meza	Directora general de Estrategias y Soluciones	Sector privado
Vilma de Calderón	Gerente general de LACTOSA	Sector privado
Mario Salaverría	Presidente de la Asociación Azucarera	Sector privado
Óscar Albanés	Gerente general de Alba Alimentos	Sector privado
Hugo Flores	Viceministro de Agricultura	Gobierno
Jaime Miranda	Viceministro de Cooperación para el Desarrollo	Gobierno
Daysi de Márquez	Directora ejecutiva del CONASAN	Gobierno
Ana Mercedes Vásquez	Directora de Coop. Multilateral, Regional y Organismos Financieros	Gobierno
Carlos Sáenz	Director general de Coordinación de Gobierno y Cooperación Internacional, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia	Gobierno
Gladys Schmidt de Serpas	Presidenta del FISDL	Gobierno
Rafael Artiga	Gerente de Desarrollo Local del FISDL	Gobierno
Norma Guevara	Diputada de la Asamblea Legislativa	Gobierno
Iván Morales	Director de país de Oxfam	Sociedad civil
Christian Salazar	Coordinador residente del PNUD en El Salvador	Naciones Unidas
Ricardo Córdova	Director ejecutivo de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)	Fundación
Carlos Ramos	Director de FLACSO	Fundación
Elena de Alfaro	Presidenta de la Fundación Empresarial para la Acción Social (Fundemás)	Fundación
Celina Palomo	Directora ejecutiva de FUSAL	Fundación

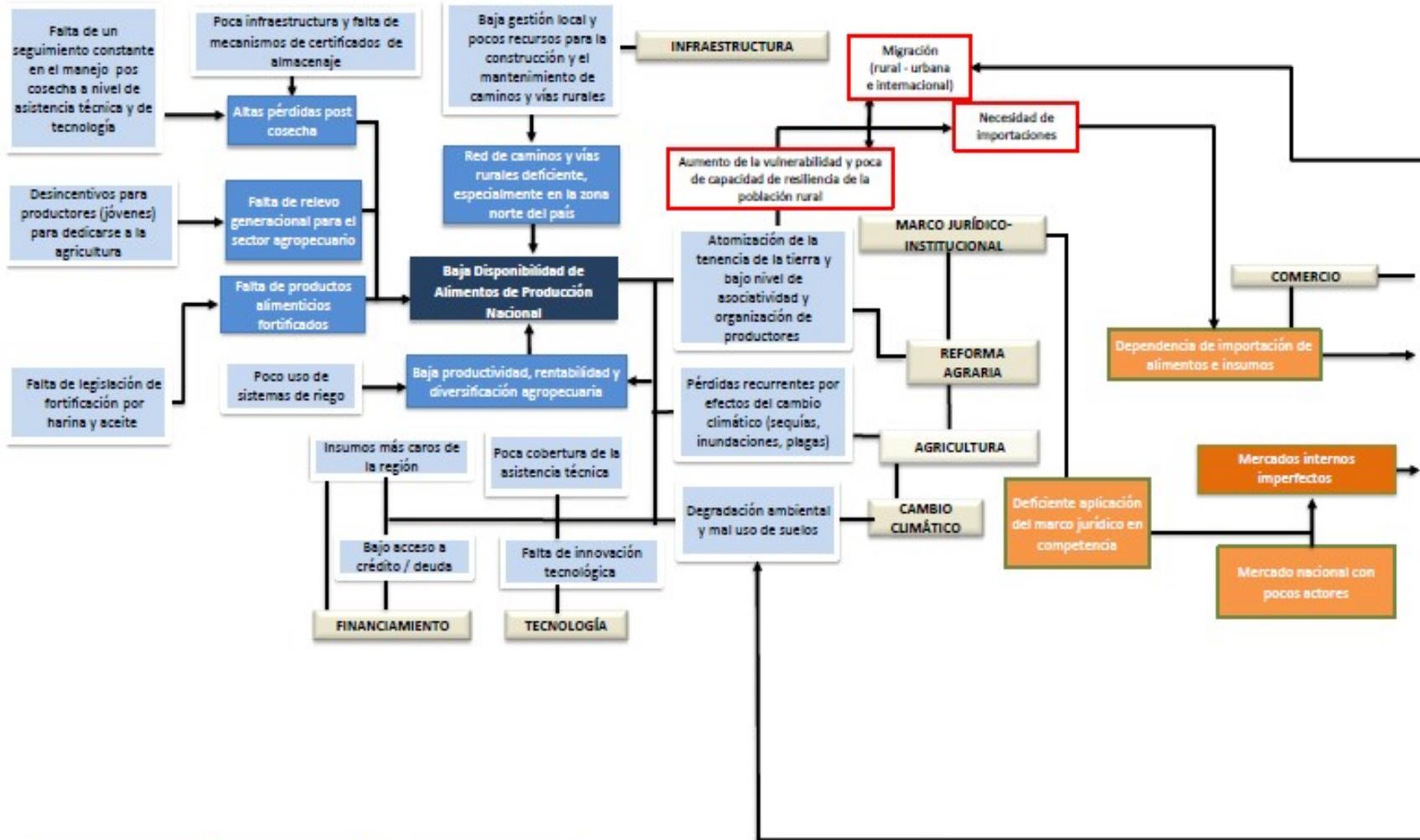
Anexo 2. Diagrama amplio de Seguridad Alimentaria y Nutricional

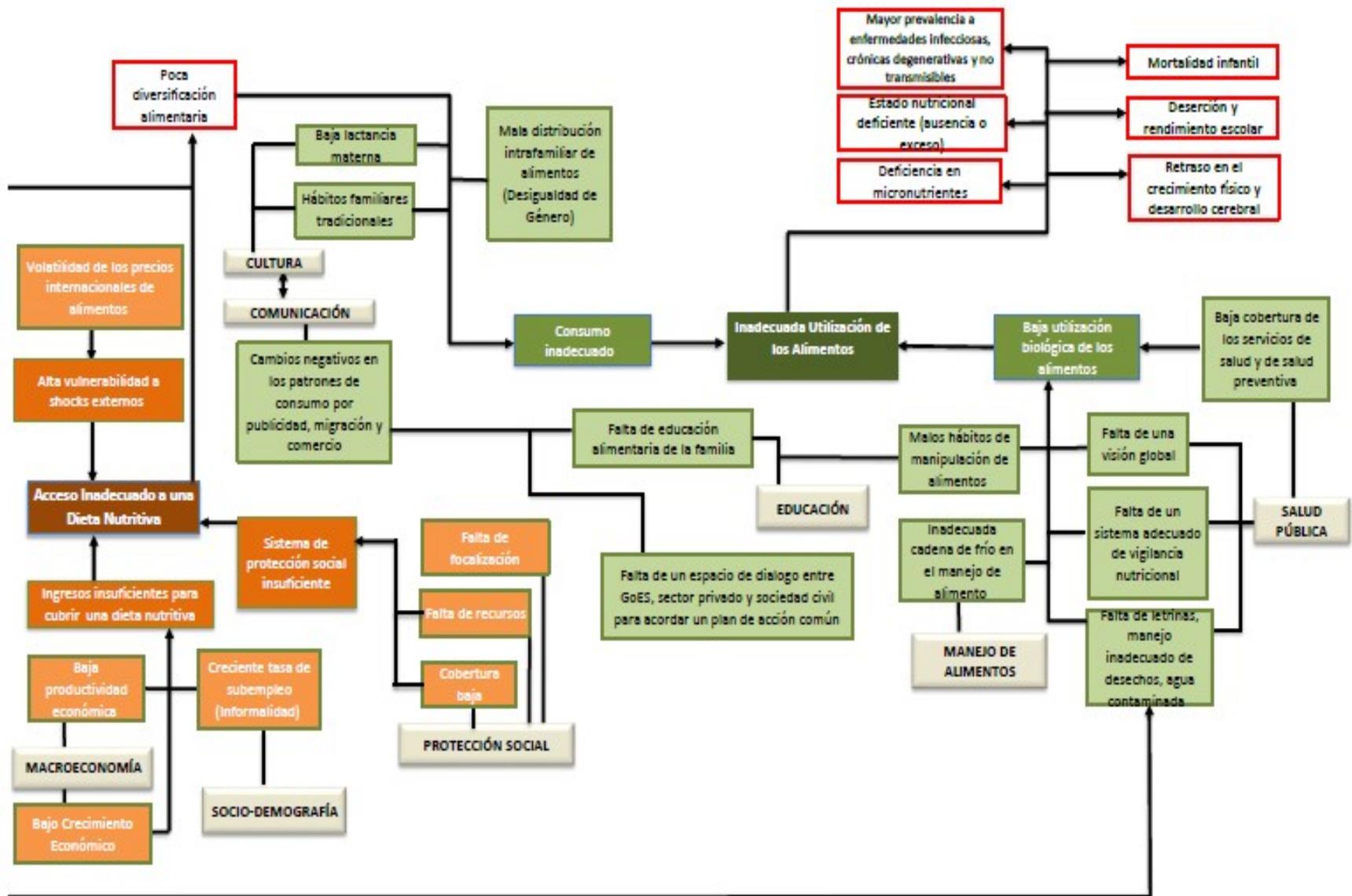
Identificadas las características internas y su situación externa de la SAN mediante el análisis documental talleres y entrevistas, a continuación se construyó un diagrama que permite exponer los principales problemas identificados para cada área de la SAN en el país. El componente de disponibilidad está indicado en azul, acceso en naranja y utilización en verde, tal como se expone en la ilustración

ILUSTRACIÓN ANEXO 2. Orden esquemático del diagrama



Diagrama de los principales problemas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador





De este diagrama se puede observar que los tres principales problemas de la SAN en el país son:

- 1) Baja disponibilidad de alimentos de producción nacional.
- 2) Acceso inadecuado a una dieta nutritiva.
- 3) Inadecuada utilización de los alimentos.

1. Baja disponibilidad de los alimentos de producción nacional. Este problema tiene cuatro aspectos: a) Baja productividad, rentabilidad y diversificación agropecuaria; b) Altas pérdidas post cosecha; c) Falta de productos alimenticios fortificados; y d) Falta de relevo generacional para el sector agropecuario

Cada una de estos aspectos tiene a su vez causas profundas que las explican:

- 1.1 Baja productividad, rentabilidad y diversificación agropecuaria: la poca cobertura de la asistencia técnica, falta de innovación tecnológica, pérdidas recurrentes por efectos del cambio climático (sequías, inundaciones, plagas), degradación ambiental y mal uso de suelos, atomización de la tenencia de la tierra, bajo nivel de asociatividad y organización de productores, bajo acceso a crédito/deuda y la baja gestión local y pocos recursos para la construcción y el mantenimiento de caminos y vías rurales
- 1.2 Altas pérdidas poscosecha: falta de un seguimiento constante en el manejo post cosecha a nivel de asistencia técnica y de tecnología, poca infraestructura y falta de mecanismos de certificados de almacenaje cosecha
- 1.3 Falta de productos alimenticios fortificados: falta de legislación de fortificación por harina y aceite.

Todas estas condiciones traen como consecuencia el aumento de la vulnerabilidad y baja capacidad de resiliencia de la población rural.

2. Acceso inadecuado a una dieta nutritiva. En este problema se identificaron cinco aspectos: a) ingresos insuficientes para cubrir una dieta nutritiva, b) sistema de protección social deficiente, c) mercados internos imperfectos, d) concentración de mercados en áreas urbanas, lejos de zonas rurales, y e) alta vulnerabilidad a shocks externos.

Cada una de estos aspectos tiene a su vez causas profundas que las explican:

- 2.1 Ingresos insuficientes para cubrir una dieta nutritiva: bajo crecimiento económico, baja productividad económica y creciente tasa de subempleo (informalidad).
- 2.2 Sistema de protección social deficiente: cobertura baja, falta de recursos y de mejores mecanismos para la focalización.
- 2.3 Mercados internos imperfectos: mercado nacional con pocos actores y deficiente aplicación del marco jurídico en competencia.

2.4 Concentración de mercados en áreas urbanas, lejos de zonas rurales: profunda heterogeneidad territorial con débil interconexión.

2.5 Alta vulnerabilidad a shocks externos: dependencia de importación de alimentos e insumos y alta volatilidad de los precios internacionales de alimentos, lo que incrementa la vulnerabilidad de la SAN en el país.

Todas estas condiciones traen como consecuencia la poca diversificación alimentaria, deficiencia en micronutrientes e incentiva la migración (rural - urbana e internacional).

3. Inadecuada utilización de los alimentos. Este problema tiene dos aspectos: a) Consumo inadecuado y b) Baja utilización biológica de los alimentos. Cada una de ellas tiene a su vez causas profundas que las explican:

3.1 Consumo inadecuado: cambios negativos en los patrones de consumo por publicidad, migración y comercio, hábitos familiares tradicionales, mala distribución intrafamiliar de alimentos (desigualdad de género).

3.2 Baja utilización biológica de los alimentos: baja lactancia materna, malos hábitos de manipulación de alimentos, inadecuada cadena de frío en el manejo de alimentos, falta de letrinas, manejo inadecuado de desechos, agua contaminada y baja cobertura de los servicios de salud y de salud preventiva.

Todas estas condiciones, traen como consecuencia incremento en la mortalidad infantil, retraso en el crecimiento físico y desarrollo cerebral, mayor prevalencia a enfermedades infecciosas, crónicas degenerativas y no transmisibles, deserción y rendimiento escolar, estado nutricional deficiente (ausencia o exceso).

Por tanto, la problemática de la SAN abarca diversos aspectos de la vida económica, social y de servicios de una sociedad, de ahí que las respuestas que tanto el gobierno como diversos actores brinden pueden ser en diversos aspectos.