

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**



**EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE  
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL SALVADOR, PARA EL  
PERÍODO 2010-2019**

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PRESENTADO POR:  
LUZ ISABEL BARRIOS CAÑAS**

**PARA OPTAR AL GRADO DE:  
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**OCTUBRE 2024  
CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA**

# **UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

## **AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

RECTOR: ING. JUAN ROSA QUINTANILLA, M.Sc.  
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO, M.Sc.  
SECRETARIO GENERAL: LIC. PEDRO ROSALÍO ESCOBAR CASTANEDA.

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

DECANA: LICDA. CELINA AMAYA DE CALDERÓN, M.Sc.  
VICE DECANO: LIC. NIXON ROGELIO HERNÁNDEZ VÁSQUEZ, M.Sc.  
SECRETARIO: LIC. PEDRO JAVIER RIVAS MEJÍA  
ADMINISTRADOR ACADÉMICO: LIC. EDGAR ANTONIO MEDRANO MELÉNDEZ

## **COORDINADOR DE MAESTRÍA Y ASESOR(A) DE TRABAJO DE GRADUACIÓN:**

COORDINADOR DE MAESTRÍA: LICDA. GILMA SABINA LIZAMA GAITÁN, MSc.  
ASESOR(A): MSc. JORGE EDUARDO BOIOLA

## **TRIBUNAL EXAMINADOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN:**

PRESIDENTE: MSc. GILMA SABINA LIZAMA GAITÁN  
PRIMER VOCAL: MSc. JORGE EDUARDO BOIOLA  
SEGUNDO VOCAL: MSc. MERARIS CAROLINA LÓPEZ DÍAZ

OCTUBRE 2024

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO .....	3
RESUMEN .....	1
AGRADECIMIENTOS .....	3
LISTADO DE SIGLAS .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	7
II. OBJETIVOS .....	12
III. MARCO DE REFERENCIA .....	13
3.1. MARCO HISTÓRICO .....	14
3.2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL .....	17
3.2.1. Dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional .....	17
3.2.2. Determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional .....	21
3.2.3. Teorías sobre seguridad alimentaria y nutricional .....	23
3.3. MARCO EMPÍRICO .....	35
3.3.1. Mediciones de la seguridad alimentaria y nutricional .....	35
3.3.2. Avances normativos y compromisos internacionales en materia de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación .....	39
3.3.3. Marco legal referente a seguridad alimentaria, nutrición y derecho a la alimentación en El Salvador .....	42
3.3.4. El rol del estado y las acciones de política pública .....	48
IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	54
4.1. Orientación teórica de la investigación .....	54
4.2. Método de investigación y alcance .....	55
4.3. Exclusiones de la investigación .....	56
4.4. Descripción de la política objeto de estudio .....	57
4.5. Criterios de selección de ejes estratégicos .....	62
4.6. Formulación de hipótesis .....	64
4.7. Línea base y período de estudio .....	66
4.8. Población objetivo .....	66
4.9. Operacionalización de variables .....	67
4.10. Plan de implementación de la metodología, procesamiento y análisis de la información .....	70

V. ANÁLISIS DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS DE LOS EJES ESTRATÉGICOS SELECCIONADOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL .....	72
5.1. Validación del diseño de objetivos .....	72
5.2. Validación del diseño de indicadores .....	75
5.3. Evaluación de resultados .....	76
5.4. Causas estructurales de la inseguridad alimentaria: análisis del entorno político, legal, institucional y presupuestario .....	105
VI. CONCLUSIONES .....	108
VII. RECOMENDACIONES .....	112
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	122

### **LISTADO DE ESQUEMAS**

ESQUEMA 1. Conceptualización de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel de hogares .....	18
ESQUEMA 2. Encadenamiento de subsectores .....	26
ESQUEMA 3. La bioeconomía y su relación con otros enfoques .....	30
ESQUEMA 4. Marco de los medios de vida sostenibles .....	34

### **LISTADO DE TABLAS**

TABLA 1. Enfoques económicos con prioridades medioambientales .....	29
TABLA 2. Instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes relacionados a la seguridad alimentaria y nutricional .....	40
TABLA 3. Marco legal nacional sobre seguridad alimentaria y nutricional .....	44
TABLA 4. Marco político relacionado a la seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador .....	51

TABLA 5. Resumen de la composición de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	58
TABLA 6. Criterios de selección de líneas estratégicas .....	62
TABLA 7. Eje estratégico 1.....	66
TABLA 8. Eje estratégico 2. ....	68
TABLA 9. Eje estratégico 4. ....	69
Tabla 10. Asignación presupuestaria.....	70
TABLA 11. Análisis de validación de objetivos: disponibilidad.....	72
TABLA 12. Análisis de validación de objetivos: acceso .....	74
TABLA 13. Análisis de validación de objetivos: utilización biológica.....	75
TABLA 14. Incrementos al salario mínimo por actividad económica, período 2010-2021, El Salvador.....	91
TABLA 15. Capacidad de cobertura de necesidades básicas del salario promedio, por zona geográfica. Período 2010-2019.....	93

### **LISTADO DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1. El Salvador: aporte del Sector Agropecuario a la Producción Bruta Nacional, período 2010-2021.....	77
GRÁFICO 2. El Salvador: tasa de variación de la producción agropecuaria, silvicultura y pesca, período 2011-2021.....	78
GRÁFICO 3. El Salvador: superficie cosechada de principales cultivos en miles de hectáreas, período 2010-2017.....	80
GRÁFICO 4. El Salvador: tierras de uso agrícola, período 2010-2020.....	81
GRÁFICO 5. El Salvador: volumen de producción agrícola, período 2010-2019.....	83

GRÁFICO 6. El Salvador: rendimiento de los principales cultivos en toneladas por hectárea, período 2010-2018.....	83
GRÁFICO 7. El Salvador: exportaciones, importaciones y balance comercial agroalimentario, período 2010-2018 .....	85
GRÁFICO 8. El Salvador: grado de dependencia de granos básicos y carne bovina, período 2010-2018.....	85
GRÁFICO 9. El Salvador: Suministro de Energía Alimentaria (SEA), período 2010-2020 .....	88
GRÁFICO 10. El Salvador: comparativo entre salarios nominales por actividad económica y salario real como referente del poder adquisitivo, período 2010-2021 .....	92
GRÁFICO 11. El Salvador: brecha salarial entre hombres y mujeres, período 2010-2019.	95
GRÁFICO 12. El Salvador: cobertura nacional de servicio de agua potable para el período 2010-2021.....	100
GRÁFICO 13. El Salvador: cobertura nacional de servicio de saneamiento, para el período 2010-2021.....	100
GRÁFICO 14. El Salvador: incidencia de la tuberculosis por cada 100.000 habitantes, para el período 2010-2021 .....	103
GRÁFICO 15. El Salvador: número de nuevas infecciones por el VIH por cada 1.000 habitantes no infectados, desglosado por sexo, período 2010-2021.....	104
GRÁFICO 16. El Salvador: presupuesto ejecutado destinado a salud, agricultura y trabajo, 2010-2019.....	107

## LISTADO DE ANEXOS

ANEXO 1. Metodología para la evaluación de resultados: medición de eficacia .....	134
ANEXO 2. Volumen de producción del sector agropecuario, acuicola y pesquero .....	135
ANEXO 3. Balance comercial agropecuario.....	136
ANEXO 4. Volumen de importaciones del sector agropecuario, acuicola y pesquero.....	137
ANEXO 5 Volumen de exportaciones del sector agropecuario, acuicola y pesquero .....	138
ANEXO 6. Comparativo de suministros de energía alimentaria: requerimientos diarios nacionales y recomendados por la fao, según sexo y edad, período 2010-2020.....	139
ANEXO 7. Situación del subempleo en El Salvador, período 2010-2019.....	140
ANEXO 8. Brecha salarial entre hombres y mujeres.....	141
ANEXO 9. Hogares en condición del pobreza extrema, pobreza relativa y no pobres, con respecto al total de hogares.....	142
ANEXO 10. Distribución del ingreso .....	143
ANEXO 11. Indicadores de la situación nutricional de la población salvadoreña.....	144
ANEXO 12. Situación presupuestaria del gobierno central: asignaciones para gastos en salud, agricultura y trabajo.....	145

## RESUMEN

### **EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL SALVADOR, PARA EL PERÍODO 2010-2019**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 25 que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales”; en contraparte, es deber del Estado respetar, proteger y hacer cumplir el derecho a la alimentación implícito en el referido artículo, por medio de la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. En el Salvador, muchas han sido las intervenciones orientadas a tal fin; no obstante, pese a las diversas acciones realizadas por el Estado, en la última década la prevalencia de la subalimentación únicamente disminuyó 1,5 puntos porcentuales, pasando de 11% en 2010 a 9,5% en 2019, equivalente a 0,6 millones de personas que carecen de alimentos suficientes para cubrir los nutrientes diarios necesarios para una vida sana y activa.

Por lo anterior, puede inferirse que existe una ruptura entre las intenciones de generación de bienestar de las políticas públicas y sus resultados, dicha diferencia permanece en el tiempo debido a que las acciones estatales no han sido sometidas formalmente a evaluación, por lo que no se ha determinado su efectividad en la cobertura del derecho a la alimentación.

En ese contexto, la presente investigación ofrece una evaluación de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015, para determinar su efectividad por medio del análisis del comportamiento histórico de variables asociadas a la disponibilidad, acceso y aprovechamiento de los alimentos antes, durante y después de la aplicación de la política (período 2010-2019), determinando que existe una tendencia al estancamiento de la producción nacional y una dependencia creciente a los bienes importados que hace vulnerable al país ante situaciones de emergencia global, comprometiendo de forma sistémica y estructural la cobertura del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria; asimismo, persiste la desigualdad en el acceso a los alimentos y en las condiciones adecuadas de saneamiento y salud que repercuten en el aprovechamiento de los alimentos consumidos.

Además, el análisis se complementa con una evaluación del entorno político, legal, institucional y presupuestario en el que tuvo lugar la implementación de la política, con lo cual se identificó la voluntad política de ese tiempo no se reflejó en las prioridades presupuestarias; además, el avance en el desarrollo de un marco legal e institucional se encontraba en sus inicios, lo cual no fue favorable para potenciar el alcance y la sostenibilidad de la intervención, de tal manera que pueda contribuir a la realización progresiva del derecho a la alimentación.

En virtud de lo anterior, se recomiendan acciones estratégicas para superar los desafíos relacionados a cada una de las dimensiones de seguridad alimentaria y nutricional, así como, para atender las causas estructurales del problema, lo cual implica promover el fortalecimiento institucional; avanzar hacia un marco jurídico fuerte, consolidado y relevante; incorporar en el ciclo presupuestario, el enfoque de derechos y orientación a resultados y; construir un sistema de seguimiento y evaluación, a efecto de informar sobre el avance en la cobertura del derecho a la alimentación.

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad alimentaria y nutricional, soberanía alimentaria, derecho a la alimentación, disponibilidad, acceso y utilización biológica.

## **AGRADECIMIENTOS**

Por darme las fuerzas necesarias para continuar y permitirme culminar esta etapa de mi vida, por darme sabiduría para aplicar el conocimiento adquirido, a Dios gracias.

Agradezco a mi familia por permanecer a mi lado y apoyarme constantemente, por creer en mí e impulsarme aun cuando el camino parecía difícil, por darme el ánimo que necesitaba y recordarme el fin último de este esfuerzo.

Agradezco al equipo asesor de este trabajo de investigación y a cada docente que compartió sus valiosos conocimientos conmigo, por trasladarme un poco de sabiduría para mi profesión y para la vida.

## **LISTADO DE SIGLAS**

CBA: Canasta Básica Alimentaria

CENTA: Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIF: Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases

CONASAN: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

ENA: Escuela Nacional de Agricultura

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

ISTA: Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MINSAL: Ministerio de Salud

MARN: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

MINEC: Ministerio de Economía

MINEDUCYT: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

MINDEL: Ministerio de Desarrollo Local

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

## INTRODUCCIÓN

Gozar de la libertad de acceso a alimentos suficientes y nutritivos para una vida sana y activa, constituye un derecho humano fundamental, cuya cobertura conlleva tanto beneficios individuales para los hogares, como beneficios colectivos a nivel comunitario y nacional, en la medida en que garantizar el derecho a la alimentación forma parte de las acciones a realizar en la lucha contra la pobreza y el avance hacia mejores estados de desarrollo.

El trabajo realizado por el Estado salvadoreño en materia de seguridad alimentaria y nutricional, se ha orientado en las últimas décadas a garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación; a la fecha, se han registrado diversas intervenciones relacionadas a tal fin, entre las cuales se encuentra la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, implementada durante el período 2011-2015. El documento oficial de dicha política se compone por 8 ejes estratégicos enfocados en los siguientes aspectos: 1/ Mejorar la producción nacional de alimentos. 2/ Garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación adecuada. 3/ Promover buenas prácticas alimenticias. 4/ Asegurar el acceso y calidad de los servicios de salud y saneamiento. 5/ Garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos. 6/ Implementar un sistema de vigilancia, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional. 7/ Fomentar la investigación e innovación tecnológica orientada a lograr la seguridad alimentaria y nutricional y 8/ Desarrollar y fortalecer la institucionalidad.

De conformidad a lo anterior, el alcance de la política es ambicioso; por lo tanto, cabe preguntar si la implementación de la misma en efecto ha cambiado la realidad de las familias salvadoreñas. En El Salvador, las acciones estatales enmarcadas en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional no suelen someterse de manera formal y periódica a evaluación, por lo que, no ha sido posible determinar la efectividad en la cobertura del derecho a la alimentación.

En ese contexto, con el propósito de determinar la efectividad de la política antes descrita, la presente investigación contiene una evaluación de los resultados obtenidos durante su implementación, se analiza si las acciones estratégicas que componen la intervención fueron consistentes con los objetivos planteados y si las mismas contribuyeron a la generación de valor público. Para tal efecto, esta investigación se divide en 4 capítulos:

El primer capítulo contiene el marco referencial de la seguridad alimentaria y nutricional, provee una recopilación de conocimiento acumulado sobre el contexto histórico, las teorías, conceptos y avances normativos relacionados, que sirven de base para la comprensión del problema de inseguridad alimentaria.

El segundo capítulo pasa de lo general a lo específico, explicando los aspectos metodológicos de esta evaluación. Parte indicando la orientación teórica del análisis, el método utilizado y las exclusiones de la investigación. Seguidamente, se presenta una descripción de la política objeto de esa evaluación y los criterios de selección de los ejes estratégicos evaluados, el período de estudio y la operacionalización de variables, entre otros elementos propios del rigor metodológico de los métodos de investigación cuantitativa.

El tercer capítulo contiene la evaluación de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, inicia con el proceso de validación de objetivos e indicadores para determinar la solidez de la relación causal, es decir, si las acciones estratégicas que componen la intervención se corresponden con los objetivos trazados; posteriormente, se realiza un análisis de la evolución histórica de indicadores asociados a las 3 dimensiones físicas de la seguridad alimentaria y nutricional, a saber: disponibilidad, acceso y utilización biológica de los alimentos, a efecto de determinar si la intervención ha contribuido a la generación de valor público.

El cuarto capítulo extrae las principales conclusiones de la evaluación de resultados expuesta en el capítulo 3 e identifica oportunidades de mejora que podrían considerarse para el diseño, medición y medios de verificación de las políticas de seguridad alimentaria subsiguientes; además, expone los grandes desafíos a enfrentar en el logro de la cobertura del derecho a la alimentación.

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 25 que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales”; en contraparte, es deber del Estado respetar, proteger y hacer cumplir los derechos de la población, incluyendo el derecho a la alimentación, por medio de la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Según las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1997 (citadas en Bruera, 2016), existen tres grandes obligaciones: 1/ Respetar el derecho: corresponde a la obligación de los Estados de no obstaculizar el goce del derecho a la alimentación a ninguna persona de manera arbitraria. 2/ Proteger el derecho: incluye las acciones de prevención de violaciones al derecho por parte de terceros (personas u organizaciones cuyas acciones generen externalidades negativas sobre las condiciones del entorno, la salud o calidad de los alimentos que consumen los demás). 3/ Cumplir el derecho: adopción de medidas presupuestarias, legales, administrativas, entre otras, para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación e implica intervenciones positivas para facilitar a la población el acceso a medios de vida para una alimentación sostenible; así como, la provisión de asistencia alimentaria en casos de emergencia o crisis alimentaria nacional. Aunado al derecho a la alimentación, se encuentra el principio de soberanía alimentaria, que se define como el derecho de las naciones y los pueblos a controlar sus sistemas alimentarios, incluyendo sus mercados, modos de producción, cultura alimentaria y ambiente (CEPAL, 2017, p. 31).

En ese contexto, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional adquiere especial relevancia en tanto se entiende que carecer de dicha seguridad trasciende el hecho de padecer hambre, es un asunto amplio y complejo, con raíces económicas, culturales, educacionales y medioambientales. La inseguridad alimentaria abarca la privación de las diversas condiciones requeridas para el acceso a alimentos suficientes, seguros y nutritivos. Una persona puede encontrarse en inseguridad alimentaria cuando no posee los nutrientes y vitaminas requeridos para una vida sana y activa, aun cuando haya ingerido una cantidad suficiente de alimentos para tener saciedad; en ese sentido, la inseguridad alimentaria se relaciona con la insuficiencia en cantidad y calidad de los alimentos y con la falta de acceso a los mismos; se vincula al poder adquisitivo de las familias, a las preferencias, hábitos y tipos de alimentos aceptados en una sociedad determinada, entre otros aspectos (FAO, 2019 y Aguilar, 2010).

En su estado más crítico, la inseguridad alimentaria se traduce en hambruna que implica efectos nocivos para la salud, entre ellos molestias físicas como debilidad, mareos, ardor estomacal, vulnerabilidad a contraer enfermedades infecciosas o enfermedades crónicas tales como anemia, osteoporosis o hipotiroidismo e incluso la muerte provocada por la poca o nula ingesta de alimentos por un tiempo prolongado; en su estado moderado, la inseguridad alimentaria se caracteriza por una constante incertidumbre ante la dificultad de poder acceder de forma ininterrumpida a alimentos suficientes y de calidad, en detrimento del bienestar; estas privaciones generan efectos negativos en la salud de las personas y, como consecuencia, el cuerpo se debilita, afectando también las actividades diarias como el rendimiento académico y el empleo (FAO, 2019 y Aguilar, 2010).

Cada persona y cada hogar tiene una experiencia propia, única y particular, la inseguridad alimentaria es una situación que se padece “en privado” pero su solución es de interés colectivo. Entre los argumentos que generalmente justifican la importancia de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, suelen encontrarse los estrictamente económicos, que ubican la alimentación como un pilar fundamental para la preservación de la fuerza de trabajo que ofrecen las personas en las diferentes ramas de la actividad económica nacional. Numerosas investigaciones señalan una correlación entre las condiciones de subnutrición de los países y los niveles de productividad, por ejemplo, las realizadas por (FAO, 2023); (Caballero Aguilera, F.E. & Sánchez Rojas, G.S., 2021); (CEPAL, 2018); (CEPAL / NACIONES UNIDAS, 2009); (CEPAL - PMA, 2007) y (OIT, 2005); entre otras, en las cuales se demuestra que el estado nutricional de las personas influye significativamente en la eficiencia con la que se desempeñan durante la realización de diversas actividades, recabando pruebas que sustentan que ante altos niveles de subnutrición hay menor crecimiento en los países, debido a la reducción de la productividad de quienes padecen subnutrición e indirectamente por el efecto negativo de la subnutrición en la salud (CSA C. d., 2001). La economía de la salud establece que el alza de las enfermedades (en este caso, las asociadas a la malnutrición, como la anemia o la obesidad) generan incrementos en el gasto en salud por parte de las familias y el Estado (Collazo et al., 2002)

Si bien, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional contribuye al desarrollo económico, en términos de incremento en la productividad y el crecimiento, este no es el fin último, ese es solamente el valor instrumental, es decir, una ventaja económica y política que se obtiene de atender el problema, pero el fin superior es asegurar las libertades y derechos de las personas a la alimentación nutritiva, suficiente, inocua y saludable, en esto reside el valor intrínseco de la seguridad alimentaria y nutricional (Maluf, 2008).

De acuerdo a estudios realizados por el PNUD y la FAO (2016), erradicar el hambre y todas las formas de inseguridad alimentaria es una parte importante de la lucha contra la pobreza, representa un avance en el camino hacia el desarrollo y constituye una precondition para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada. En ese sentido, más allá de la visión economicista, es importante considerar la perspectiva ética del problema alimentario que advierte que la seguridad alimentaria y nutricional no se alcanza simplemente proporcionando cualquier tipo de alimento a la población, con el objetivo de saciar el hambre, también requiere que los alimentos sean los adecuados y que los medios para alcanzar la alimentación no entren en conflicto o disminuyan la disponibilidad de recursos para solventar otras necesidades presentes y futuras que también se asocian a una vida digna, como la vivienda, educación, salud, entre otros (Maluf, 2008).

El último informe sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, indica que la prevalencia de la subalimentación a nivel global incrementó para el período 2010-2020, pasando de 9,2% en 2010 a 9,9% en 2020. Cabe señalar que los datos desagregados por continente evidencian las profundas desigualdades en las condiciones alimentarias, siendo el continente africano el más afectado con una prevalencia del 21,0% en el año 2020, esta es una proporción significativamente superior a la del resto del mundo, más del doble que otras regiones; seguidamente, se encuentra América Latina con un 9,1%, Asia con 9,0% y finalmente Oceanía con 6,2%. El referido informe a su vez señala que la inseguridad alimentaria grave y moderada muestra incrementos persistentes y sostenidos que afectan a más del 30% de la población mundial (FAO et al., 2021).

En el Salvador, muchas han sido las intervenciones orientadas a procurar la seguridad alimentaria y nutricional; no obstante, pese a las diversas acciones realizadas por el Estado, en la última década la prevalencia de la subalimentación únicamente disminuyó 2,7 puntos porcentuales, pasando de 9,9% en 2010 a 7,2% en 2019, superando la prevalencia promedio de la región latinoamericana y el Caribe según la base de datos de la CEPAL, siendo equivalente a 0,6 millones de personas que carecen de alimentos suficientes para cubrir los nutrientes diarios necesarios para una vida sana y activa.

En cuanto a la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave, que mide la falta de acceso a alimentos nutritivos a causa de la escasez de recursos, con base en la experiencia de la población, se reporta un aumento gradual de 13,8% en 2014 a 14,6% en 2019, dicho porcentaje de la población sufre hambre en más de uno o todos los tiempos de comida diariamente y por tiempo prolongado, comprometiendo su vida (FAO et al., 2020). Aunado a lo anterior, la prevalencia de desnutrición aguda en niños y niñas menores de 5 años supera el 2%, ubicándose entre los porcentajes más altos de la región mesoamericana y la prevalencia de sobrepeso en niños y niñas de ese mismo rango de edad es aproximadamente del 8% (FAO et al., 2021).

Según el Informe del Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF<sup>1</sup> para el caso de El Salvador, publicado por el Programa de Sistemas de Información para la Resiliencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región del SICA<sup>2</sup> (2021), se estimó que durante los primeros meses del año 2022, el 10% de la población se encontraría en situación de crisis o emergencia, requiriendo atención inmediata, debido al escaso consumo de alimentos durante uno o más días, el 47% estaría en una situación de inseguridad alimentaria acentuada (viendo comprometida la cantidad y calidad de alimentos a los que pueden acceder y eventualmente con el riesgo de saltarse algún tiempo de comida) y el 43% restante en inseguridad alimentaria mínima, es decir, con incertidumbre acerca de la capacidad de obtener alimentos. Esta tendencia se profundiza en las proyecciones del período comprendido de marzo a mayo de ese mismo año, con un incremento de la población en situación de crisis o emergencia a 14%, equivalente a 907.000 personas.

El alza estimada obedece principalmente a la pérdida de ingresos por las condiciones del mercado laboral (inestabilidad del comercio informal, contracción de la oferta de trabajo, entre otros) la cual empeoró con la crisis sanitaria por COVID 19, debido a la restricciones de movilidad y confinamiento para contener la proliferación del virus, que llevaron a la pérdida de empleos, cierres de operaciones de pequeñas y medianas empresas, entre otros efectos que disminuyeron los medios de vida de la población, dificultando el acceso a alimentos y presionando a los hogares a afrontar la escasez por medio de la renuncia a la cobertura de otras necesidades, mucho hogares cayeron en condición de pobreza y vulnerabilidad a causa de la pandemia (FAO et al., 2021) (GANESAN, 2020); sin embargo, cabe señalar que incluso antes de la pandemia por COVID 19, no ha habido cobertura universal del derecho a la alimentación ni se ha alcanzado la soberanía alimentaria en el país; a esto se suma, las pérdidas de granos básicos por los estragos de las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal, entre otros fenómenos climáticos.

Por lo anterior, puede inferirse que existe una ruptura entre las intenciones de generación de bienestar en los discursos de las políticas públicas y sus resultados, dicha diferencia permanece en el tiempo debido a deficiencias en la planificación estratégica y acción del Estado, que se manifiestan en aspectos como la rigidez de las formas de planificación tradicional incapaces de responder a los elementos cambiantes de la realidad y el poco desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación, en cuanto a la calidad, periodicidad y relevancia de los datos generados. En El Salvador, las acciones estatales enmarcadas en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional no han sido sometidas formal y periódicamente a evaluación, por lo que no se ha determinado su efectividad en la cobertura del derecho a la alimentación.

---

1 Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), que comprende un conjunto de herramientas y procedimientos utilizados para catalogar la severidad de la inseguridad alimentaria y desnutrición aguda, de conformidad a las normas internacionales vigentes (PROGRESAN-SICA, 2021).

2 Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Estudios de casos realizados por la CEPAL apuntan que la evaluación, el seguimiento y la retroalimentación, son factores importantes para mejorar la calidad, pertinencia y efectividad de la planificación, pues cumplen la función de generar aprendizaje a través de la identificación y análisis de los aciertos, errores y buenas prácticas, dotando de capacidad de mejoramiento a la gestión pública y asegurando la calidad del gasto público (Máttar y Cuervo, 2017). Cuando la evaluación falla, es decir cuando proporciona poca o nula información, no es posible realizar una retroalimentación objetiva de la acción pública y dificulta la toma de decisiones, dando lugar a ineficiencia e inefectividad en la utilización de los recursos, pues se siguen financiando intervenciones que no rinden conforme a lo planeado o se duplican esfuerzos.

La evaluación de las políticas, programas y proyectos públicos se fundamenta en la noción de cambio y valor público, la idea de que toda intervención tiene un resultado en la población y que, dentro de cada acción, hay un proceso productivo que transforma los insumos en bienes y servicios públicos, cuyo uso contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población y a responder a necesidades o problemas colectivos. El objetivo de la evaluación, entonces, es informar sobre dicho proceso de generación de valor, desde el inicio (etapa de diseño de la intervención), hasta su culminación con la valoración de los resultados e impactos de la misma en la población (Caruti, 2021).

Cabe recalcar, que medir los resultados trae múltiples beneficios, adicionales al apoyo en la toma de decisiones de nivel estratégico, ya que las justificaciones de las actividades evaluativas también son de tipo político, programático y técnico. Desde la perspectiva política, la evaluación contribuye a dotar de mayor legitimidad a la acción estatal y fortalecer la democracia, debido a que provee evidencias de los logros alcanzados; asimismo, brinda a los ciudadanos la información necesaria para ejercer un mayor control y estimular la participación ciudadana en los asuntos públicos, siendo así una herramienta para la gobernabilidad democrática. En el punto de vista político-programático, la evaluación es una fuente de conocimiento y aprendizaje sobre las intervenciones de política pública, lo cual permite perfeccionar las estrategias, los modelos de gestión y los mecanismos de coordinación e integración. Finalmente, la dimensión técnica de la justificación radica en que el conocimiento generado a través de la evaluación también informa sobre la pertinencia, calidad y eficacia de los instrumentos de política pública, saberes que al ser analizados e interiorizados, se convierten en una herramienta para la profesionalización de los agentes de la administración pública (Bertranou, 2019).

Evaluar, por tanto, potencia la capacidad transformadora de las políticas públicas, debido a que provee los insumos para tener mayor claridad no solamente de lo que se quiere lograr, sino también de cómo lograrlo; además, la retroalimentación da luces sobre las acciones correctivas y las responsabilidades institucionales, mejora la rendición de cuentas y se

asignan de forma más eficiente los recursos. Es por ello que esta investigación se centra en la evaluación como un elemento clave del ciclo de la planificación, que corresponde a un proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación de datos, encaminado al conocimiento de una intervención pública.

En ese sentido, como en toda investigación, se reconoce la importancia del rigor científico y metodológico requerido, a efecto de que los productos resultantes puedan ser tomados como evidencia o información válida para la toma de decisiones y mejorar la calidad de las intervenciones públicas (Caruti, 2021).

La investigación propuesta parte de considerar que toda intervención de política pública conlleva un proceso productivo, generador de bienes y servicios públicos y que dicho proceso acarrea determinados costos independientemente de si el esfuerzo se traduce en valor público o si éste no contribuye significativamente a la satisfacción de las necesidades de la población; por lo que es indispensable retomar los beneficios de la evaluación como instrumento para identificar la existencia concreta de valor público y estudiar la pertinencia, desempeño, resultados e impactos de las intervenciones orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, ofreciendo información indispensable para la toma de decisiones basada en evidencia, la rendición de cuentas y la transparencia (Caruti, 2021).

En virtud de lo expuesto, esta investigación ofrece una evaluación de la consistencia y resultados de la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015”, a efecto de recabar información útil que permita determinar en qué aspectos se han experimentado cambios significativos en la población y las áreas que representan los desafíos más grandes; asimismo, se pretende evaluar si la referida política contribuye a garantizar el derecho a la alimentación e identificar oportunidades para mejorar la efectividad de las intervenciones públicas vinculadas al problema alimentario y nutricional.

## **II. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo General**

Realizar una evaluación de consistencia y resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el período 2010-2019, desde una perspectiva de garantía plena del derecho a la alimentación, que brinde información oportuna para la toma de decisiones con respecto a la mejora del diseño, medición y medios de verificación de la Política Nacional en referencia.

## 2.2. Objetivos Específicos

- a) Analizar las condiciones alimentarias y nutricionales de la población salvadoreña antes, durante y después de la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 para observar si la aplicación de la política representa o no cambios significativos en la población.
- b) Analizar el entorno político, legal, institucional y presupuestario en que tiene lugar la problemática de inseguridad alimentaria y nutricional en El Salvador.
- c) Identificar oportunidades de mejora en el diseño, medición y medios de verificación de la política en estudio.

### **III. MARCO DE REFERENCIA**

Este capítulo ofrece una mirada al conocimiento acumulado sobre la seguridad alimentaria y nutricional, el cual se compone de tres apartados referenciales cuya caracterización se enriquece de la revisión de la literatura y estudios existentes y constituye el insumo base para el análisis y comprensión de los capítulos siguientes.

La primera sección describe el marco histórico, que corresponde a los hechos relevantes ocurridos en el tiempo que fundamentaron y contribuyeron a moldear la forma en que actualmente se entiende la seguridad alimentaria y nutricional; este apartado ofrece un contexto para comprender la evolución del concepto de seguridad alimentaria e ilustra el origen de este tema en la esfera pública y cómo ha ido cambiando su amplitud o alcance en el tiempo.

El segundo apartado expone el marco teórico conceptual que inicia con la descripción de las dimensiones y determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional; continúa con el planteamiento de las principales aproximaciones teóricas desarrolladas por diversos autores para explicar el problema central de la presente investigación y los paradigmas de pensamiento que las fundamentan, destacando que éstas se encuentran estrechamente relacionadas con las concepciones de desarrollo adoptadas a lo largo de la historia.

La tercera sección presenta el marco empírico que comprende la recopilación de un conjunto de directrices y compromisos internacionales que sustentan la evolución normativa, institucional y política de la seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, para lo cual se realiza una recopilación de la legislación, la institucionalidad y las intervenciones de política pública salvadoreñas. Además, se abordan aspectos como la medición de diversos indicadores de seguridad alimentaria y nutricional, aceptados a nivel internacional.

### 3.1. MARCO HISTÓRICO

La forma en la que se define en qué consiste la seguridad alimentaria y nutricional no siempre fue la misma, su concepción ha ido evolucionando en el tiempo, desde su descripción más elemental hacia nociones más completas que dan cuenta de su complejidad. La evolución conceptual de la seguridad alimentaria es consecuente con la transformación teórica de la concepción del desarrollo y se ve determinada por aspectos como la interacción de elementos históricos estructurales y coyunturales de diferente tipo (políticos, económicos y sociales) y de diferente magnitud; en ese sentido, hablar de seguridad alimentaria y nutricional, significa adentrarse a un tema con múltiples matices.

La evolución conceptual puede dividirse en tres grandes períodos: el inicio, desde la década de los 70; la segunda etapa, desde los años 80 hasta la primera mitad de los años 2000 y la tercera de mediados de los 2000 en adelante (da Silva, Ortega y Faiguenbaum, 2008). A continuación, se exponen cada uno de ellos:

La discusión sobre el hambre como un problema público apareció por primera vez en la agenda internacional durante la Conferencia Mundial de la Alimentación, en 1974, en Roma, Italia (Pérez y Silva P. G., 2019), esta conferencia tuvo lugar en una década caracterizada por un entorno económico convulsionado por el colapso del sistema monetario (Cardoza, s.f) y la estanflación: una espiral inflacionaria combinada con una caída de la producción mundial, que se profundizó como consecuencia de las medidas de política económica restrictivas de la época (incrementos de la tasa de interés e impuestos) (Cabrera, 2014).

La estanflación alcanzó al mercado de productos básicos, los altos precios del petróleo y los fertilizantes afectaron los precios de los alimentos; a su vez, se dio una escasez de existencias de granos básicos a nivel mundial, los cuales se encontraban vulnerables a ser utilizados como un medio de control para alcanzar fines políticos. Es en esa realidad en la que se concibió la Seguridad Alimentaria como un asunto de disponibilidad de alimentos (Baca, s.f.).

Bajo esta perspectiva, el hambre y las hambrunas se explicaban como consecuencias de un problema de disponibilidad de suministros de alimentos a escala mundial y precios altamente fluctuantes (HLPE, 2020), catástrofes naturales y crecimiento demográfico desordenado; por ende, la responsabilidad del Estado consistió en garantizar el abastecimiento nacional de alimentos, de forma suficiente y permanente, a través de políticas públicas que incentivaran la producción agrícola, las importaciones y la creación de reservas (Bermeo, 2015). El énfasis se encontraba en asegurar la continuidad de la cadena de suministros de alimentos básicos para enfrentar el aumento permanente del consumo de alimentos y compensar las

fluctuaciones en la producción y los precios (FAO, 1974, citado en HLPE, 2020). En esta primera etapa de desarrollo conceptual, la unidad de análisis era en general, el mundo y su forma más específica, las naciones.

En la década de los 80, después de la crisis de los 70 y en un afán por reordenar el sistema monetario internacional y las relaciones comerciales se pone de manifiesto el interés por la liberalización del comercio, incluyendo el comercio agrícola (Baca, s.f.) lo cual conlleva a una reestructuración de las balanzas comerciales y las relaciones entre los países en el mercado global, llevando a algunos países desarrollados a posicionarse como grandes exportadores y a otros a convertirse en importadores agrícolas netos (CEPAL, 1979).

Paralelo a los hechos económicos antes mencionados, también se gestaban reflexiones teóricas particulares. La realidad de muchos hogares que padecían hambre en circunstancias distintas a las inicialmente propuestas como variables explicativas, llevó a cuestionar el argumento de la disponibilidad como único factor para garantizar la seguridad alimentaria (Bermeo, 2015).

Durante los años siguientes, las investigaciones sobre seguridad alimentaria arrojaron resultados complementarios a la concepción inicial; así, se identificó que, pese a la disponibilidad de alimentos que se tenía en las épocas de bonanza, las hambrunas persistían en contextos específicos. De dichos estudios, se concluyó que la disponibilidad y la fluctuación de precios son variables que forman parte de un conjunto más amplio de factores que repercuten en la inseguridad alimentaria de diversas poblaciones; de esta manera, se incorporó al análisis la capacidad de las personas para acceder a los alimentos, dado por las condiciones laborales que determinan su poder adquisitivo, el comportamiento del mercado y otros aspectos sociales y culturales que rezagaban a la población más vulnerable (HLPE, 2020). Estos cuestionamientos coincidieron con la aparición de nuevos aportes académicos sobre el desarrollo, que reformularon la concepción del bienestar; además, surgieron estudios que vincularon el hambre a la pobreza y el acceso a activos productivos con el empleo (Baca, s.f.).

Cabe destacar que el concepto de pobreza también se encontraba en un proceso de transformación, pasando de una noción economicista basada en la falta de ingresos a una visión amplia y multidimensional (Domínguez, J. & Martín, A., 2006). Ya lo reflejaban los escritos de Amartya Sen, al definir que la pobreza corresponde a un estado de privación o carencia de capacidades para satisfacer las necesidades básicas para una vida digna (Rivera, 2015). Este cambio fue muy importante, ya que abandonar la concepción teórica estrictamente economicista del bienestar abrió el panorama para un análisis desde el enfoque de derechos humanos y de ciclo de vida, poniendo en el centro a las personas como titulares de derechos económicos, políticos, sociales y culturales (Bermeo, 2015).

Particularmente, Sen realizó valiosas aportaciones relacionadas al problema del hambre y las hambrunas, concluyendo que éstas son “el resultado de una carencia permanente de capacidades y recursos” (p. 6), destacando con ello el peso de estas carencias como fundamento, sobre la falta de alimentos global (Sen, 1981, citado en Bermeo, 2015).

Es así como el avance en el conocimiento sobre las condiciones reales de las personas que viven en la pobreza y la vulnerabilidad y los acontecimientos de la década, enriquecieron la discusión en torno a la seguridad alimentaria (Baca, s.f.), trasladando la unidad de análisis al nivel de los hogares “seguridad alimentaria familiar” (Bermeo, 2015). Detrás de esta consideración se encontraba el reconocimiento de un punto de partida desigual, ya que era evidente que no todas las familias contaban con los recursos suficientes (ingresos, transporte, producción familiar, donaciones, entre otros) para acceder con igual facilidad a la alimentación. En ese sentido, temas como la vulnerabilidad, la desigualdad, el riesgo y el derecho comenzaron a adquirir relevancia (da Silva, Ortega y Faiguenbaum, 2008).

En 1986, a raíz de estos cambios, el Banco Mundial hizo la diferenciación en 2 tipos de seguridad alimentaria: la crónica (originada en una condición de pobreza constante) y la transitoria (producto de restricciones como los cambios en los precios, salarios y producción; o por estacionalidad de las cosechas o situaciones no previstas) (Bermeo, 2015).

En los últimos años de la década de los 80, algunos analistas argumentaron que la noción de seguridad alimentaria familiar no era suficiente para caracterizar el problema alimentario, ya que no consideraba las condiciones particulares de los individuos ni el impacto diferenciado que el referido problema tiene entre hombres y mujeres o personas de diversos estratos sociales, edades y etnias (Bermeo, 2015).

Los hallazgos antes mencionados contribuyeron a construir una definición más completa, en 1996, durante la realización de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los Estados reconocieron que el problema es mucho más complejo, este cambio de visión trajo consigo un cambio en la acción de los Estados, orientando sus intervenciones a planos más amplios, que superan las acciones pasadas enfocadas en la producción. Asimismo, de dicha Cumbre se deriva la siguiente definición:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (p. 112)

Es importante destacar que esa definición considera las características que deben de tener los alimentos –inocuos y nutritivos- suficientes para satisfacer los requerimientos fisiológicos en términos de calidad, cantidad y salubridad. Con esta definición se amplían las dimensiones del concepto, agregando a los factores previamente dichos (disponibilidad y acceso), los siguientes: utilización y estabilidad (Rainer Gross y Hans Schoeneberger, s.f).

## **3.2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

Del proceso de construcción de la noción de seguridad alimentaria antes descrito, surgieron diversos desarrollos teóricos que buscaban delimitar la composición específica del fenómeno, sus variables explicativas, así como, las formas de comprensión de la realidad alimentaria. En este apartado se exponen las principales aproximaciones teóricas y conceptualizaciones encontradas.

### **3.2.1. Dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional**

Tomando como punto de partida la definición más reciente de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), se identifican cuatro dimensiones fundamentales con sus respectivos factores determinantes, que con base en el estudio realizado por Rainer Gross y Hans Schoeneberger (s.f) pueden describirse de la siguiente manera:

#### **Dimensión categórica**

La dimensión categórica hace referencia a los determinantes físicos y temporales del concepto, el determinante físico trata sobre el flujo del alimento desde su disponibilidad y accesibilidad, hasta su utilización; mientras que, el determinante temporal se vincula con la estabilidad de la seguridad alimentaria.

#### Determinantes físicos

Con relación a la primera etapa del flujo (la disponibilidad), es importante mencionar que se relaciona con la oferta de alimentos, es decir, existirá disponibilidad en la medida en que los niveles de producción local y los alimentos provenientes del comercio neto, sean suficientes para garantizar el abastecimiento nacional.

Por otra parte, posterior al aseguramiento de la oferta, la accesibilidad se alcanza cuando todos los individuos que conforman los hogares tienen los recursos suficientes para poder obtener los alimentos requeridos.

Finalmente, la utilización se concibe desde dos perspectivas, la primera es la utilización biológica, que consiste en la capacidad que tiene el cuerpo para asimilar y transformar los alimentos, a fin de absorber sus nutrientes, fortalecer el organismo y mantenerlo saludable y preparado para enfrentar enfermedades y, la segunda, es la perspectiva social de la utilización de los alimentos, que se vincula a la adaptación cultural de la dieta, en función de los patrones alimenticios de cada comunidad.

Desde la perspectiva biológica, el estado nutricional viene dado por una ingesta adecuada de alimentos y por el estado de salud de los individuos; estos elementos se interrelacionan, por ejemplo, no tener una utilización adecuada de los alimentos desencadenará problemas de malnutrición cuando la ingesta de alimentos es inferior a los requerimientos diarios y por consiguiente el estado de salud es insatisfactorio o se da la sobre nutrición por el consumo excesivo de alimentos que desencadenan problemas de salud como el sobrepeso o la obesidad.

Rainer Gross y Hans Schoeneberger lo exponen claramente en su esquema de conceptualización, el cual condensa los aspectos económicos, biológicos y ambientales asociados al estado nutricional de los hogares y permite distinguir entre la seguridad alimentaria y la nutricional:

**ESQUEMA 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL A NIVEL DE HOGARES**



Fuente: (Rainer Gross y Hans Schoeneberger, s.f, p. 8)

Según Gross y Schoeneberger (s.f.), el esquema en referencia parte de identificar como variables determinantes del estado nutricional, la ingesta de alimentos y el estado de salud de los hogares. Con respecto a la ingesta de alimentos, se observa que para garantizar la disponibilidad de los mismos, deben considerarse las cantidades producidas y del poder adquisitivo de los hogares, ya sea para abastecerse mediante la producción para autoconsumo, por medio de compra o donación, este es el factor económico de la disponibilidad alimentaria; por otra parte, el aspecto biológico se refleja en los cuidados de los alimentos y la salud de cada miembro del hogar, ya que deben garantizarse los nutrientes diarios en las comidas ingeridas y las condiciones físicas requeridas para su aprovechamiento; finalmente, el aspecto medioambiental, viene dado por las condiciones adecuadas del entorno y la prestación oportuna de servicios de salud.

Aunado a lo anterior, los autores advierten que la seguridad nutricional es un concepto que engloba al de seguridad alimentaria, el primero y más amplio, se refiere al conjunto de determinantes en general, mientras que la seguridad alimentaria se centra en la disponibilidad alimentaria, es decir, en los elementos biológicos y económicos que deben cumplirse para abastecer a los hogares (ver esquema 1).

#### Determinante temporal

Garantizar la disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos en el presente no es suficiente, este flujo debe sostenerse en el tiempo para que los hogares puedan gozar de una adecuada alimentación periódicamente. A esa estabilidad en las condiciones alimenticias se refiere el determinante temporal.

De acuerdo a Gross y Schoeneberger (s.f), la estabilidad puede verse afectada por fenómenos naturales (sequías, plagas en los cultivos, inundaciones), conflictos políticos o por variables económicas, como el desempleo, el incremento de precios, entre otros. En ese sentido, los hogares pueden sufrir inseguridad alimentaria crónica (persistente y prolongada en el largo plazo debido a problemas estructurales como la condición de pobreza o la falta de acceso a productos financieros) o inseguridad transitoria (tiene lugar en un corto plazo, de carácter temporal como consecuencia de la coyuntura).

#### **Dimensión socio-estructural**

Esta dimensión destaca que la importancia que tiene cada componente de la dimensión categórica de la SAN, es relativa, ya que el peso de los componentes dependerá del nivel de organización social en el que se está efectuando el análisis, entendiendo estos niveles como micro (hogares e individuos), meso (comunidad, distritos, departamentos) y macro (nacional o regional).

En línea con los argumentos de los referidos autores, el nivel de organización social que se encuentre en análisis, determinará la escala de prioridades, los tipos de intervención o mecanismos de focalización para alcanzar la SAN, en atención a las condiciones particulares del entorno; por ejemplo, la disponibilidad de algunos alimentos en una comunidad dependerá de su ubicación geográfica y el clima que difiere al de otras zonas del mismo país.

### **Dimensión administrativa**

La dimensión administrativa se relaciona con todas las etapas propias del ciclo de gestión de los programas y proyectos orientados a contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Los autores señalan que el proceso de gestión se resume en 3 pasos: apreciación, análisis y acción. El punto de partida de toda intervención es la “apreciación”, este paso consiste en la búsqueda de evidencias (datos) que sustenten la justificación del problema a tratar, se establece la relación causal entre las variables involucradas y se identifican las posibles soluciones; seguidamente, el “análisis” consiste en transformar los datos y hallazgos adquiridos mediante la apreciación para elaborar el plan del programa o proyecto, determinando la factibilidad de ejecución de las diferentes alternativas, estableciendo un presupuesto, organizando a los actores involucrados, entre otras actividades previas a la “acción” o implementación del programa o proyecto. Al mismo tiempo, se establece un sistema de monitoreo y evaluación antes, durante y después de la intervención, para posteriormente re evaluar o reconsiderar el curso de las intervenciones.

Cabe destacar que dicho proceso es dinámico, constante y se aplica de diferentes maneras, según el nivel de organización social objeto de la intervención; no obstante, pese a la diferenciación entre los instrumentos y mecanismos empleados a nivel micro, meso y macro, para garantizar la disponibilidad, accesibilidad y utilización de los alimentos, todos los programas y proyectos deben guardar coherencia vertical y horizontal en tanto responden a una misma relación causal y sus efectos son agregados.

### **Dimensión de situaciones relacionadas**

Como se mencionó, existen diferentes escalas de inseguridad alimentaria, el Estado debe actuar en todos los niveles de organización social para subsanar problemas de inseguridad alimentaria crónica y transitoria, estos estados de inseguridad pueden presentarse al mismo tiempo en un país y su solución requiere de varios programas sociales de diversos alcances, de forma simultánea (Preuss, 1999 citado en Rainer Gross y Hans Schoeneberger, s.f.).

Ante situaciones de emergencia nacional donde aumenta el riesgo de padecer inseguridad alimentaria transitoria, el Estado debe intervenir desde los diferentes niveles de gobierno para responder de forma rápida y flexible, esto generalmente se hace a través de programas de alivio, con lo cuales se proveen alimentos de forma directa a los hogares, “una vez que

está asegurada la supervivencia de los más vulnerables, se toman medidas que pueden ser implementadas para construir una base para el desarrollo sostenible que descansa en la capacidad de la población” (Rainer Gross y Hans Schoeneberger, s.f, p. 16) entre estas medidas pueden citarse la de autoayuda o apoyo condicionado, programas de créditos y cooperación técnica, entre otras orientadas a casos de inseguridad alimentaria crónica o estructural.

### **3.2.2. Determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional**

Existen diversos factores que inciden en el acceso, uso y disponibilidad de los alimentos, los cuales pueden ser de índole económica, sociocultural, política, biofísica o medioambiental, entre otros; dichos factores coexisten e interactúan en los sistemas alimentarios nacionales y en la cadena de suministros global, generando efectos interrelacionados que se potencializan y perpetúan entre sí (FAO et al., 2021).

Entre los determinantes económicos que repercuten negativamente en la seguridad alimentaria y la nutrición, pueden identificarse los relacionados a la **inestabilidad, desaceleración y debilitamiento de las economías**. Cuando la economía de un país se desacelera (las actividades económicas crecen menos o más lento), decrece (entra en recesión) o se estanca, las condiciones del mercado laboral, el comercio, el sistema financiero y la producción desmejoran, lo cual se traduce en un aumento en las tasas de desempleo, subempleo, bajos salarios, inflación (incluyendo incremento en los precios de los productos alimenticios), contracción de la concesión de préstamos o créditos, entre otros aspectos que merman la disponibilidad nacional de alimentos y el poder adquisitivo de los hogares; asimismo, el acceso a alimentos nutritivos y saludables se ve comprometido cuando las crisis económicas internas se acompañan de tensiones comerciales en el mercado internacional, los países con gran dependencia de productos alimenticios importados enfrentan mayores dificultades, profundizando así la crisis alimentaria, la pobreza y la desigualdad (FAO et al., 2019).

El impacto de estos determinantes económicos se presenta de forma diferenciada entre hombres y mujeres, entre zonas geográficas (urbana y rural) y estratos sociales. La **estratificación sociocultural y la desigualdad** amplifican los efectos del entorno económico sobre la seguridad alimentaria y nutricional de las familias vulnerables. Las personas en condición de pobreza quedan expuestas al hambre y la subalimentación (FAO et al., 2021).

Estadísticas de la FAO reportan que para el período comprendido entre el año 2011 al año 2017, el aumento del hambre en 65 de 77 países de bajos y medianos ingresos, tuvo lugar durante episodios de desaceleración económica, de igual forma, en esos 65 países aumentó la prevalencia de la subalimentación. Al respecto, cabe mencionar que el 80% de los mismos se caracterizaban por ser importadores netos de alimentos y combustibles (FAO et al., 2019).

Aunado a lo anterior, la **inestabilidad política**, la **inseguridad civil** y los **conflictos** violentos se correlacionan directamente con la inseguridad alimentaria y nutricional; además, agravan las crisis económicas ya que perjudican los procesos de producción, transporte, comercialización y consumo de alimentos. De manera inmediata, el daño se observa en la destrucción de activos agrícolas y de subsistencia, tales como la tierra, el ganado, infraestructura y la pérdida de recursos naturales; seguidamente, las personas huyen o son desalojadas de sus tierras, se afecta la circulación de mercancías de todo tipo, entre otros (FAO et al., 2017).

En 2016, la prevalencia de subalimentación en países que enfrentaban conflictos superó en ocho puntos porcentuales a la de los países que no se encontraban en dicha situación; el impacto también se observa en la desnutrición infantil, el 75% de los niños y niñas menores de 5 años con retraso del crecimiento viven en países que enfrentan conflictos (FAO et al., 2017).

Los países en conflicto se vuelven más vulnerables y requieren de ayuda humanitaria, algunos ejemplos son el caso de Sudán del Sur, con el estallido del conflicto armado en 2013, la violencia y la destrucción debilitaron el sector agrícola, afectando los medios de vida rurales y generando escasez de alimentos, agua y saneamiento. En 2017, más del 40% de la población ya se encontraba en situación de inseguridad alimentaria, en 2019 dicha población superó el 50% (CICR, 2019). Otro caso es el de Yemen, con casi 8 años de conflicto armado, a la fecha, 20 millones de personas padecen hambre y desnutrición, de una población total de 30 millones (Padinger, 2022).

Recientemente, puede citarse la guerra en Ucrania a inicios del año 2022, que ha ocasionado un incremento de la inseguridad alimentaria en ese país y en el resto del mundo, tanto por el uso de medidas de bloqueo comercial por parte de Rusia durante la guerra y los diversos ataques, que han ocasionado inflación en los precios de los alimentos y crisis de suministros de trigo, aceite, maíz, cebada entre otros granos básicos a nivel mundial, debido a que Rusia y Ucrania, forman parte de la lista de los principales proveedores de dichos productos en el mercado global (Engels, 2022).

Los **efectos del cambio climático** y la **degradación ambiental** que repercuten en la disponibilidad y calidad del agua; así como, la calidad de los suelos para uso agrícola. Asimismo, son factores determinantes, la variabilidad en las condiciones climáticas extremas

y el aumento en la intensidad y frecuencia con la que ocurren eventos meteorológicos susceptibles a convertirse en desastres naturales, que amenazan la producción agrícola debido a que se reducen las tierras cultivables, producto de las sequías y las inundaciones; además, ponen en riesgo la sostenibilidad de los medios de vida rurales y en general, impactan negativamente la oferta de alimentos, en cuanto a la cantidad y calidad de los productos agropecuarios (FAO, 2018).

Las altas temperaturas secan el suelo, lo cual acelera el proceso de desertificación, haciendo que tierras que antes eran cultivables ahora sean estériles. Para algunos tipos de cultivos como el café, sensibles al cambio climático, se espera que la tierra cultivable pase de 80-90% a 30-40% para el año 2050, en la región de América Central. Adicionalmente, algunos estudios sugieren que los altos niveles de dióxido de carbono degradan el contenido nutricional de alimentos como el maíz, el arroz y el trigo (BID, 2015). Además, el cambio climático crea las condiciones propicias para la proliferación de virus y bacterias que únicamente sobreviven en climas extremadamente calurosos o húmedos, lo cual implica un aumento de enfermedades, por esa razón, el impacto trasciende a la oferta de productos alimenticios, pues la degradación de la salud afecta directamente la utilización biológica de los alimentos y pone en riesgo la inocuidad de los mismos (FAO, s.f)

En ese sentido, las tormentas, sequías e inundaciones que son cada vez más extremas y frecuentes, tienen consecuencias devastadoras en los ecosistemas, la humanidad y las economías, en tanto destruyen los recursos naturales requeridos para la producción agrícola y exponen a la población a crisis sistémicas y estructurales de seguridad alimentaria (FAO, 2018).

### **3.2.3. Teorías sobre seguridad alimentaria y nutricional**

De los paradigmas que fundamentan las diversas concepciones del desarrollo, se desprenden enfoques teóricos que buscan definir y explicar el problema alimentario y nutricional, entre los más representativos, pueden citarse los siguientes:

#### **Enfoque neoclásico**

El enfoque neoclásico de la seguridad alimentaria tiene su fundamento en las raíces epistemológicas del paradigma neoclásico de la economía, es decir, toma de referencia sus principios, métodos y supuestos para explicar la racionalidad y modos de consumo alimentario (Castillo y Morales, 2004).

La discusión se centra en la oferta y demanda de alimentos, la producción y los precios del mercado. Según este enfoque, la problemática de la inseguridad alimentaria se entiende como una situación deficitaria (déficit de oferta y déficit de la producción); por su parte, la

disponibilidad viene dada por el nivel de suministros del mercado, que se compone de la producción interna, las importaciones y la producción de subsistencia; mientras que el acceso a los alimentos se expresa en términos de la demanda efectiva de alimentos. En esta perspectiva teórica, se tendrá mayor estabilidad en tanto menor sean las fluctuaciones de la producción, los suministros y la demanda efectiva de alimentos, siendo sus principales supuestos teóricos los siguientes ((Pérez y Silva, 2019, p. 17):

- a) Los precios del mercado de los alimentos determinan el volumen de la producción, la oferta y la demanda en un país.
- b) Los cambios en los parámetros se producen como consecuencia del desarrollo económico o de medidas normativas específicas.
- c) Las personas consumen los alimentos en función de la elección racional que hace de los productos que se ofertan en el mercado y de su nivel de ingresos.
- d) Existe inseguridad alimentaria cuando la demanda efectiva supera la producción interna de alimentos y no existen importaciones.
- e) Existe inseguridad alimentaria cuando aun habiendo oferta, los consumidores tienen ingresos insuficientes para adquirir los alimentos y satisfacer sus necesidades.

Detrás de los supuestos antes citados se encuentra el problema económico central: necesidades ilimitadas y recursos escasos que conlleva al desafío de la asignación óptima de los recursos; además, la noción de maximización (de la producción y suministros de alimentos) y la caracterización de la racionalidad instrumental del comportamiento humano (Boerger, 2016).

Entre las investigaciones realizadas, pueden citarse “Oferta alimentaria: los consumidores y sus expectativas” por Louise Sylvan (2001) que analiza las exigencias de los consumidores con respecto a la oferta alimentaria en términos de acceso a los alimentos y la calidad de los mismos, la autora hace énfasis en la importancia que los consumidores otorgan a los valores nutricionales de los alimentos y que sean seguros para el consumo humano. A su vez, hace una reflexión sobre el trasfondo ético de los alimentos genéticamente modificados y el descontento de los consumidores por el riesgo al cual han sido expuestos por la oferta de este tipo de productos. “Análisis de la demanda de alimentos en España, considerando el impacto de la dieta sobre la Salud” realizado por Ana María Angulo, Nadhem Mtimet y José María Gil (2008) mediante la formulación de una función de maximización de utilidad, tomando como variables las cantidades demandadas de distintos alimentos y el nivel de salud alcanzado, considerando la restricción presupuestaria y la función de producción de salud.

## **Teoría de la organización industrial, agribusiness y economía agroalimentaria**

A mediados de la década de los cincuenta, nace la Teoría de la Organización Industrial (Pérez y Razz, 2009) en armonía con el paradigma económico neoclásico dominante de la época y con el enfoque de desarrollo que se plantea en la Teoría de la Modernización<sup>3</sup>.

La Teoría de la Organización Industrial hace la distinción entre el sector capitalista, moderno e industrial y el sector tradicional, agrícola y de subsistencia, sostiene que el camino al desarrollo sólo es posible si la agricultura deja de ser la actividad principal y se sustituye por la industria, esta perspectiva sugiere la superioridad de la actividad industrial y reduce a la agricultura a un papel secundario en la economía (Pérez y Razz, 2009).

Como respuesta y en oposición a la idea de rezagar al sector agrícola, algunos teóricos argumentaron que dicho sector es esencial para el desarrollo industrial, en tanto constituye una fuente de empleo y alimentos; por tal motivo, también debía crecer, para ello, era necesario someter al sector agrícola a un proceso de modernización, inversión y adopción de nuevas tecnologías; es así como surge la aplicación de la Teoría de la Organización Industrial en las cadenas agroalimentarias, siendo la primera aproximación, la introducción del concepto de *Agribusiness*<sup>4</sup> (Pérez y Razz, 2009).

El *Agribusiness* se asocia a un conjunto de operaciones productivas y de negocios del sector agrícola que se separan de los modos de producción y comercialización tradicionales y que adaptan los principios del sistema capitalista; comprende las actividades de producción, distribución, almacenamiento, comercio y transformación de los productos agrícolas y los bienes derivados de dichos productos (Molina, 1995).

El *Agribusiness* surge como una noción estática, que entiende la interrelación sectorial entre la agricultura, la industria y los servicios, como un agregado o suma de subsistemas entre los cuales median relaciones de intercambio, donde el papel de la tecnología aparecía únicamente en la transición del estado de equilibrio de la agricultura tradicional al equilibrio final de *Agribusiness* (Molina, 1995).

---

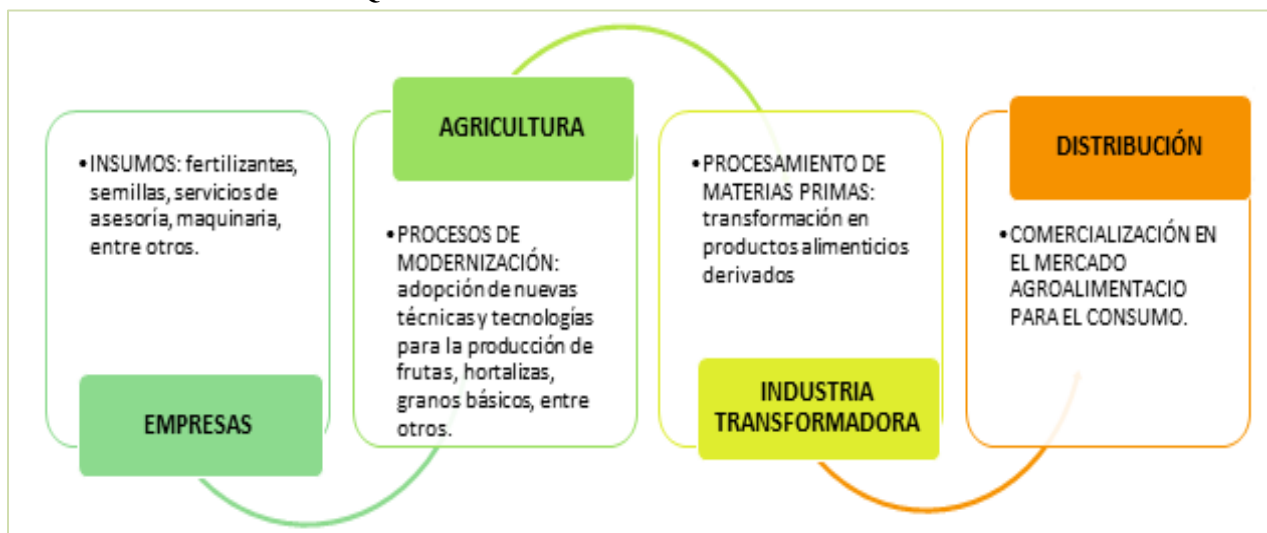
<sup>3</sup> Según Durán (2019) esta teoría sostiene que el proceso para alcanzar el desarrollo consta de una serie de etapas o pasos que previamente fueron recorridos por las grandes potencias mundiales. Señala que los países en vías de desarrollo deben seguir el mismo camino, imitar a las grandes potencias, lo cual implica desplazar sus propios valores tradicionales -pues se consideran incompatibles- y sustituirlos por los occidentales. De esta teoría, surge el Modelo de sectores duales de Lewis que considera que el desarrollo es equivalente al crecimiento económico per cápita y afirma que dicho crecimiento puede cambiar la economía tradicional estancada y de subsistencia en una economía moderna capitalista, este modelo explica que la ruta de cambio inicia con un incremento en la productividad industrial mediante la adopción de tecnologías, que genera una mayor demanda de mano de obra calificada con mejores salarios, lo que finalmente provoca una migración del campo a la ciudad para laborar en la industria que se encuentra en expansión.

<sup>4</sup> Agroindustria

Consecuente inicialmente con las bases del modelo de agronegocios (*Agribusiness*), a finales de la década de los setenta, emergen en Francia los primeros desarrollos teóricos y metodológicos de la economía agroalimentaria, liderados por Louis Malassis, investigador del Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier (Pérez y Razz, 2009), a diferencia del agribusiness que se interesó en interpretar la eficiencia económica de la articulación de los diferentes actores del sistema, la economía agroalimentaria se concentró en evidenciar las relaciones de dominación de la agroindustria sobre la agricultura y explicar las transformaciones históricas de la economía agroalimentaria (Molina, 1995).

En sus estudios, Malassis define la economía agroalimentaria como una disciplina cuyos estudios se abordan desde tres formas de aproximación: por las ramas de la contabilidad nacional; por los sectores y las firmas; y por los modos de producción (Molina, 1995); a su vez, comienza a proponer el enfoque sistémico de la seguridad alimentaria, pues introduce una definición de sistemas agroalimentarios, que según el autor, se componen de cuatro subsectores: las empresas que proveen a la agricultura los servicios y medios de producción, el subsector agropecuario, las industrias agrícolas de transformación y el subsector de distribución de los alimentos, cada uno con sus propias actividades que se relacionan entre sí, esta clasificación llevó al autor a ordenar los flujos e interrelaciones de los subsectores en una lógica de encadenamientos (Silva, 1994):

**ESQUEMA 2. ENCADENAMIENTO DE SUBSECTORES**



Fuente: elaboración propia con base en (Silva, 1994)

El procesamiento de materias primas característico de la industrialización de la agricultura, comprende sistemas de producción artesanal, cooperativa y capitalista. Los dos primeros (producción artesanal y cooperativa) se manifiestan como una forma de cuasi-integración de la agricultura familiar y pequeños productores a las empresas agroindustriales.

Sobre el proceso de comercialización de los productos alimentarios, es importante señalar que tanto en los estudios de agribusiness y en la economía agroalimentaria, se han identificado las características particulares de los alimentos como mercancías indispensables para el funcionamiento físico e intelectual de los seres humanos; no obstante, su participación en el mercado no se ve modificada, pues la adquisición de los mismos sigue siendo principalmente a través de la compra y por ende, está determinada por el ingreso y el poder adquisitivo (Molina, 1995).

Cabe aclarar que, pese a que ya se consideraba el concepto de sistemas agroalimentarios, su definición aún era limitada y rígida, ya que sigue ligada a la lógica sectorialista tradicional y no contempla la interacción del sistema con el entorno; además, el enfoque no profundiza en el tipo de relaciones que se establecen a nivel productivo, tecnológico y financiero dentro del sistema y con otros sectores de la economía (Pérez y Razz, 2009).

### **Teoría general de sistemas**

La Teoría General de Sistemas supera las limitaciones de las primeras aproximaciones al concepto de sistemas agroalimentarios, integrando en el análisis, la visión holística y dinámica de su funcionamiento. Desde esta perspectiva, el análisis de los problemas que surgen en los sistemas agroalimentarios se aborda en términos de su totalidad y no como un asunto lineal, a su vez, se determina la influencia del contexto en la situación problemática, cada sistema se entiende como una unidad integral, coherente y equilibrada que forma parte de un sistema mayor, una visión agregada con movimientos hacia adentro del sistema y hacia afuera con otros sistemas del entorno (Pérez y Razz, 2009).

Todo sistema se encuentra conformado por corrientes de entrada (insumos que se extraen “importan” del entorno o medio, estos pueden ser recursos materiales, financieros, humanos o información) que se someten a un proceso de conversión que transforma los insumos en bienes o servicios, los cuales son posteriormente “exportados” del sistema hacia otros destinos, a través de corrientes de salida, una vez terminado el proceso, se establecen redes de comunicación que retroalimentan al sistema (Bertoglio, 1993).

De manera particular, en esta teoría, los sistemas agroalimentarios se definen como:

Conjunto de actividades, funciones, agentes o actores, instituciones que intervienen en (o forman parte de) los procesos que hacen posible la alimentación y nutrición del ser humano. El sistema alimentario abarca cinco grandes componentes funcionales: producción primaria; agroindustria; comercio exterior; transporte, almacenamiento y comercialización y consumo (Pinto, 1991: 227).

Finalmente, es oportuno destacar que el objetivo último de los sistemas alimentarios es satisfacer de forma completa e ininterrumpida, las necesidades de energía y nutrientes de todos los habitantes de un país determinado (Abreu et al. 1993, citado en Molina, 1995).

Entre los aportes en la aplicación de la Teoría General de Sistemas, se pueden mencionar en América Latina los realizados por Saravia (1985) “Un enfoque de sistemas para el desarrollo agrícola”, Abreu et al. (1993) “La Agricultura: componente básico del sistema alimentario venezolano”, Castillo (1998) “Lo agroalimentario: el reto del siglo XXI”, Morales (1999) “Aportes y limitaciones de las tesis más difundidas formuladas para analizar el hecho agrícola y la cuestión agroalimentaria en Venezuela” y Uzcátegui-Varela (2020) “Pensamiento sistémico y teoría de la complejidad en el análisis de sistemas agropecuarios sostenibles: conciencia metódica”.

Por otra parte, la FAO, orienta algunas de sus investigaciones a explicar cómo debe ser el funcionamiento de los sistemas alimentarios, por ejemplo, con respecto a la relación de los actores y sus actividades con el medio ambiente, en un escenario donde la degradación ambiental y los efectos del cambio climático comprometen la producción. Se llevan a cabo estudios sobre cómo crear cadenas de valor sostenibles, que aporten estabilidad a los sistemas alimentarios; en complemento, las intervenciones de la FAO también ofrecen directrices sobre buenas prácticas para que estos sistemas sean más eficientes e inclusivos.

Entre las investigaciones relacionadas a los sistemas alimentarios realizadas por la FAO se citan: “El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2021: Lograr que los sistemas agroalimentarios sean más resistentes a las perturbaciones y tensiones” (2021); “El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura - Sistemas al límite. Informe de síntesis 2021” (2021); “El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2020 – Los mercados agrícolas y el desarrollo sostenible: cadenas de valor mundiales, pequeños agricultores e innovaciones digitales” (2020).

Otras Entidades como el IICA también han hecho su contribución sobre el tema, con estudios como el publicado en el año 2021, denominado “La digitalización de la agricultura como determinante para la transformación de los sistemas alimentarios: una perspectiva desde las américas”; que se relaciona con las ventajas, desventajas y desafíos de la incorporación de nuevas tecnologías digitales al sector agrícola.

## Enfoque de la bioeconomía

El concepto de bioeconomía fue acuñado por Nicholas Georgescu-Roegen (1975, 1977) para hacer referencia al componente biológico de los procesos económicos, es decir, para enfatizar la participación de los recursos biológicos (cultivos, ganado, recursos madereros, acuáticos, entre otros recursos que se obtienen de los ecosistemas) en la producción de bienes y prestación de servicios y con ello exponer los problemas a los que debe enfrentarse la humanidad en cuanto a la dotación de recursos naturales limitados y a la desigualdad en la que se encuentran distribuidos (Rodríguez, 2017).

Es oportuno mencionar que este enfoque surge como una alternativa al modelo neoclásico para abordar el problema alimentario, en el contexto de la creciente demanda de bienes y servicios, los efectos del cambio climático en el medioambiente y el deterioro de los recursos naturales, condiciones que hacen insostenibles a los modos de producción tradicionales (IICA, 2021).

La bioeconomía se encuentra estrechamente relacionada a la economía verde y la economía circular, estos tres enfoques apuestan por la sostenibilidad de la conservación y bienestar del medioambiente y la sociedad y se vinculan a la noción de desarrollo regenerativo.

A continuación, el Cuadro No. 1 muestra los aspectos medulares de cada uno de los enfoques, como se observa, se trata de conceptos complementarios (IICA, 2021):

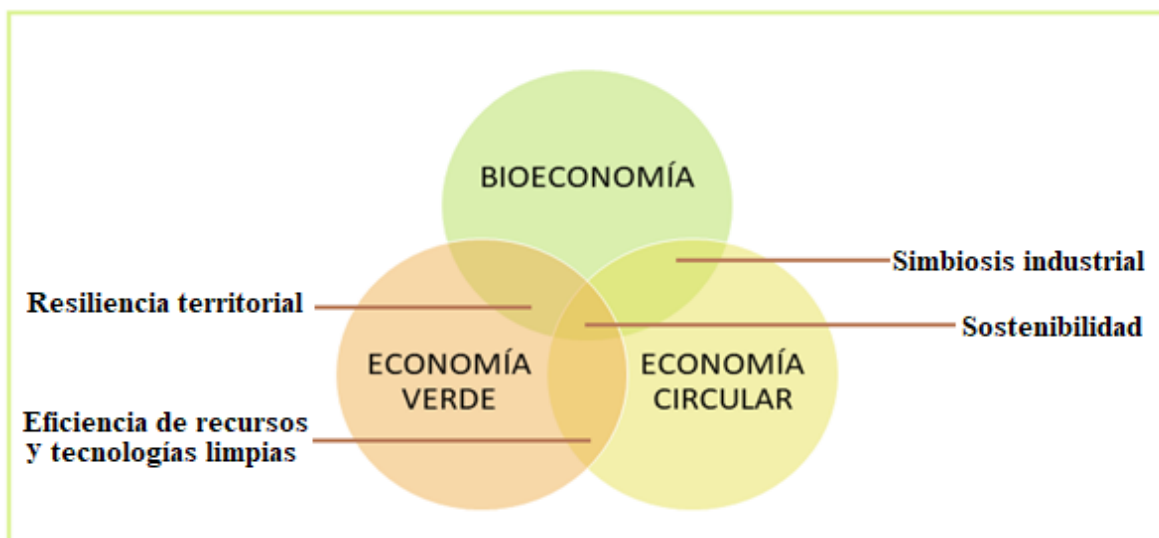
**TABLA 1. ENFOQUES ECONÓMICOS CON PRIORIDADES MEDIOAMBIENTALES**

<b>ECONOMÍA VERDE</b>	<b>ECONOMÍA CIRCULAR</b>	<b>BIOECONOMÍA</b>
<b>Reducir riesgos ambientales</b>	Abandonar la relación lineal de producción y consumo “producir, consumir y desechar”	Mitigación de los peligros del cambio climático
<b>Reducir la escasez ecológica</b>	Implementar nuevos procesos de creación de valor “reducir, reciclar, reutilizar”	Reducción de los impactos ambientales negativos
<b>Eficiencia en el uso de los recursos</b>	Preservar y mejorar la dotación de recursos naturales	Utilización y conservación de recursos biológicos para la producción sostenible “Biologización” de las estrategias industriales
<b>Baja en carbono</b>	Reducir la huella de carbono	Descarbonización
<b>Socialmente inclusiva (Perspectiva sociológica)</b>	Promover la eficacia de los sistemas, detectando y eliminando las externalidades negativas	Aplicación de tecnologías disruptivas para reducir desperdicios, reducir costos de producción y utilizar nuevas fuentes de energía limpia. (Perspectiva tecnológica)

Fuente: elaboración propia con base en (IICA, 2021) y (Emilio Cerdá & Aygun Khalilova)

La interrelación de los conceptos y su complementariedad queda claramente reflejada en el siguiente esquema:

**ESQUEMA 3. LA BIOECONOMÍA Y SU RELACIÓN CON OTROS ENFOQUES**



Fuente: (IICA, 2021 con base en D'Amato et al. 2019, p. 10)

Se han realizado diversas investigaciones bajo la perspectiva de la bioeconomía, por ejemplo, pueden mencionarse las relacionadas a su aplicación en el diseño e implementación de políticas públicas para el desarrollo sostenible y fortalecimiento del sector agrícola, tales como las elaboradas por Rodríguez (2017) “Bioeconomía en América Latina y el Caribe. Contexto global y regional y perspectivas”, Hodson et al. (2019) “La bioeconomía. Nuevo marco para el crecimiento sostenible en América Latina”, Rodríguez et al. (2019) “Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe. Elementos para una visión regional”, Miño (2020) “Bioeconomía: una alternativa para la conservación”, IICA (2021) “El ABC de las políticas para el desarrollo y el fortalecimiento de la bioeconomía”, entre otros.

### **Enfoque biomédico**

Este enfoque nace de la biomedicina y se consolida durante los siglos XVI y XVII en Europa, se centra en la relación salud-enfermedad-atención, por lo que, la condición de inseguridad alimentaria y nutricional se basa en mediciones cuantitativas de las prevalencias de los problemas de salud de las personas, sujetos a atención médica, como la malnutrición, diabetes, anemia y obesidad que representan alteraciones biológicas evitables; además, considera otras variables, como la ingesta calórica, que es el estándar para medir el acceso a los alimentos en los hogares (Pérez y Silva, 2019).

Tomando como referencia el estado de salud de la población, asociado a su régimen alimentario, el enfoque biomédico se inclina por evaluar aspectos como la calidad de los productos alimenticios, la diversidad dietética, suficiencia de micronutrientes, vulnerabilidad, entre otros aspectos. Según los autores de este enfoque, la inseguridad alimentaria obedece a que la ingesta de micronutrientes es insuficiente e inadecuada, la cual se genera por los bajos recursos económicos que dificultan el acceso a alimentos y limitan la capacidad de adoptar dietas adecuadas, y factores que influyen negativamente en la calidad de los alimentos (Pérez y Silva, 2019).

Las investigaciones desde este enfoque se especializan en el análisis de condiciones nutricionales de poblaciones vulnerables como los niños menores de 5 años, hogares en condición de pobreza, mujeres y adultos mayores, se pueden mencionar los hallazgos del estudio realizado por UNICEF (1990) “*Strategy for improved nutrition of children and women in developing countries*”<sup>5</sup> que plantea que el problema de la desnutrición en los niños y mujeres de países en desarrollo obedece a la baja utilización biológica de los alimentos por factores vinculados a enfermedades del sistema digestivo.

Otro estudio relevante es el elaborado por Papas et al. (2015) que identificaron que la desnutrición ocasiona un déficit en el desarrollo cognitivo de los niños en Estados Unidos y repercute negativamente en la conducta y las emociones. Además, se identificó que las causas de la desnutrición se relacionaban con la escasez de recursos y el tamaño de las familias; asimismo, en México también se han realizado aportes con estudios focalizados en la caracterización de la inseguridad alimentaria que padecen los hogares con jefaturas indígenas, de bajo nivel educativo o mujeres jefes de hogar (Pérez y Silva, 2019).

### **Enfoque sociológico**

A diferencia del enfoque anterior, que es estrictamente biológico, el enfoque sociológico tiene sus raíces en la antropología y argumenta que la nutrición tiene funciones tanto biológicas como sociales, por lo que los análisis desde esta visión se focalizan en comprender los modos de comer, patrones de consumo, preferencias y comportamientos alimentarios, como una forma de medir el estatus social (Pérez y Silva, 2019).

Según Patiño (2010) el proceso de transformación de los alimentos se enmarca en normas culturales que determinan su clasificación y combinación; la comida posee un contexto histórico y social que le otorga distintos usos y significaciones. El acto alimentario trasciende a la necesidad fisiológica de satisfacer el hambre, es un proceso de socialización, esto significa que dicho acto no se circunscribe a los individuos como sujetos aislados, sino que forma parte de un conjunto de prácticas sociales que son valoradas por los pueblos.

---

<sup>5</sup> Estrategia para mejorar la nutrición de los niños y las mujeres en los países en desarrollo.

Desde el punto de vista sociológico, la inseguridad alimentaria reconfigura las condiciones biológicas de las personas que la padecen y al mismo tiempo, las somete a nuevas condiciones sociales de dependencia, pues quedan a merced de las ayudas, subsidios o donaciones que las organizaciones o gobiernos les puedan dar (Carrasco, 2007).

Los estudios en esta rama de pensamiento incluyen análisis etnográficos de los comportamientos alimentarios, algunos trabajos de este tipo son: Richards (1939) "*Land, Labours and Diet in Northern Rhodesia: an Economic Study of the Bemba Tribe*"<sup>6</sup>, expone las prácticas de recolección de alimentos, la dieta y el funcionamiento de actividades como la pesca, la agricultura y la caza, así como las creencias de la tribu Bemba, corresponde a la continuación y evolución de su trabajo denominado "*Hunger and Work in a Savage Tribe*"<sup>7</sup>; otro estudio es el publicado por Carrasco (2004) "Antropología de los problemas alimentarios contemporáneos: etnografía de la intervención alimentaria en la región de la Araucanía, Chile" en el cual se abordan aspectos propios del sistema alimentario de la población mapuche en la región de Araucanía y su comportamiento ante cambios en su entorno, de índole religioso, ambiental, social y político. La misma autora, en el año 2007 plantea en su artículo "Desarrollo de la antropología de la alimentación en América Latina: hacia el estudio de los problemas alimentarios contemporáneos" la influencia de los aspectos teóricos y metodológicos de la antropología de la alimentación en el diseño de políticas alimentarias.

### **Enfoque de medios de vida sostenibles**

El desarrollo teórico del enfoque de medios de vida surge a mediados de los años ochenta, pero su aplicación en el diseño de iniciativas para el desarrollo se materializó hasta en la década de los noventa (Tobasura, Patiño y Salinas, 2013); en este enfoque, los medios de vida se refieren al conjunto de capacidades, recursos y actividades que un individuo, hogar o población posee y utiliza para alcanzar bienestar y mejorar su calidad de vida (CATIE, 2011) y permiten a la gente asegurar las necesidades básicas de la vida como: alimentos, agua, vivienda y ropa (SJR, 2017, p. 8), estos medios de vida deben ser seguros, es decir, deben permitirle a la población, afrontar los choques o tensiones que se presenten en su contexto, superar las situaciones adversas y mejorar o incrementar sus capacidades y bienes (ACF, 2008).

Este enfoque se fundamenta en 6 principios que rigen su aplicación, los cuales se describen a continuación:

---

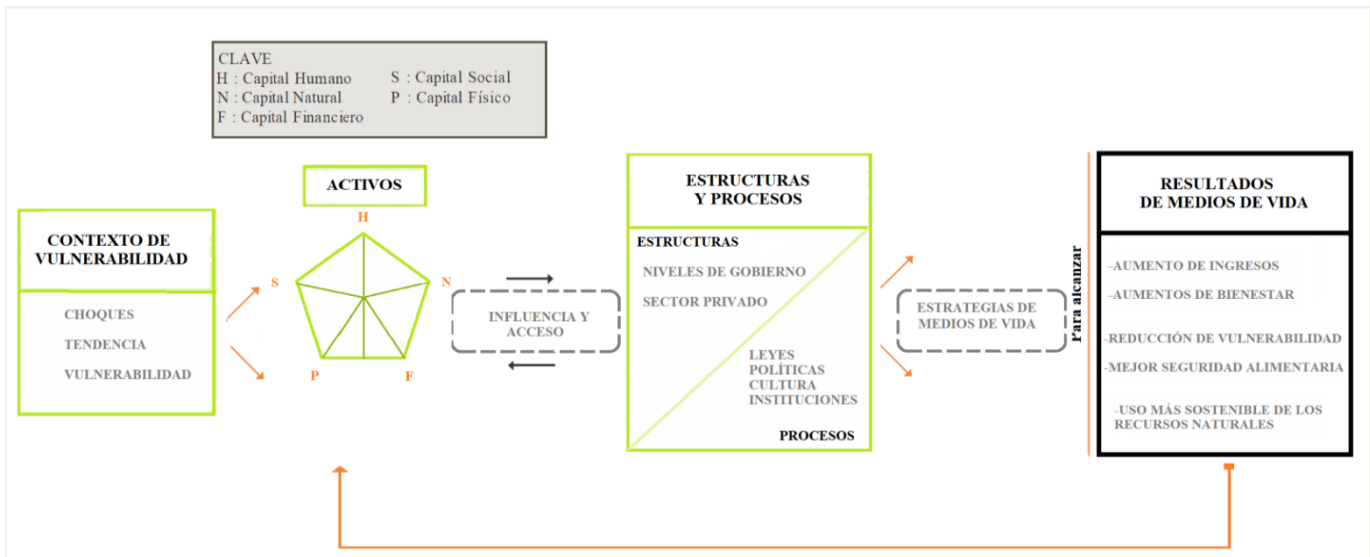
<sup>6</sup>Tierra, trabajo y dieta en Rhodesia del Norte: un estudio económico de la tribu Bemba

<sup>7</sup> Hambre y trabajo en una tribu salvaje

1. El centro son las personas. Se le otorga a la población un rol activo, las personas y los hogares son actores participativos en el camino de transformación y mejora de sus medios de vida (CATIE, 2011).
2. Visión holística. El análisis de las condiciones de los medios de vida de una población contempla diversas perspectivas del problema (reconoce la existencia de múltiples obstáculos y soluciones); permite comprender y relacionar el contexto, las interacciones entre múltiples actores, los roles, estrategias y objetivos implementados por una población particular para alcanzar, conservar y utilizar sus medios de vida (CATIE, 2011).
3. Aprendizaje dinámico. La teoría se somete constantemente a procesos de retroalimentación para interiorizar los cambios que surgen de la práctica; aprender de ellos, potencializar los efectos positivos y mitigar los negativos. Este dinamismo teórico va acompañado de la noción de mejora continua en la comprensión del carácter dinámico de los medios de vida (DFID, 1999).
4. Se sustenta en fortalezas. Analiza cuáles son los medios de vida que posee la población y sus dotaciones, para visualizar el potencial de utilizar los recursos disponibles en el avance hacia la reducción de la pobreza (DFID, 1999).
5. Vincula el nivel macro y micro. Las políticas públicas diseñadas en las instituciones deben sustentarse o basarse en las experiencias y lecciones aprendidas en las comunidades. Para articular los niveles agregados de planificación con la cotidianidad de los individuos (DFID, 1999).
6. Se basa en la sostenibilidad. Esto implica que la población puede acceder, incrementar y utilizar sus medios de vida sin dañar el entorno (medio ambiente) ni comprometer el disfrute de los medios de vida de las generaciones futuras, por lo que se realizan esfuerzos para fortalecer los medios de vida y hacerlos duraderos en el tiempo (CATIE, 2011). Procura la sostenibilidad medioambiental, económica, social e institucional. (DFID, 1999) .

Para comprender los aspectos teóricos del enfoque, el Comité Consultivo sobre Medios de Vida Rurales Sostenibles diseñó una herramienta denominada “Marco de los medios de vida sostenibles”:

## ESQUEMA 4. MARCO DE LOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES



Fuente: (DFID, 1999, p. 21)

El referido marco toma en cuenta el contexto de vulnerabilidad de las poblaciones, es decir, todos los eventos estructurales y coyunturales (tendencias, choques y estacionalidades) que inciden en la cantidad, calidad y disponibilidad de activos. Asimismo, considera la dotación de activos que poseen las poblaciones (recursos humanos, naturales, financieros, físicos y sociales) y los objetivos de vida de los individuos, que determinan sus escalas de prioridades, estos objetivos o logros pueden ser de diversas categorías, como mayores ingresos, mejorar la seguridad alimentaria, reducir la vulnerabilidad, entre otros (Tobasura, Patiño y Salinas, 2013).

En ese contexto, desde el enfoque de medios de vida aplicado a la seguridad alimentaria y nutricional, se presta atención a la vulnerabilidad alimentaria, a los factores que representan un riesgo de inseguridad y pueden ocasionar una disminución temporal o sostenida de los medios de vida, dificultando así el acceso a los alimentos y su consumo (Tobasura, Patiño y Salinas, 2013).

Algunos de los trabajos realizados bajo este enfoque son los siguientes: el documento de Constance Neely, Kirsten Sutherland y Jan Johnson (2004) “¿Los enfoques basados en los modos de vida sostenibles tienen una repercusión positiva en la población rural pobre?” en el que se analiza la repercusión de los proyectos basados en los medios de vida sostenibles en la población rural pobre de diferentes países, 12 casos en total, que engloban tanto países del continente americano (Bolivia y Honduras) como de otros continentes del mundo, Asia (Bangladesh, Camboya, Indonesia), África (Etiopía, Gambia, Zambia), entre otros. Asimismo, se encuentra el trabajo de María Verónica Gottret “El Enfoque de Medios de Vida Sostenibles: Una estrategia para el diseño e implementación de iniciativas para la reducción de la pobreza“ este documento ofrece una guía metodológica, marco conceptual y

herramientas prácticas para facilitar el análisis participativo de los medios de vida rurales, que sirva de base para el diseño e implementación de acciones estratégicas que permitan fortalecer los medios de vida y hacerlos más sostenibles.

### **3.3. MARCO EMPÍRICO**

A continuación, se muestran distintas metodologías de medición que se encuentran disponibles para obtener datos concretos y comparables de la realidad nacional e internacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional; y el compendio de instrumentos internacionales y normativas nacionales que delimitan las reglas para la interacción de los actores que confluyen en el sistema alimentario y que permiten en conjunto, la aplicación práctica de las aproximaciones teóricas de la seguridad alimentaria y nutricional antes descritas.

#### **3.3.1. Mediciones de la seguridad alimentaria y nutricional**

En el campo de las técnicas estadísticas multivariadas, los objetos de medición complejos pueden descomponerse en variables más acotadas denominadas “dimensiones”; a su vez, estas dimensiones se someten a evaluación a través de la cuantificación de indicadores que den información sobre los diversos elementos que las componen; como se ha visto hasta ahora, la seguridad alimentaria y nutricional se compone de diversas dimensiones, las cuales han sido comúnmente aceptadas por las organizaciones internacionales especializadas en dicha materia; sin embargo, no sucede lo mismo con los indicadores, en este caso, no hay un consenso sobre los indicadores por dimensión (García y Pérez, 2016); esto debido a la complejidad y carácter multidimensional del problema; no existe una sola forma de medir el nivel de seguridad o inseguridad alimentaria; ya que la selección de las variables a considerar en cada dimensión, así como la construcción de los indicadores requeridos para la operacionalización de las mismas, son procesos que se vinculan con la teoría o enfoque que se adopte en cada estudio, por lo tanto, también las metodologías aplicadas serán distintas (García y Pérez, 2016).

El objetivo de los indicadores, al analizarlos en conjunto, es proveer un panorama sobre la situación alimentaria de un país, hogar o individuo; también, existen mediciones para caracterizar la situación de grupos vulnerables y para medir la percepción de las personas con respecto a su seguridad alimentaria y nutricional. Complementariamente, con el objetivo de proporcionar un contexto a la situación alimentaria, pueden considerarse indicadores agregados de tipo sociodemográficos, económicos y de gasto público (PRESANCA, 2009).

Los indicadores responden a la evolución de la noción de seguridad alimentaria, para ilustrarlo, es oportuno recordar los tres grandes momentos de dicha evolución, antes mencionados: en la década de los 70, cuando se concebía el problema alimentario como un asunto de disponibilidad, las mediciones de la seguridad alimentaria correspondían principalmente a indicadores de suministro de energía alimentaria por individuo, utilizando para su cálculo instrumentos como las Encuestas Alimentarias Mundiales publicadas por la FAO e información de las Hojas de Balance de Alimentos (HBA). Con la incorporación de la dimensión del acceso en la década de los 80, se inician las mediciones de la prevalencia de la subalimentación. Finalmente, desde los años 2000 a la fecha, conforme se incorporan elementos más complejos, también se han ampliado las medidas con respecto a la nutrición (asociadas a las deficiencias de micronutrientes o “hambre oculta”) y a enfermedades no transmisibles vinculadas a los hábitos alimenticios y la dieta; también, adquiere relevancia el aporte de la antropología para determinar mediciones de la inseguridad alimentaria basadas en experiencias que se categorizan en escalas para diferenciar entre inseguridad moderada y severa (Moncayo, s.f). Entre los principales métodos de medición pueden citarse:

**Índice de Prevalencia de la Subnutrición (IPS):** mediante un análisis inferencial, el IPS calcula la proporción de personas que padecen una privación crónica de alimentos, considerando en el modelo estadístico datos sobre la disponibilidad total de alimentos en la población, la estructura demográfica, la distribución del acceso a alimentos dentro de la población; y el nivel normativo de necesidades mínimas de energía alimentaria (García y Pérez, 2016).

**Encuestas en los hogares:** las encuestas ofrecen información detallada sobre el acceso a los alimentos y los determinantes de las condiciones de inseguridad alimentaria que enfrentan los hogares; entre las encuestas más aplicadas se encuentran:

- 1) *Encuesta sobre Consumo de Alimentos (ECA):* a través de la cual se mide la frecuencia de consumo de los alimentos, la diversidad, el tamaño de las porciones, el lugar de adquisición, entre otros factores que en conjunto permiten obtener una evaluación cualitativa y cuantitativa del consumo individual y colectivo. Este instrumento es utilizado para calcular la prevalencia de inseguridad alimentaria y el aporte nutricional de la ingesta de alimentos (García y Pérez, 2016).
- 2) *Encuesta sobre el Presupuesto de los Hogares (EPH):* brinda información sobre el gasto familiar en alimentos, la cantidad de alimentos comprados, el precio de los productos, entre otros datos requeridos para la identificación de hogares con insuficiencia alimentaria, así como para la elaboración del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) (García y Pérez, 2016).

**Medidas Antropométricas:** los indicadores antropométricos proveen información sobre la utilización de los alimentos y se construyen a partir de la comparación de mediciones de peso, peso-circunferencia del brazo, estatura y talla de una población con determinado sexo y edad con respecto a un grupo de referencia estandarizado, el conjunto de estos resultados se utiliza para la creación de índices antropométricos de desnutrición crónica o aguda que advierte sobre las condiciones de riesgo nutricional y de salud de la población en estudio (García y Pérez, 2016).

Los indicadores antropométricos informan sobre las condiciones nutricionales y de salud de la población, entre los más utilizados se encuentran: porcentaje de niños con bajo peso al nacer (menos de 2.500g); prevalencia de baja estatura para la edad preescolar o escolar (retraso del crecimiento); prevalencia de bajo peso para la estatura de niños en edad preescolar y escolar (emaciación); prevalencia de bajo peso para la edad preescolar o escolar (insuficiencia ponderal); prevalencia de bajo Índice de Masa Corporal (IMC) en adultos o adolescentes; Prevalencia de hemoglobina baja (anemia) en niños en edad preescolar, mujeres no grávidas y no lactantes y hombres; Prevalencia de mujeres embarazadas de 15 - 49 años con anemia, entre otros (Pedraza, s.f).

En complemento, para medir el estado de salud se ocupan indicadores como porcentaje de escolares y preescolares con enfermedades diarreicas agudas e infecciones respiratorias agudas; prevalencia de enfermedades infecciosas; porcentaje de niños de 4 a 6 meses con lactancia materna y lactancia materna inclusiva, entre otros (Pedraza, s.f).

**Hojas de Balance de Alimentos (HBA):** constituyen un instrumento metodológico propuesto por la FAO para recopilar de forma sistematizada información sobre la disponibilidad de alimentos a nivel nacional, para un período determinado, según su origen y utilización (Pérez y Razz, 2009).

**Índices de disponibilidad:** se definen como la sumatoria de la producción e importación de alimentos menos las exportaciones, cuyo resultado es equivalente al abastecimiento de alimentos nacional en un período determinado, de esa cantidad se descuentan los alimentos que no se destinan al consumo humano, por ejemplo, los utilizados para alimentar al ganado o desperdicios generados en el proceso de producción y comercialización (Pedraza, s.f).

Este índice puede calcularse en diferentes niveles de desagregación, por ejemplo, en términos de disponibilidad por habitante, por día o por tipo de alimento. A su vez, pueden realizarse valoraciones sobre el contenido energético y nutricional de los alimentos disponibles, expresado en calorías y nutrientes. Asimismo, con las HBA pueden construirse indicadores de suficiencia, autonomía y fiabilidad de la disponibilidad de alimentos (Pedraza, s.f).

**Índices de accesibilidad:** entre las mediciones más representativas de la accesibilidad se encuentra la relación entre el costo de la Canasta Básica Alimentaria y el salario mínimo, la cual expresa la capacidad de cobertura de las necesidades alimentarias o el alcance del salario de la población con la remuneración más baja; el valor de los productos básicos también puede expresarse en tiempo de trabajo requerido para comprar los alimentos, esta unidad de medida facilita la comparabilidad de resultados entre países, a diferencia de la primera, que se ve influenciada por las fluctuaciones del tipo de cambio de las monedas. Otras mediciones de acceso ampliamente utilizadas son las relaciones entre el gasto en alimentos y los gastos totales; el porcentaje de gastos destinados a alimentos con respecto al total de ingresos familiares, tasa de empleo y subempleo, entre otros (Pedraza, s.f).

**Medidas basadas en adaptación participativa:** comprende los métodos utilizados para procesar información de contextos específicos y corresponde a instrumentos diseñados para comunidades o poblaciones particulares. Según García y Pérez (2016), en este tipo de medidas se destacan las siguientes:

- 1) Índice de Estrategias de Afrontamiento (IEA): los datos de este índice surgen de la pregunta ¿Qué hace cuando no tiene suficientes alimentos y no tiene suficiente dinero para comprarlos?, con las diversas respuestas a esta interrogante, se elabora una lista de las principales estrategias adoptadas por las personas, las cuales pueden ser clasificadas en 4 categorías: a) Cambios en las dietas o patrones de consumo; b) Formas de aumentar la disponibilidad de los alimentos; c) Medidas a corto plazo para disminuir el número de personas que se alimentan en el hogar y d) Racionamiento de las comidas. Para calcular el índice, cada estrategia recibe una ponderación según su gravedad y se analiza la frecuencia relativa del uso de cada una.
- 2) Enfoque de la Economía de los Hogares (EEH): consiste en la aplicación de encuestas semiestructuradas a grupos focales que responden a preguntas como ¿qué comen? y ¿cómo viven?, su objetivo es evaluar la vulnerabilidad de los medios de vida de los hogares, según ubicación geográfica, situación socioeconómica y capacidad de resiliencia; dicha información es el insumo para analizar los riesgos de vulnerabilidad de las familias a la inseguridad alimentaria e identificar oportunamente medidas de prevención ante posibles crisis alimentarias.

**Medidas basadas en la experiencia:** nacen como una forma de exponer la problemática del hambre y su relación con la pobreza. Dentro de estas medidas se encuentran las realizadas por el Módulo Suplementario de la Seguridad Alimentaria en los Hogares (HFSSM por sus siglas en inglés: Household Food Security. Supplemental Module) que analiza la experiencia de las familias principalmente en 4 áreas de la inseguridad alimentaria, a saber:

1) Ansiedad con respecto al suministro de alimentos. 2) Percepción sobre la cantidad y calidad de los alimentos a los cuales se accede. 3) Reducción de la ingesta de alimentos de adultos. 4) Reducción de la ingesta de alimentos de niños.

También puede citarse el sistema de medición del hambre y la inseguridad alimentaria propuesto por la FAO del cual se deriva la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES por sus siglas en inglés: Food Insecurity Experience Scale) que consta de 8 preguntas clave sobre aspectos similares a los abordados en el HFSSM, tales como la preocupación por no tener alimentos suficientes y la periodicidad de la ingesta de alimentos; dicha escala es una medida complementaria a los indicadores de seguridad alimentaria y clasifica a los hogares según el nivel de padecimiento de inseguridad alimentaria en leve, moderada o grave (García y Pérez, 2016).

### **3.3.2. Avances normativos y compromisos internacionales en materia de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación**

Para garantizar un enfoque de derechos que sea transversal en el proceso de diseño e implementación de las intervenciones del Estado orientadas a lograr la seguridad alimentaria y nutricional de la población, es de suma importancia formular leyes, normas y políticas que constituyan un marco regulatorio efectivo, cuyo cumplimiento se fundamente en valores y compromisos internacionalmente establecidos y adoptados por las naciones (Bruera, 2016).

La legislación del derecho a la alimentación a nivel internacional, viene desde la década de los 40, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se expresa en el Art. 25, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar, en especial alimentación, vivienda, servicios sociales, entre otras necesidades básicas (COPREDEH, 2011).

Con el propósito de dotar de peso jurídico a la Declaración Universal de Derechos Humanos, se desarrollaron dos pactos internacionales, los cuales contemplan los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; a dichos pactos, también se suman diversas convenciones que refirman el compromiso y obligación de los Estados en materia de derecho a la alimentación y constituyen los principales instrumentos vinculantes<sup>8</sup>. En complemento, se establecen directrices y principios a través de instrumentos no vinculantes, es decir, que no representan una responsabilidad jurídica pero sí una obligación moral. Entre los instrumentos vinculantes y no vinculantes más representativos se mencionan los siguientes (FAO , 2013):

---

<sup>8</sup> Los instrumentos internacionales vinculantes conllevan una obligación de los países de aplicar de forma efectiva en el ámbito nacional, los acuerdos ratificados. Estos instrumentos pueden ser tratados, pactos o convenciones.

**TABLA 2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VINCULANTES Y NO VINCULANTES  
RELACIONADOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

INSTRUMENTO	AÑO	DESCRIPCIÓN
<b>PRINCIPALES INSTRUMENTOS VINCULANTES</b>		
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	1951	Preservación y respeto de los derechos humanos de los refugiados que se encuentren en el territorio, que incluye el derecho al trabajo para su subsistencia.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	Reafirma en el Art. 11, el derecho a la alimentación es dos sentidos: derecho a una alimentación adecuada y derecho a la protección contra el hambre, para garantizarlo, los países deberán adoptar medidas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos, divulgar principios de nutrición y perfeccionar los regímenes agrarios.
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	1979	Ante la preocupación por las condiciones de vida de las mujeres en pobreza, que tienen un acceso mínimo a alimentación, salud, educación y empleo, que les impide la satisfacción de sus necesidades básicas; este instrumento vela por la protección jurídica de las mujeres, a efecto de garantizar el reconocimiento, goce y libre ejercicio de los derechos humanos, sin discriminación y sobre la base de la igualdad (Art. 2), para lo cual los Estados Partes tomarán medidas que aseguren el pleno desarrollo de las mujeres y sus libertades fundamentales (Art. 3).
Convención de los Derechos del Niño	1989	Se asocia el derecho a la alimentación con el compromiso y la obligación de los Estados firmantes de garantizar el derecho intrínseco a la vida y la supervivencia y el desarrollo de la niñez (Art. 6); así como el derecho a la salud y servicios médicos, entre los cuales se encuentra el combate de la malnutrición (Art. 24).
Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad	2006	Reconocimiento del derecho a un nivel de vida adecuado (alimentación, vestido y vivienda). Se establece el compromiso de salvaguardar el ejercicio de los derechos, sin discriminación por motivos de discapacidad, acceso a servicios de agua potable y a programas de protección social y reducción de la pobreza (Art. 28) Asimismo, el goce de servicios de salud de calidad requeridos (Art. 25).
<b>PRINCIPALES INSTRUMENTOS NO VINCULANTES</b>		
Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición	1974	En torno al derecho inalienable de todos los hombres, mujeres y niños a no padecer de hambre y malnutrición, se proclama: la responsabilidad de los gobiernos de colaborar entre sí para lograr una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos; dar prioridad a la producción alimentaria en las políticas agrícolas nacionales, eliminar los obstáculos que dificultan la producción de alimentos y conceder incentivos adecuados a los productores agrícolas, adopción de nuevas tecnologías para la producción, velar por el adecuado suministro global de alimentos mediante reservas en caso de emergencia, entre otros.

INSTRUMENTO	AÑO	DESCRIPCIÓN
Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial	1996	Se establece el compromiso de garantizar el entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos, a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial.
Objetivos de Desarrollo del Milenio	2000	La Declaración del Milenio suscrita por 189 países refleja los compromisos adquiridos de alcanzar antes de 2015, ocho grandes objetivos orientados a la reducción de la pobreza y el hambre, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir enfermedades transmisibles, garantizar la sostenibilidad ambiental y fomentar alianzas para el desarrollo a nivel mundial.
Directrices voluntarias de la FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho humano a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional	2004	Compendio de lineamientos que proporcionan una orientación práctica a los Estados, con respecto a la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada, en el marco del fortalecimiento de las capacidades de los pueblos para alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.
Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional	2012	Tienen por objeto contribuir a la erradicación del hambre y la pobreza, valorando la tierra como un bien fundamental para el desarrollo, fuente de alimento y refugio. Las directrices promueven el derecho a la tenencia y acceso equitativo a la tierra, pesca y bosques y enfatizan la importancia de los usos responsables y sostenibles de dichos recursos naturales.
Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala	2014	Tienen su fundamento en el enfoque de derechos humanos, buscan el fortalecimiento de la pesca a pequeña escala para mejorar la aportación de dicha actividad en la seguridad alimentaria y nutrición; además, promueven la utilización sostenible y conservación de los recursos pesqueros y proponen las bases para la construcción de un marco político y legal participativo que contribuya a preservar la armonía con el ecosistema.
Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios	2014	Se resumen en 10 buenas prácticas y delimitan las responsabilidades de los diversos actores involucrados en la actividad del sector agrícola, fueron aprobados por el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA). Se enfocan en la mejora de los medios de vida de los pequeños productores para alcanzar condiciones de seguridad alimentaria y nutrición adecuada, potenciando a su vez el empoderamiento de la población vulnerable, principalmente jóvenes y mujeres y las prácticas de inversión transparente, equitativa y sostenible, entre otros aspectos (CSA, 2014).

INSTRUMENTO	AÑO	DESCRIPCIÓN
Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas del CSA (CSA-FFA)	2015	Iniciativa de alcance mundial, regional y nacional, parte de la idea de que las situaciones de crisis prolongadas requieren atención especial, para poder subsanarlas y evitar que más personas caigan en esa condición de inseguridad alimentaria recurrente y de origen estructural. Engloba principios como la prioridad de atender las necesidades humanitarias, aumentar la resiliencia de los medios de vida, centrarse en la nutrición, potenciar el papel de las mujeres, tomar decisiones basadas en evidencias, coordinación, rendición de cuentas y compromiso de las partes interesadas, entre otros (CSA, 2021).
Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	2015	La construcción de la Agenda 2030 se fundamenta en instrumentos internacionales de gran relevancia histórica, como la Cumbre Mundial 2005, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, entre otros. Los principios que motivan los compromisos de la Agenda 2030 giran alrededor de la igualdad, la prosperidad, la erradicación de la pobreza, la paz y la conservación del planeta, éstos se resumen en 17 Objetivos con sus respectivas metas, los cuales reúnen las grandes ambiciones internacionales y son de carácter universal y transformativo (Naciones Unidas, 2015).
Directrices Voluntarias sobre los sistemas alimentarios y Nutrición	2021	Profundizan en temas como la gobernanza transparente, responsable y democrática, el fortalecimiento de la cadena de suministros alimentarios sostenibles, la mejora de las condiciones de almacenamiento e inocuidad de los alimentos, resiliencia ante el cambio climático, educación nutricional, entre otros aspectos importantes del proceso de construcción de sistemas alimentarios sostenibles (CSA, 2021).

Fuente: elaboración propia con base en los documentos oficiales de los instrumentos internacionales.

### 3.3.3. Marco legal referente a seguridad alimentaria, nutrición y derecho a la alimentación en El Salvador

El Estado salvadoreño ha firmado y ratificado numerosos instrumentos internacionales, entre los que pueden mencionarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya relación con la seguridad alimentaria y nutricional ya se ha citado anteriormente; además, se han firmado y ratificado otros instrumentos más específicos, relacionados con la erradicación de la pobreza y la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y de forma reiterada mantuvo firme el compromiso primeramente de luchar por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los cuales se encuentran el ODS 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” y el ODS 2 “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la

nutrición y promover la agricultura sostenible”<sup>9</sup>; a su vez, el país ha participado en conferencias y cumbres internacionales sobre la agricultura y la alimentación, expresando “su voluntad política y compromiso con la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional” (CONASAN, 2018).

Congruente con dichos compromisos, El Salvador ha construido un marco regulatorio nacional, creando leyes vinculantes, alineadas con las metas internacionales que además, concuerdan con lo dispuesto en el Art. 1 de la Constitución de la República de El Salvador, en el que se reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado y, en consecuencia, se atribuye al Estado la obligación de asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

La garantía de la salud a la que se refiere el Art. 1, se extiende en el Título II, Capítulo II, Sección Cuarta de la Constitución, en los artículos Nos. 65 y 69, así (citados en Gobierno de El Salvador, 2003):

*Artículo 65: “La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento”.*

*Artículo 69: “...El Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar”.*

Asimismo, en los Arts. 101, 116, 117 y 118 del Título V, de ese mismo documento, se amplían algunos lineamientos sobre el bienestar económico (citados en Gobierno de El Salvador, 2003) así:

*Artículo 101: “...El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores”.*

*Artículo 116: “El estado fomentará el desarrollo de la pequeña propiedad rural. Facilitará al pequeño productor asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para la adquisición y el mejor aprovechamiento de sus tierras”.*

---

<sup>9</sup> Cabe señalar que en los ODM la erradicación de la pobreza y el hambre se resumían en un solo objetivo y la meta asociada a la seguridad alimentaria y nutricional era bastante general: “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padece hambre”. Con la entrada en vigencia de la Agenda 2030, en los ODS, el abordaje de los problemas de pobreza y hambre se separaron en 2 objetivos, el ODS 1 relacionado con la erradicación de la pobreza y el 2 que profundiza en los requerimientos básicos para propiciar la seguridad alimentaria y nutricional.

*Artículo 117: “Se declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales”.*

*Artículo 118: “El Estado adoptará políticas de población con el fin de asegurar el mayor bienestar a los habitantes de la República”.*

Como se observa, los artículos antes citados se encuentran estrechamente relacionados con la función del Estado de propiciar la disponibilidad y acceso a los alimentos y garantizar la sostenibilidad del sistema alimentario que constituye un elemento fundamental para garantizar el bien común de los habitantes; no obstante, no se expresa de manera explícita el derecho a la alimentación (FAO, s.f).

Pese a no reconocer de manera explícita el derecho a la alimentación, el Estado ha llevado a cabo diversas iniciativas y promulgado un conjunto de leyes y resoluciones (CONASAN, 2012); a su vez, se han realizado esfuerzos por dotar al país de la institucionalidad necesaria para coadyuvar a la consecución de los objetivos vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional, así como, diversos eventos de fortalecimiento y especialización en el tema, lo cual ha contribuido a conformar el marco legal, político e institucional de El Salvador.

La tabla No. 3 muestra una recopilación de la legislación salvadoreña en materia de derechos humanos y en temáticas que influyen de manera directa en las dimensiones de la seguridad alimentaria, tales como la producción, nutrición, salud y protección ambiental.

**TABLA 3. MARCO LEGAL NACIONAL SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

LEY	AÑO	ÁREA	DESCRIPCIÓN
<b>LEYES O INSTRUMENTOS SECTORIALES/ESPECÍFICOS RELACIONADOS</b>			
<b>Ley sobre control de pesticidas, fertilizantes y productos para uso agropecuario</b>	1973	Desarrollo agroindustrial	D.L 315, Diario Oficial No. 85, Tomo 238 del 10 de junio de 1973 y reformas aplicadas mediante D.L No. 632 de 1993. Tiene por objeto regular la producción, comercialización, distribución, importación, exportación, y el empleo de: pesticidas, fertilizantes, herbicidas y demás productos químicos y químico-biológicos (Art. 1) para que su uso sea adecuado en la producción de los cultivos agrícolas, a efecto de prevenir daños en la salud (como envenenamiento o intoxicación) o la destrucción de los recursos naturales.
<b>Ley Básica de Reforma Agraria</b>	1980 (Reformas varios años)	Transformación agraria	D.L No, 153, Diario Oficial No, 46, Tomo 266 del 05 de marzo de 1980 y reformas. Según el Art. 2 la Ley busca la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra.

LEY	AÑO	ÁREA	DESCRIPCIÓN
<b>Código de Salud</b>	1988 (reformas varios años)	Atención integral en salud	D.L No. 955, Diario Oficial No, 86, Tomo 299 del 11 de mayo de 1988 y reformas. Desarrolla los mandatos constitucionales y compromisos internacionales en materia de salud. Ordena la organización, funcionamiento, facultades e interacción de las instituciones, así como los tipos de servicios y atenciones del sector salud.
<b>Ley de Sanidad Vegetal y Animal</b>	1995	Protección sanitaria	D.L 524, Diario Oficial No, 234, Tomo 329, del 18 de diciembre de 1995. Dicta las disposiciones sobre protección sanitaria de los vegetales y animales, en armonía con la defensa de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la salud humana, incluye aspectos como la vigilancia epidemiológica, acreditaciones fitosanitarias y zoonosológicas, control de plagas y enfermedades cuarentenarias, procesos sancionatorios por malas prácticas, entre otros.
<b>Ley de Protección al Consumidor</b>	1996 Y reformas de varios años	Protección de los derechos, institucionalidad	D.L 666, Diario Oficial No. 58, Tomo 330 del 22 de marzo de 1996 y reformas. Marco regulatorio de las relaciones de los consumidores con los proveedores y a salvaguardar el derecho de los consumidores a la seguridad y calidad de los productos que adquiere, así como a la protección de sus interés económicos y sociales. Delimita a su vez, las obligaciones de los proveedores.
<b>Ley del Medioambiente</b>	1998	Sostenibilidad ambiental	D.L 233, D.O No. 79, Tomo 339. “Tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales”.
<b>Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura</b>	2001	Medioambiente	D.L 637, Diario Oficial No. 240, Tomo 353 del 19 de diciembre de 2001 y reformas. Esta ley regula las actividades de pesca y acuicultura (licencias, procesamiento, comercialización, etc.), asegurando la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos.
<b>Ley Forestal</b>	2002	Desarrollo forestal	Aprobada por D.L No. 852, publicado en el Diario de junio de Oficial No. 110, Tomo 355 del 2002. Contiene las disposiciones legales relacionadas al incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales, busca estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional con fines productivos. Regula el uso de los suelos, la prohibición de quemas en bosques naturales, control de plagas forestales, entre otros.
<b>Reglamento para la producción, procesamiento y certificación de productos orgánicos</b>	2004	Cadena productiva	Emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 52 de fecha 12 de mayo de 2004, en el cual se establecen normas para regular la producción orgánica vegetal y animal, así como el procesamiento, empaque, envase, etiquetado, almacenamiento y transporte de los productos orgánicos.

LEY	AÑO	ÁREA	DESCRIPCIÓN
<b>Ley de creación de la Comisión Nacional de Agricultura Orgánica</b>	2005	Institucionalidad	Acuerdo Ejecutivo 14 de 10 de enero 2005, se crea como órgano asesor del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se delimitan sus atribuciones y conformación (PRESANCA, 2009).
<b>Ley de Creación del CONASAN</b>	2009	Institucionalidad	Aprobada por medio de D.L No. 63 del 16 de octubre de 2009 y reformada mediante D.L No. 127, publicado en el Diario Oficial No. 147, Tomo 392. Establece las normas para la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como ente “encargado al nivel del Órgano Ejecutivo, sus organismos y las instituciones adscritas al mismo, de la coordinación de las acciones encaminadas a la formulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (Art. 5).
<b>Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia</b>	2009	Derechos humanos	Aprobada por decreto Legislativo No. 839, en el Diario Oficial No. 68, Tomo 383 el 16 de abril de 2009, contiene las disposiciones legales relacionadas garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niña, niño y adolescente en El Salvador. Se destaca el derecho a la supervivencia y el crecimiento (derecho a la vida, la salud, seguridad social, etc.), derecho a la protección de su integridad, entre otros.
<b>Ley de Fomento de la Producción</b>	2011	Producción	Se crea mediante D.L No. 598, Diario Oficial No. 21, Tomo 390 del 30 de enero de 2011, con el propósito de fortalecer y apoyar a los sectores productivos, conforme a las reglas que rigen el comercio mundial, para promover la productividad, competitividad y sustentabilidad de las empresas en el mercado nacional e internacional.
<b>Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres</b>	2011	Derechos humanos	Aprobada por D.L No. 645, publicado en el Diario Oficial No. 70, Tomo 391, del 08 de abril de 2011. Es la base jurídica que orienta el diseño y ejecución de políticas públicas para la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, promueve acciones de eliminación de comportamientos y prácticas sociales discriminatorias que generan desigualdades en las condiciones de vida de la población.
<b>Ley del Programa Vaso de Leche Escolar</b>	2013	Nutrición	D.L No. 304, publicado en el Diario Oficial 43, Tomo 398 del 04 de marzo de 2013. Establece lineamientos relacionados al origen de la leche distribuida a través del Programa Vaso de Leche Escolar, por medio del cual se busca garantizar como mínimo el consumo de 2 vasos de leche fluida de producción nacional a estudiantes de parvularia y educación básica en centros de educación pública, para su nutrición.
<b>Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna</b>	2013	Nutrición	Aprobada por D.L 404, en el diario Oficial 145, Tomo 400, del 12 de agosto de 2013, con el objetivo de establecer las medidas necesarias para promover, proteger y mantener la lactancia materna exclusiva y prolongada; así como la regulación de la comercialización de sucedáneos de leche

LEY	AÑO	ÁREA	DESCRIPCIÓN
			materna para la nutrición, crecimiento y desarrollo integral del lactante.
<b>Ley de Desarrollo y Protección Social</b>	2014	Derecho a la alimentación	D.L No, 647, publicado en Diario Oficial No. 68, Tomo 403 del 09 de abril de 2014. “Marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, promueve, protege y garantiza el cumplimiento de los derechos de las personas”.
<b>Ley General de Educación y normativa de tiendas y cafetines escolares</b>	2016 y 2017	Nutrición	Se reforma la Ley General de Educación mediante D.L No. 166 de fecha 05 de noviembre de 2016, estableciendo en el Art. 113 que el Ministerio de Educación emitirá la normativa necesaria para regular y controlar la comercialización de alimentos que no contribuyan a una alimentación saludable dentro de las tiendas y cafetines escolares. En cumplimiento, el referido Ministerio emitió en 2017 mediante Acuerdo No. 15-0733, la normativa antes referida, la cual contiene disposiciones sobre la educación alimentaria y nutricional, promoción de la salud, criterios nutricionales para los productos comercializados (cantidades permitidas de azúcar, sodio, grasas y edulcorantes, entre otros).
<b>Ley de Agricultura Familiar</b>	2021	Producción	D.L 814, D.O No. 78, Tomo 431 del 28 de abril de 2021. “Tiene como objeto establecer las responsabilidades del Estado en el desarrollo de un marco jurídico que oriente hacia un modelo productivo sustentable de agricultura familiar, resiliente al cambio climático”.
<b>Ley Nacer con Cariño</b>	2021	Salud y nutrición	Aprobada por medio de D.L No. 123, en el Diario Oficial No. 159, Tomo 432 del 23 de agosto de 2021, con el propósito de garantizar y proteger los derechos de la mujer en la etapa preconcepcional, embarazo, parto y puerperio; los derechos de la niñez desde la gestación, nacimiento y etapa de recién nacidos.
<b>Ley sobre gestión integrada de los recursos hídricos</b>	2022	Derecho medioambiental, gestión del agua	Aprobada por D.L No. 253, en el Diario Oficial No. 8, Tomo 434 del 12 de enero de 2022, nace como respuesta a la fragmentación actual de los cuerpos legales en materia de derecho al agua y su objetivo es proveer una institucionalidad propia para el tema de recursos hídricos, encargada de regular y ordenar su uso y aprovechamiento, y establecer el marco legal para su administración y gestión sustentable, a efecto de garantizar el derecho humano al agua, la seguridad hídrica y promover el desarrollo humano, social y económico.

Fuente: elaboración propia con base en Leyes y Decretos de la Asamblea Legislativa disponibles en <https://www.asamblea.gob.sv/> y (PRESANCA, 2009)

Aunado a lo anterior, también existen diversos instrumentos normativos de mayor especificidad en su alcance, por ejemplo, lineamientos y protocolos que dictan los estándares que deben cumplir los alimentos en aspectos como la inocuidad, calidad y fortificación; leyes de inspección sanitaria para productos específicos, tales como, productos lácteos y cárnicos; normas arancelarias y demás regulaciones a la importación y exportación de alimentos; así como, directrices para el otorgamiento de créditos para uso agrario (PRESANCA, Legislación sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2009).

Es importante destacar que actualmente no existe una ley general o “Ley Marco” propia del ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional. El proceso de discusión del proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional data desde el año 2013, iniciando con la propuesta presentada por CONASAN a la Comisión de Agricultura de la Asamblea Legislativa, a la cual se sumaron diversas propuestas provenientes de la sociedad civil y la academia. Posteriormente, la Comisión de Agricultura determinó elaborar un solo proyecto de ley combinando las propuestas antes presentadas por el Órgano Ejecutivo a través de CONASAN y el resto de actores, cuya discusión no tuvo frutos (FUSADES, 2015).

Según la proforma de Decreto Legislativo de dicho proyecto de ley, el objeto de su creación se enmarcaría en proveer el instrumento legal e institucional para desarrollar los mecanismos necesarios para materializar los preceptos constitucionales y los compromisos internacionales sobre el respeto, protección y cumplimiento del derecho humano a una alimentación adecuada. Pese a esta declaración, algunos investigadores como FUSADES (2015) han realizado observaciones al proyecto de ley en comento, con respecto a vacíos en las disposiciones de financiamiento de las entidades responsables, duplicidad de atribuciones entre instituciones e incluso artículos inconstitucionales por implicar restricciones a la libertad individual, por ejemplo con respecto a la centralización de las decisiones de producción; concluyendo que el proyecto no debe aprobarse bajo dichos términos y hace un llamado a priorizar el desarrollo y crecimiento económico para incrementar los recursos disponibles destinados a invertir en educación y salud y fortalecer los programas sociales que ya se están llevando a cabo, a efecto de garantizar su sostenibilidad. Adicionalmente, cabe mencionar que en el mes de septiembre del año 2022, fue presentada por la oposición, una nueva propuesta de ley que contempla facilidades de financiamiento para productores nacionales, mejoras tecnológicas y fortalecimiento de la institucionalidad, entre otros aspectos, la cual a la fecha aún no ha sido considerada en la agenda pública, según lo manifestado en diversos medios de comunicación escritos (Portillo, 2023).

#### **3.3.4. El rol del estado y las acciones de política pública**

La normativa vigente en materia de seguridad alimentaria y nutricional ofrece el marco legal para la elaboración e implementación de estrategias de política pública. Los mandatos constitucionales, los reglamentos, lineamientos y demás instrumentos regulatorios aplicables, permiten sustentar y justificar las intervenciones, las cuales, a su vez, deben enmarcarse en los modelos de desarrollo vigentes (PRESANCA, 2009). Asimismo, el marco legal sobre seguridad alimentaria y nutricional también permite delimitar las atribuciones, competencias y alcances de las acciones de los diferentes actores involucrados en los asuntos alimentarios (empresas, instituciones públicas, ONG’s, sociedad civil entre otros). A continuación, se citan las instituciones que aportan de manera más representativa a la consecución de los objetivos relacionados a la seguridad alimentaria y la nutrición:

**Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG):** según el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), Art. 41, le corresponde a esa institución, la ejecución de la política agropecuaria; la investigación y tecnificación del sector agropecuario, a efecto de impulsar el incremento de la producción y la productividad de dicho sector, dando prioridad a las actividades que sustenten las necesidades alimenticias para consumo local.

Además, le corresponde velar por la calidad de los insumos utilizados en la producción, desarrollar políticas de comercialización para asegurar el abastecimiento interno de los productos básicos de consumo familiar, especialmente los destinados a la alimentación; apoyar el fortalecimiento de capacidades técnicas de los productores nacionales; facilitar opciones de financiamiento a productores; ejecutar políticas de reestructuración y régimen de tenencia de tierras; velar por el uso racional de los recursos; fomentar y regular la pesca y la ganadería, entre otras atribuciones.

**Ministerio de Salud (MINSAL):** de conformidad a lo establecido en el Art. 42 del citado Reglamento, el Ministerio de Salud debe brindar atención preventiva y curativa para el resguardo de la salud de la población. Asimismo, según lo dispuesto en el Art. 56 el Código de Salud, el MINSAL, a través de los organismos regionales, departamentales y locales de salud; desarrollará programas de saneamiento ambiental para el abastecimiento de agua potable, disposición adecuada de excretas y aguas servidas, eliminación de desechos, higiene de los alimentos, entre otros. Es importante recordar que gozar de buena salud y contar con agua potable y saneamiento son aspectos fundamentales para mejorar la utilización biológica de los alimentos.

Aunado a lo anterior, el Art. 83 del mismo Código, indica que es el Ministerio de Salud el que emitirá las normativas y lineamientos que sean necesarios para determinar las condiciones básicas que deben tener los alimentos y bebidas destinadas al consumo y las de los locales y lugares en que se dediquen a la producción, fabricación, almacenamiento y distribución de dichos artículos, lo cual incluye los instrumentos de vigilancia, monitoreo, control y regulación de la inocuidad de los alimentos, entre otras regulaciones.

**Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN):** entre las atribuciones conferidas a este ministerio, mediante el Art. 45-A del RIOE, se destaca su papel como entidad encargada de promover y gestionar acciones orientadas al uso adecuado, racional y sostenible de los recursos naturales; lo cual implica, proponer la legislación correspondiente y velar por su cumplimiento.

**Ministerio de Economía (MINEC):** en general, este ministerio es el encargado de velar por el desarrollo económico y social, garantizar precios justos a los agentes económicos y generar condiciones adecuadas para el comercio local y exterior; de manera específica, se relaciona con las intervenciones de seguridad alimentaria y nutricional en tanto debe “Procurar el aumento de la producción agroindustrial en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería”, según lo estipulado en el Art. 37 del RIOE.

**Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT):** le compete “conservar, fomentar y difundir la educación integral de la persona en los aspectos intelectual, espiritual, moral, social, cívico, físico y estético” (Art. 38 del RIOE), esto incluye la educación alimentaria y nutricional, como estrategia educativa en los centros escolares, que engloba actividades informativas y prácticas destinadas a docentes, padres, madres y estudiantes (MINEDUCYT M. d., 2022).

**Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL):** institución creada por medio de Decreto Legislativo No. 1 de fecha 2 de junio de 2019, para coordinar, ejecutar y evaluar las políticas relacionadas con la erradicación de todas las formas de discriminación, lucha contra la pobreza, desigualdad y marginación, que constituyen parte de los esfuerzos en materia de desarrollo local, así como la coordinación de diversos programas sociales y logística para proporcionar ayuda alimentaria y no alimentaria a favor de población vulnerable, según el Art. 45-A del RIOE.

**Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA):** creado por medio de Decreto Legislativo No. 462 de fecha 11 de marzo de 1993, con el objetivo de ser una institución técnica y científica que contribuya a fomentar la innovación y la productividad de las cadenas agro productivas, siendo parte de sus prioridades, la producción sostenible y resiliente de alimentos y la reactivación y modernización de la ganadería (CENTA, s.f.).

**Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA):** la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria estipula que la principal finalidad del Instituto es el cambio de la estructura en la tenencia de la tierra, como parte del proceso de transformación agraria nacional. Para tal efecto, el ISTA ofrece seguridad jurídica a la población campesina, para que puedan acceder y poseer tierras de forma legítima; además, brinda capacitaciones a dichos beneficiarios, para impulsar la productividad y su inserción como elementos activos del desarrollo económico rural.

**Escuela Nacional de Agricultura (ENA):** nace con el propósito de brindar oportunidades de formación superior a jóvenes que tienen vocación agrícola y que provienen de familias con escasos recursos económicos y dotar así, de profesionales calificados al sector agropecuario nacional.

**Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN):** creado mediante Decreto Ejecutivo No. 63 de fecha 16 de octubre de 2009, como el organismo encargado al nivel del Órgano Ejecutivo, de la coordinación de las acciones encaminadas a la formulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, según el Art. 5 del referido Decreto.

A continuación, se expone brevemente el marco político que contiene el cúmulo de las intervenciones más relevantes de política pública implementadas durante el período sujeto a evaluación (2010-2019) y posterior al mismo (2020-2022), se presentan las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y las políticas que contienen componentes asociados, tales como las orientadas a la promoción y fortalecimiento de las actividades agropecuarias, nutrición de población vulnerable, atención en salud, protección medioambiental, entre otros, con el fin de contar con un panorama actualizado:

**TABLA 4. MARCO POLÍTICO RELACIONADO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL SALVADOR**

<b>INTERVENCIÓN</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>
<b>POLÍTICAS NACIONALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (DE 2010 A LA FECHA)</b>			
<b>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</b>	2003	Garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional orientando las acciones entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad salvadoreña (P. 19).	MAG, MINSAL, entre otros
<b>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</b>	2011-2015	Garantizar el derecho a una alimentación saludable para toda la población salvadoreña, en una forma progresiva, iniciando con las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria de manera ambiental, social, cultural y económicamente sostenible, contribuyendo en el largo plazo a mejorar la calidad de vida de la población (P. 50).	CONASAN, MAG, MINSAL entre otras instituciones de apoyo.
<b>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</b>	2018-2028	Mejorar la seguridad alimentaria, la situación nutricional de la población y la soberanía alimentaria, con énfasis en los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, a fin de garantizar el derecho a una alimentación adecuada de forma oportuna y permanente (P. 9).	CONASAN, MAG, MINSAL entre otras instituciones de apoyo.
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS A LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA ALIMENTARIO</b>			
<b>Política de Protección, Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna</b>	2011	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 (P. 53).	MINSAL e instituciones de apoyo del sector

**TABLA 4. MARCO POLÍTICO RELACIONADO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL SALVADOR**

<b>INTERVENCIÓN</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>INSTITUCIONES INVOLUCRADAS</b>
<b>Política Nacional de Salud</b>	2015-2019	Garantizar el derecho a la salud de todas las personas mediante un Sistema Nacional de Salud integrado, sólido, que fortalezca sostenidamente lo público y regule efectivamente lo privado, con un abordaje de determinación social de la salud y la aplicación plena de la estrategia de APS-I, sumando esfuerzos hacia la cobertura universal de salud, el acceso universal a la salud, búsqueda constante de la equidad y de un ambiente sano y seguro, a través de la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, curación y rehabilitación (P. 19)	MINSAL e instituciones de apoyo del sector
<b>Política Nacional de Pesca y Acuicultura</b>	2015-2030	Mejorar las condiciones de la pesca y la acuicultura, que le permitan consolidarse como un sector sostenible, rentable, proveedor de alimentos de buena calidad, estables fuentes de trabajo, riqueza para el país y que contribuya a la seguridad alimentaria y nutricional (P. 30)	MAG e instituciones de apoyo del sector
<b>Política de cambio climático para el sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola</b>	2017	Contribuir a la adaptación del sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola, potenciando su sostenibilidad y competitividad, estimulando el incremento de sus capacidades, disminuyendo su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático con inclusión y equidad de género (P. 13)	MARN
<b>Política Nacional Agropecuaria</b>	2019-2024	Contribuir al desarrollo de un sector agropecuario rentable, innovador, competitivo, inclusivo y sostenible, por medio de una institucionalidad pública ágil, moderna y articulada con el sector productivo y agroindustrial (P. 36)	MAG e instituciones de apoyo del sector
<b>Crecer Juntos: Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano</b>	2020-2030	Propiciar que nuestra niñez alcance su máximo potencial de desarrollo, abarcando desde su gestación hasta cumplir los 8 años, con atenciones de calidad en salud, nutrición, educación, aprendizaje, cuidados y protección, a través de estrategias, programas y acciones interinstitucionales e intersectoriales para impactar en los objetivos económicos y sociales a largo plazo, y que todos puedan gozar de oportunidades equitativas y, finalmente, tener una mejor calidad de vida (P. 14)	MINSAL e instituciones de apoyo del sector

Fuente: elaboración propia con base en los documentos oficiales de las políticas.

En el marco de la implementación de las políticas públicas antes señaladas, se han llevado a cabo diversos planes, programas y proyectos que cuentan con el apoyo de Organizaciones No Gubernamentales y de cooperación internacional para asesoría técnica, acompañamiento y financiamiento. Entre las intervenciones pueden citarse las más representativas de cobertura nacional y regional:

**Plan de Agricultura Familiar (PAF)** para el período 2011-2021, liderado por el MAG, con apoyo del CENTA, MINEC y el Banco de Fomento Agropecuario, que incluye 4 programas: 1/ Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria (abastecimiento de insumos, asistencia técnica, créditos para la producción). 2/ Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo (caracterización de las cadenas productivas de granos básicos, frutas, hortalizas, café, cacao, entre otras) y el funcionamiento de centros de negocio y de acopio. 3/ Programa para la Innovación Agropecuaria (incorporación de nuevas tecnologías, alianzas estratégicas y apoyo financiero) y; 4/ Programa de Enlace con la Industria y el Comercio para formar mecanismos de coordinación y alianzas que permitan la incorporación de pequeños y medianos productores al mercado nacional.

El PAF se desarrolló con el apoyo técnico del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por medio de préstamo externo (MAG, 2011).

Otras intervenciones ampliamente difundidas e interrelacionadas son los **Programas de Alimentación y Salud Escolar (PASE)** y **Vaso de Leche**, cuyo responsable directo es el MINEDUCYT en coordinación con el MINSAL y el MAG, que consiste en la entrega diaria de leche y una ración de alimento (desayuno, refrigerio o almuerzo) a estudiantes de diferentes centros escolares en los 262 municipios de El Salvador y educación alimentaria y nutricional a estudiantes, docentes, padres y madres de familia, por medio de huertos escolares pedagógicos. Además, la leche que se distribuye con el programa es proporcionada por asociaciones, cooperativas y productores independientes, por lo cual, también se incentiva la actividad ganadera (MINEDUCYT, 2022).

**Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales** para la entrega de transferencias condicionadas de educación y salud, dirigido a población vulnerable en condición de pobreza, para cuya ejecución intervienen instituciones como el MNEDUCYT, MISAL, MAG, MINDEL y otras entidades como el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y el Instituto salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Infancia (ISNA). El programa cuenta con el apoyo financiero de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL, s.f.).

Asimismo, el **Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural (PRODEMOR)** que tiene como objetivo fortalecer las capacidades empresariales, productivas y de gestión de las regiones oriental, central y paracentral del país, así como la regeneración y el uso sustentable de los medios rurales, incentivos para negocios y apoyo a microempresas, entre otros. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) brinda acompañamiento en la implementación de este proyecto (PNUD, s.f.). y su financiamiento proviene del Fondo Fiduciario FIDA y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) mediante préstamos y donaciones (AECID, 2017).

## IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para llevar a cabo la investigación, se ha definido la orientación teórica de la investigación y se han seleccionado métodos y herramientas técnicas que conducirán el proceso de recolección de datos, delimitación de variables y análisis de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los cuales se plantean a continuación:

### 4.1. ORIENTACIÓN TEÓRICA DE LA INVESTIGACIÓN

La inseguridad alimentaria y nutricional es un problema complejo. La diversidad de causas y efectos evidencia el carácter multifocal del fenómeno, se trata de un problema multifactorial, multidimensional y multisectorial que conlleva soluciones de tipo multidisciplinario.

Se dice que la inseguridad alimentaria y nutricional es un **problema multifactorial**; debido a que se explica por causas de diversos tiempos y alcances, se tienen las causas inmediatas que se resumen en ingestión insuficiente de alimentos o utilización inadecuada de los alimentos ingeridos; seguidamente, se encuentran las causas subyacentes relacionadas a la escasa disponibilidad y dificultades de acceso a los alimentos, malas condiciones de saneamiento y falta de información o educación nutricional y; finalmente, las causas estructurales, que obedecen a factores cuya modificación tiene impactos de largo plazo, como las deficiencias en la implementación de normativas adecuadas; políticas públicas con fallas de diseño y focalización que resultan poco efectivas o generan externalidades negativas; debilidad institucional; déficit presupuestario; entre otras, propias de la acción del Estado (FAO, 2013).

Por lo anterior, la conceptualización del problema alimentario es **multidimensional**, teniendo las dimensiones físicas (disponibilidad, acceso y utilización biológica), temporales (resiliencia y sostenibilidad), socio-estructurales (cultura, organización social, ubicación geográfica, entre otros) y administrativas relacionadas a la gestión de los programas y proyectos orientados a contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional (Rainer Gross y Hans Schoeneberger, s.f).

En ese sentido, en la presente investigación se toma como referencia la definición de seguridad alimentaria desde sus dimensiones física, temporal, socio-estructural y administrativa. La investigación se realiza desde las bases teóricas de la bioeconomía, la teoría general de sistemas y los medios de vida sostenibles, con un enfoque sociológico y de derechos humanos, que por sus componentes pueden considerarse aportes complementarios de gran utilidad para el análisis de los resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el período 2010-2019.

Las referidas teorías se abordan en el marco de una perspectiva de desarrollo humano y medioambiental, tomando en cuenta la línea de pensamiento de Dudley Seer con respecto a la importancia de la alimentación como condición necesaria para la realización del potencial humano (Bertoni et al., 2011); Amartya Sen y su visión del subdesarrollo como un estado de privaciones de los requerimientos básicos para una vida digna y la relevancia del ejercicio del derecho económico de cada persona para acceder a la alimentación (Bermeo, 2015); y Bill Reed y Daniel Wahl que agregaron a la visión de los primeros autores, la importancia de promover una conexión superior entre el desarrollo humano y el desarrollo ecológico, que permitiese una interacción sana, armónica y coevolutiva entre las personas y la naturaleza (Ágora, 2018).

Por lo anterior, como una manera de integrar el componente humano y ecológico del desarrollo, la presente investigación adopta la noción de desarrollo regenerativo, debido a que considera la importancia de la sostenibilidad del bienestar humano y del medioambiente en el tiempo, promueve relaciones responsables entre los actores sociales y la naturaleza y destaca la necesidad de modificar los patrones de utilización de los recursos y el modelo de producción de bienes, incluyendo el modelo de producción agropecuario (Ágora, 2018), lo cual es fundamental para el buen funcionamiento de los sistemas alimentarios.

## **4.2. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN Y ALCANCE**

Existe una amplia literatura en torno al problema alimentario y nutricional, documentos relacionados a desarrollos teóricos y conceptuales desde perspectivas médicas, económicas, sociológicas, culturales y tecnológicas, entre otras; así como estudios sobre la seguridad alimentaria y condición nutricional de grupos étnicos o poblaciones vulnerables particulares, que ofrecen una caracterización de sus realidades concretas, evaluaciones de programas específicos, entre otros.

De conformidad a las clasificaciones metodológicas de los instrumentos de investigación, el presente documento responde al método cuantitativo, ya que parte de la revisión documental, recolección de datos y análisis de variables, las cuales son susceptibles de medición y tratamiento estadístico (Álvarez, 2011), tienen por fin comprobar la existencia de cambios significativos en las condiciones alimentarias y nutricionales de la población salvadoreña.

Asimismo, se considera que el alcance y profundidad de la investigación es de tipo explicativo, ya que su interés radica en explicar causas y efectos (Hernández et al., 2014): por un lado, estudiar los efectos de la política en las condiciones de la población y, por otro, responder si la política siguió el curso proyectado o si se desvió del resultado esperado, en términos de garantizar el derecho a la alimentación; de darse el último caso, determinar las causas de las desviaciones.

Desde las características del razonamiento, el análisis de la investigación se realiza bajo el método hipotético-deductivo, al iniciar con el planteamiento de una hipótesis que se someterá a análisis e interpretación, a la luz de los datos, con el objetivo de refutarla o aceptarla (Neill y Cortez, 2018). Cabe agregar que los razonamientos hipotético-deductivos contrastan el marco teórico-conceptual con la realidad (Álvarez, 2011); de forma concreta, en esta investigación se compara el diseño conceptual de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con sus resultados en las condiciones reales de la población.

El alcance del análisis de la presente investigación es de nivel agregado, es decir, para visualizar las grandes tendencias nacionales, en cuanto a la cobertura del derecho a la alimentación, antes de la implementación de la política y posterior a ella para lo cual se valorarán los resultados a nivel de eje estratégico.

En línea con dicho alcance la presente evaluación puede clasificarse como una evaluación de balance o conclusiva, en tanto emite una valoración global de la intervención (Garrido, 2012) y cuyo propósito es informar el aporte de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la generación de valor público y su contribución a garantizar el derecho a la alimentación, además pretende identificar oportunidades para mejorar la efectividad de las intervenciones públicas vinculadas al problema alimentario y nutricional.

### **4.3. EXCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación se enmarca en la evaluación de resultados, por lo tanto, pese a que toca algunos aspectos de diseño, no abarca en su totalidad los componentes de una evaluación de diseño; además, no se incluyen las evaluaciones de los procesos internos de implementación de la Política Nacional, tales como los mecanismos de entrega de alimentos en los municipios priorizados, ni la logística de programas específicos, como los de abastecimiento de insumos, asistencia técnica o entrega de créditos para la producción, ya que cada programa o proyecto vinculado a la política constituye un objeto de análisis en sí mismo y no se pretende emitir un juicio de valor sobre la calidad y cantidad de los productos, ni sobre aspectos cualitativos como la percepción de la población.

Asimismo, se excluye la evaluación de la gestión y los productos, debido a que requiere un abordaje institucional y como se ha identificado, en la política en estudio interactúan numerosas instituciones de diferentes sectores (salud, educación, agrícola, entre otros) por lo que, por la magnitud de su cobertura, requiere de más tiempo y recursos. Finalmente, atendiendo al alcance agregado de la evaluación, es importante mencionar que no se medirán resultados por acción, ni los impactos generados en el largo plazo, para cuya evaluación sería necesario contar con un equipo multidimensional.

#### **4.4. DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA OBJETO DE ESTUDIO**

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se construyó sobre la base de los hallazgos de un proceso consultivo realizado por el gobierno central, gobiernos municipales y representantes de la sociedad civil, a partir del cual se definieron los principales problemas y posibles soluciones en materia de seguridad alimentaria y nutricional, dicho proceso se sometió a revisión, se depuró y se sustentó con evidencia técnica, identificando así, grandes desafíos relacionados a la producción, acceso, consumo y aprovechamiento de los alimentos (Gobierno de El Salvador, 2011).

Posterior a la consulta, el documento fue sometido al examen de expertos nacionales e internacionales, entre ellos, el CONASAN, el COTSAN, FAO El Salvador, OPS El Salvador, personal del MINSAL, MAG, CENTA, así como el apoyo del INCAP, la ONU y la OMS, entre otros, dando como resultado la versión final del documento de política, cuyo contenido se resume a continuación (con base en Gobierno de El Salvador, 2011):

De conformidad a lo manifestado en el referido documento, el análisis de la situación problemática y las relaciones de causalidad efectuado durante el proceso consultivo, arrojó información sobre las condiciones alimentarias y nutricionales que la población salvadoreña presentaba previo a la intervención. Se mencionan en el documento, algunos aspectos medulares la situación nacional, como los niveles de pobreza que para el año 2009 ascendieron a 37,8%; el problema de desigualdad observado en las brechas persistentes entre la zona urbana y rural del país y el acceso desigual entre hombres y mujeres a tierras de vocación agrícola; las malas prácticas de apertura comercial que profundizaron la dependencia a las importaciones de alimentos y; los altos costos de la Canasta Básica Alimentaria, entre otros aspectos del entorno.

Sumado a lo anterior, se expone el perfil epidemiológico de El Salvador, revelando que las enfermedades gastrointestinales (parasitismo intestinal, diarreas, infecciones, entre otras) forman parte del listado de las enfermedades más frecuentes en las causas de consulta del sistema de salud y que los problemas de desnutrición, mala alimentación y salud, se relacionan con las condiciones de saneamiento básico de las familias. De dicho ejercicio se identificaron las zonas geográficas nutricionalmente más vulnerables del país: Ahuachapán, Sonsonate, Morazán y Cuscatlán.

Es así como se sustentó la relación causal del problema, estableciendo como causas fundamentales de la desnutrición y la inseguridad alimentaria a la pobreza y la desigualdad, por los bajos niveles de educación que condicionan la falta de empleo y los bajos salarios; además, las condiciones inadecuadas para la producción y el alza en el precio de los alimentos.

En ese contexto, habiendo identificado previamente el marco conceptual de la seguridad alimentaria y sus dimensiones, así como el marco legal nacional e internacional que motiva la intervención -mismos que coinciden con lo expuesto en el capítulo 1 de la presente investigación- se establece el objetivo fundamental de la política, el cual consiste en:

Garantizar el derecho a una alimentación saludable para toda la población salvadoreña, en una forma progresiva, iniciando con los grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria de manera ambiental, social, cultural y económicamente sostenible y la corresponsabilidad e igualdad entre mujeres y hombres, contribuyendo en el largo plazo a mejorar la calidad de vida de la población (Gobierno de El Salvador, 2011, p. 9).

Del referido objetivo se derivan una serie de acciones prioritarias y estratégicas orientadas a incentivar la producción agrícola sostenible, garantizar el acceso a agua potable, servicios de salud y a promover buenas prácticas de higiene y manipulación de alimentos. (Gobierno de El Salvador, 2011). Las acciones se condensan en 8 ejes estratégicos:

**TABLA 5. RESUMEN DE LA COMPOSICIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

LÍNEAS ESTRATÉGICAS		ACCIONES PRIORITARIAS POR EJE ESTRATÉGICO
1	Promover y mejorar la producción nacional de alimentos inocuos y saludables, de manera económica, social y ambientalmente sostenible, contribuyendo a mejorar su disponibilidad y diversificación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fomentar la agricultura familiar</li> <li>✓ Apoyar actividades rentables de diversificación agropecuaria</li> <li>✓ Incrementar e innovar servicios de investigación y asistencia técnica orientados a disminuir costos (énfasis en agroecología y tecnología limpia)</li> <li>✓ Uso de semilla criolla mejorada y creación de bancos comunales de semillas</li> <li>✓ Programas de compras locales para dinamizar la producción</li> <li>✓ Fortalecer la asociatividad de pequeños y medianos productores para mejorar rentabilidad y acceso a mercados.</li> <li>✓ Estrategias para acceso y uso equitativo de las tierras</li> <li>✓ Promover nuevos productos financieros y seguros agrícolas por parte de la banca de desarrollo</li> <li>✓ Rescate cultural de producción de especies de alto valor nutricional y estrategias generales de producción de alimentos</li> <li>✓ Mecanismos de respuesta oportuna para la producción y recuperación de medios de vida para poblaciones afectadas por desastres y emergencias.</li> <li>✓ Alinear los planes operativos institucionales con los lineamientos regionales.</li> </ul>

**TABLA 5. RESUMEN DE LA COMPOSICIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ACCIONES PRIORITARIAS POR EJE ESTRATÉGICO
2	Garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación inocua y saludable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Actualizar la composición de la CBA</li> <li>✓ Promover la generación de más y mejores empleos, disminuyendo las desigualdades de género (agrícolas y no agrícolas en la zona rural)</li> <li>✓ Diseñar e implementar un sistema nacional de abastecimiento de alimentos</li> <li>✓ Desarrollar un sistema de asistencia alimentaria en emergencias, desastres y situaciones especiales de grupos en condiciones de vulnerabilidad</li> <li>✓ Desarrollo de agromercados a nivel municipal</li> <li>✓ Garantizar la calidad nutricional y sostenibilidad de los programas de salud y alimentación escolar y de población vulnerable</li> </ul>
3	Promover prácticas de alimentación saludable y la nutrición afectiva, revalorizando la cultura alimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fortalecimiento institucional para mejorar la educación alimentaria y nutricional</li> <li>✓ Promover prácticas adecuadas de lactancia materna, alimentación infantil y nutrición afectiva en corresponsabilidad de padres y madres.</li> <li>✓ Marco normativo para la promoción, la protección y el apoyo lactancia materna.</li> <li>✓ Apoyar y fortalecer estrategias de cuidado comunitario y social accesibles y de calidad, para personas dependientes (menores, adultos mayores, entre otros), que permitan a las mujeres disponer de tiempo para poder dedicarse a mejorar sus activos.</li> <li>✓ Establecer normas técnicas y marcos regulatorios que promuevan la venta de alimentos saludables, naturales y locales en tiendas escolares y cafeterías de instituciones públicas, así como la regulación de la publicidad comercial de comidas de bajo valor nutritivo.</li> <li>✓ Estrategias educativas con participación comunitaria, para la revalorización de la cultura alimentaria y la promoción y rescate de alimentos locales de alto valor nutritivo y de bajo costo.</li> <li>✓ Huertos escolares como estrategia para educación alimentaria y revalorización de la agricultura</li> </ul>
4	Asegurar el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua segura, y la promoción de prácticas adecuadas de higiene y saneamiento básico en el hogar, la escuela y la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fortalecer las capacidades del personal de salud en la atención integral de salud y nutrición.</li> <li>✓ Promover la prevención de enfermedades relacionadas con la nutrición</li> <li>✓ Detección temprana y oportuna de enfermedades infecciosas que generan pérdida nutricional</li> <li>✓ Promover estrategias para la disminución y el control de las deficiencias nutricionales (hambre oculta), a través de la promoción y la vigilancia de alimentos fortificados, la suplementación con micronutrientes esenciales a grupos vulnerables entre otros.</li> </ul>

**TABLA 5. RESUMEN DE LA COMPOSICIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

LÍNEAS ESTRATÉGICAS		ACCIONES PRIORITARIAS POR EJE ESTRATÉGICO
		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desarrollar estrategias de comunicación y educación para promover prácticas adecuadas para el consumo de agua, higiene y saneamiento básico en escuelas, hogares y comunidades.</li> <li>✓ Desarrollar programas y proyectos para mejorar el abastecimiento y el acceso de la población al agua potable, ampliar y mejorar los sistemas de saneamiento y tratamiento de aguas residuales.</li> </ul>
5	Garantizar la calidad y la inocuidad de los alimentos para el consumo de las personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fortalecer el marco regulatorio asociado a la seguridad y la calidad en los procesos de producción, comercialización y consumo de alimentos y velar por su cumplimiento.</li> <li>✓ Desarrollar estrategias de comunicación y educación en lectura comprensiva del etiquetado general y nutricional de los alimentos.</li> <li>✓ Desarrollar estrategias para la educación y el fomento de buenas prácticas agrícolas (BPA), de manufactura (BPM) y de otras que garanticen la calidad e inocuidad de los alimentos.</li> <li>✓ Apoyar el desarrollo de sellos de certificación para los alimentos cultivados con prácticas eco amigables y sostenibles.</li> <li>✓ Fortalecer la institucionalidad, incluyendo la estructura de laboratorios nacionales de referencia</li> </ul>
6	Implementar un sistema de información, vigilancia, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, departamental y municipal con enfoque intersectorial y orientado a la toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Definir y estandarizar indicadores de la SAN, en los ámbitos nacional, departamental y municipal, asegurando la generación de información desagregada (por sexo, edad.)</li> <li>✓ Definir mecanismos de integración, articulación y análisis intersectorial de la información en SAN para la toma de decisiones.</li> <li>✓ Establecer un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política de SAN en los diferentes niveles de implementación.</li> </ul>
7	Fomentar la investigación e innovación tecnológica de utilidad pública, orientada a lograr la SAN.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover la investigación y la protección de la biodiversidad genética del país.</li> <li>✓ Desarrollar investigaciones para el desarrollo de alimentos con alto valor nutritivo, biofortificados (maíz de alta calidad de proteína, frijol alto en hierro, zinc y otros).</li> <li>✓ Impulsar la investigación científico-tecnológica para mejorar las condiciones de productividad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos.</li> </ul>

**TABLA 5. RESUMEN DE LA COMPOSICIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

LÍNEAS ESTRATÉGICAS		ACCIONES PRIORITARIAS POR EJE ESTRATÉGICO
8	Desarrollar y fortalecer la institucionalidad que garantice la adopción de una visión integral y multisectorial de la SAN.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desarrollar mecanismos que permitan coordinar y ejecutar la política y los planes nacionales de acción en SAN, con otras políticas nacionales y sectoriales relacionadas, así como con la cooperación internacional y el sector privado.</li> <li>✓ Establecer un programa de formación y fortalecimiento de las capacidades técnicas en SAN, del recurso humano de las diferentes instituciones involucradas del sector público y otras organizaciones involucradas.</li> <li>✓ Articular la política y las acciones de la SAN entre los diferentes sectores y en los distintos ámbitos de implementación: nacional, departamental, municipal y regional, a fin de lograr una mayor efectividad de las acciones.</li> </ul>

Fuente: (Gobierno de El Salvador, 2011, p. 10, 53-57)

Para llevar a cabo cada una de las acciones descritas en el cuadro anterior, el documento de política establece estrategias de planificación, cuya realización constituía un requisito indispensable para el éxito de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, siendo estas las siguientes:

**Desarrollo Institucional:** modernización y fortalecimiento del CONASAN como ente rector de la política y de la estructura institucional municipal, departamental y nacional; además, se considera la participación del ISTA, ISDEMU, MINEC, MINTRAB, MARN, ANDA, entre otros.

**Plan Nacional de Operativización:** formulación de un plan de intersectorial para articular esfuerzos que ofrezca a su vez espacios de participación de las comunidades para incrementar la confianza de la población en la intervención y generar una conciencia y visión de política de Estado.

**Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional:** el documento plantea que del plan de Operativización surgirían planes municipales y departamentales para adaptar la implementación de las políticas a las condiciones particulares de los territorios, con lo que se esperaba la articulación de los diferentes niveles de gobierno (central y local).

**Focalización:** sin perder el enfoque de la universalidad de los derechos humanos, se adoptó un modo de implementación de gradualidad de cumplimiento, con énfasis en los municipios más vulnerables, según el mapa de desnutrición del Censo Nacional de Talla en Escolares del año 2007, en el cual se identificaron 131 municipios en inseguridad alimentaria extrema.

**Alianzas:** articulación intersectorial que implica la coordinación entre instituciones gubernamentales, la comunidad, empresas privadas y diversas organizaciones sociales, a nivel municipal, departamental, nacional y regional, para la planeación e implementación de programas y proyectos, directamente relacionados con las líneas estratégicas de la Política Nacional.

**Formación:** capacitación del personal técnico de las instituciones involucradas, en materia de derechos humanos (con énfasis en derecho a la alimentación), enfoque de género y marco conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional.

Finalmente, de conformidad a lo indicado en el referido documento oficial, el costo estimado para la puesta en marcha de las acciones prioritarias de cada línea estratégica que compone la intervención asciende a \$338.000.000 adicionales a los presupuestos ordinarios de las instituciones involucradas, de los cuales \$230.000.000 se cubrirían con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y \$108.000.000 se gestionarían mediante mecanismos de cooperación internacional (donaciones y préstamos externos).

#### 4.5. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EJES ESTRATÉGICOS

Como ya se mencionó, la política pública seleccionada contiene 8 líneas estratégicas, cuya implementación se encuentra a cargo de diversas instituciones, cada una desde sus propias competencias. Para seleccionar las líneas estratégicas que se estudiarán, se han tomado como criterios de selección la disponibilidad de información para los años en estudio, la capacidad de obtener datos objetivos y la claridad de las metas de cada línea estratégica, a efecto de concentrar la presente investigación en aquellos que cuenten con información suficiente para visualizar la trayectoria de las variables y cuyo peso relativo en la consecución de mejores niveles de seguridad alimentaria y nutricional sea significativo, dando representatividad a las dimensiones físicas de la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso y utilización (según Ramer Gross & Hans Schoeneberger, s.f). Del ejercicio previamente descrito, se obtuvieron los siguientes resultados:

**TABLA 6. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS**

LÍNEA DE ACCIÓN	CRITERIOS			DECISIÓN
	1	2	3	
L.E.1. Promover y mejorar la producción nacional de alimentos inocuos y saludables, de manera económica, social y ambientalmente sostenible, contribuyendo a mejorar su disponibilidad y diversificación.	X	X	X	SE SELECCIONA
L.E. 2. Garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación inocua y saludable.	X	X	X	SE SELECCIONA
L.E. 3. Promover prácticas de alimentación saludable y la nutrición afectiva, revalorizando la cultura alimentaria	-	X	-	NO SE SELECCIONA

LÍNEA DE ACCIÓN	CRITERIOS			DECISIÓN
	1	2	3	
L.E. 4. Asegurar el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua segura, y la promoción de prácticas adecuadas de higiene y saneamiento básico en el hogar, la escuela y la comunidad.	X	X	X	SE SELECCIONA
L.E. 5. Garantizar la calidad y la inocuidad de los alimentos para el consumo de las personas.	X	X	-	NO SE SELECCIONA
L.E. 6. Implementar un sistema de información, vigilancia, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, departamental y municipal, con enfoque intersectorial y orientado a la toma de decisiones.	X	X	-	NO SE SELECCIONA
L.E. 7. Fomentar la investigación e innovación tecnológica de utilidad pública, orientada a lograr la SAN	X	X	-	NO SE SELECCIONA
L.E. 8. Desarrollar y fortalecer la institucionalidad que garantice la adopción de una visión integral y multisectorial de la SAN.	-	X	-	NO SE SELECCIONA

Fuente: elaboración propia.

Siendo los criterios los siguientes:

- 1/ **Objetividad y claridad:** la línea estratégica se compone de acciones claramente definidas y objetivamente cuantificables.
- 2/ **Alto nivel de prioridad:** la implementación de la línea de acción repercute de forma directa en la disponibilidad, acceso y utilización biológica de los alimentos.
- 3/ **Disponibilidad de información sistematizada para el período en estudio:** se cuenta con información completa, verificable y consistente para construir la serie de datos para los años 2010-2019 de las variables relacionadas a la línea de acción.

Considerando lo anterior, los componentes de la política seleccionados son:

- ✓ Eje estratégico 1: “Promover y mejorar la producción nacional de alimentos inocuos y saludables, de manera económica, social y ambientalmente sostenible, contribuyendo a mejorar su disponibilidad y diversificación” (p. 53).
- ✓ Eje estratégico 2: “Garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación inocua y saludable” (p. 54).
- ✓ Eje estratégico 4: “Asegurar el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua segura, y la promoción de prácticas adecuadas de higiene y saneamiento básico en el hogar, la escuela y la comunidad” (p. 55).

Estos componentes se vinculan a los determinantes físicos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el primer eje se refiere a la accesibilidad, se concentra en ampliar la dotación de productos alimenticios para el abastecimiento nacional; el segundo eje se vincula al acceso a alimentos en tiempo y forma, así como al poder adquisitivo de la población y el tercero puede asociarse a la dimensión de utilización biológica, ya que la capacidad de absorber los nutrientes depende del estado de salud de las personas y la cobertura de servicios de salud y saneamiento (INCAP/OPS, s.f).

#### **4.6. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS**

Se han considerado como elementos prioritarios de la evaluación, analizar los efectos de la política en la seguridad alimentaria y nutricional, la cobertura del derecho a la alimentación y los desafíos a enfrentar de cara a los resultados, por lo que, con el propósito de dotar de dirección a esta investigación, se plantea la siguiente hipótesis explicativa sujeta a comprobación:

H: La implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional ha generado cambios significativos en las condiciones alimentarias y nutricionales de la población, en términos de disponibilidad, acceso y utilización biológica.

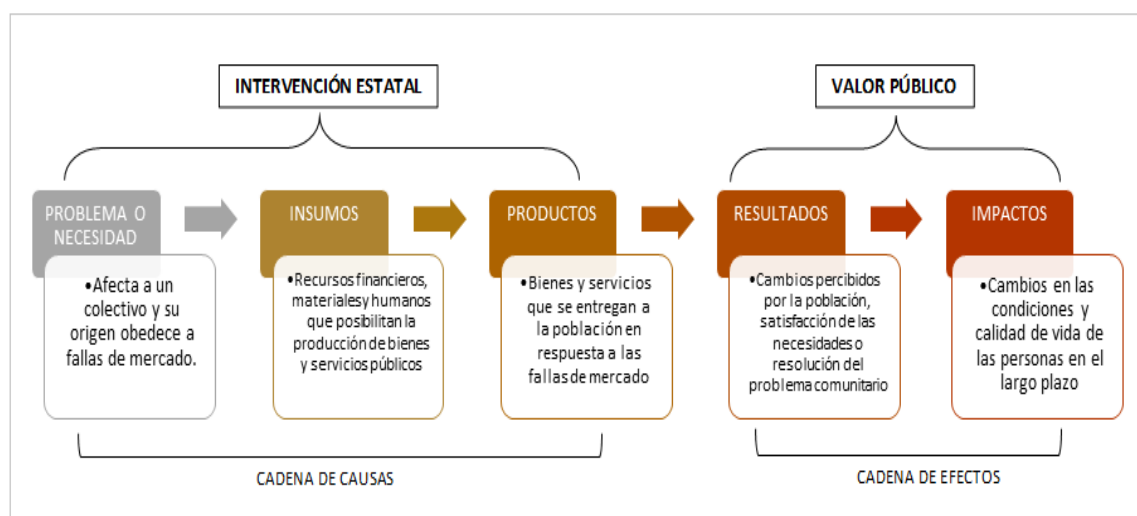
La hipótesis explicativa planteada se compone de 2 variables:

Variable dependiente: condición alimentaria y nutricional de la población, en términos de disponibilidad, acceso y utilización biológica.

Variable independiente: acción estatal enmarcada en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La relación entre las variables dependientes e independientes se sustenta en la lógica de la cadena de valor público. La evaluación de las políticas, programas y proyectos públicos se basa en la Teoría del Cambio, la cual indica que toda intervención pública genera un resultado, un cambio en la condición de una población particular. El proceso de generación de dicho cambio puede representarse a través de una cadena de valor público:

## ESQUEMA 1. CADENA DE VALOR PÚBLICO



Fuente: elaboración propia con base en (Alarcón, Salvador y Pérez, 2020)

La cadena de valor refleja el proceso de producción de bienes y servicios públicos, mediante el cual se transforman los insumos iniciales, estos insumos pueden ser: recursos físicos como mobiliario, maquinaria y equipo; recursos financieros como asignaciones del fondo general del Estado, préstamos o donaciones; y recursos humanos, es decir, el personal que se encarga de la realización de las diversas actividades del proceso productivo, entre otros; los cuales interactúan con el objetivo de responder a necesidades o problemas colectivos que surgen por la existencia de fallas de mercado, tales como, externalidades (efectos indirectos negativos de la acción de diversos actores), monopolios, oligopolios, entre otras, que repercuten por ejemplo, en el entorno de los hogares (medioambiente) o en los precios de bienes y servicios, y se traducen en necesidades que la economía de mercado no logra cubrir y que por lo tanto, requieren de la intervención del Estado para su cobertura.

Del proceso de transformación antes descrito, se obtienen bienes y servicios públicos finales, tales como servicios de atención en salud, educación, seguridad, entre otros servicios públicos valorados y exigidos por la población, cuya utilización conlleva un cambio en el bienestar de la población que, en el largo plazo, representan un impacto en sus condiciones de vida de la población.

Aplicando la referida teoría a la relación causal establecida previamente en esta investigación, se espera que las intervenciones estatales enmarcadas en la política pública objeto de la presente evaluación, orientadas a mejorar la disponibilidad de alimentos, el acceso y la utilización biológica de los mismos, generen un efecto positivo y gradual en la situación alimentaria y nutricional de las familias salvadoreñas.

En ese contexto, para abordar el análisis de la situación alimentaria y nutricional, se adopta un enfoque sistémico, reconociendo que los sistemas alimentarios se conforman por actividades y actores (públicos, privados y sociedad civil) que se relacionan entre sí en el proceso de elaboración, comercialización, distribución y consumo de los alimentos; en coexistencia con el medio ambiente y el entorno económico en el que tienen lugar dichas interacciones. El adecuado funcionamiento de los sistemas alimentarios depende de las acciones de diversos sectores (agrícola, comercio, servicios, industria, entre otros) y de la interacción armoniosa y solidaria entre instituciones, empresas y hogares.

La evaluación de resultados entonces busca explicar el efecto de la intervención estatal sobre las condiciones alimentarias de los hogares. Se espera que la efectividad de las intervenciones interinstitucionales enmarcadas en la política pública en estudio, genere resultados favorables en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población salvadoreña y, al ser estos resultados progresivos, contribuyan a garantizar el derecho a la alimentación en el mediano y largo plazo.

#### **4.7. LÍNEA BASE Y PERÍODO DE ESTUDIO**

El instrumento de política que se someterá a evaluación es la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015”, para efectuar el análisis se tomará como valor inicial el dato correspondiente al año previo a la implementación de la política (2010), para cada variable, el cual constituye la línea base del estudio que servirá como referencia para comparar el comportamiento o evolución de las variables en el tiempo (Caruti, 2021).

Asimismo, para evidenciar la trayectoria de las variables, el estudio abarcará los siguientes 3 años posteriores a la investigación (2019), a efecto de verificar la continuidad de la evolución de las variables, después de haber finalizado la implementación de la política. Por lo tanto, el período de estudio comprenderá desde el año 2010 al año 2019.

#### **4.8. POBLACIÓN OBJETIVO**

La evaluación partirá de un nivel macro, es decir, estudiará el comportamiento de variables agregadas relacionadas a los principales ejes de la política.

Entendiendo que los datos corresponden a un nivel de análisis agregado, no se realizará un proceso de muestreo, ya que el análisis de indicadores es a nivel nacional e informan el comportamiento de las variables de acceso, disponibilidad, utilización biológica y condición nutricional para toda la población salvadoreña.

Cabe aclarar que algunas mediciones consideran una población más acotada, como niños y niñas menores de 5 años y mujeres en edad fértil; sin embargo, éstas se toman en consideración de forma conjunta, para construir el panorama global.

#### 4.9. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Debido a que la evaluación de la política se realizará desde un enfoque multidimensional que incluye los determinantes físicos de la seguridad alimentaria y nutricional, se han seleccionado las variables comúnmente utilizadas para la medición de cada dimensión, según perspectivas de entidades internacionales como la FAO y la CEPAL.

A continuación, se muestran los indicadores de disponibilidad, acceso y utilización biológica que se tomarán en cuenta para el análisis propuesto, en correspondencia a los ejes de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional previamente seleccionados.

TABLA 7. EJE ESTRATÉGICO 1.

Mejora de la disponibilidad de alimentos a través de un incremento de la producción con inocuidad de los alimentos básicos de la dieta de la población salvadoreña

VARIABLE	DEFICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL		
		INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Disponibilidad de alimentos	Oferta de alimentos en función de los niveles de producción nacional, existencias y comercio neto (FAO, 2011)	Participación del PIB agropecuario en el PIB total	Porcentaje	Aporte del sector agropecuario a la producción de bienes y servicios nacionales.
		Tasa de variación de la producción agrícola, ganadera, silvicultura y pesca	Porcentaje	Variación porcentual que muestra el crecimiento o decrecimiento de la producción, contrastando dos periodos distintos.
		Rendimiento de los principales cultivos	Toneladas por hectárea	Cantidad física de producto de cualquier cultivo obtenido o por obtener en una unidad de superficie, durante un ciclo productivo determinado.
		Superficie cosechada de los principales cultivos	Miles de hectáreas	Superficie del cultivo que ha sido objeto de la labor de cosecha y de la cual ya se obtuvo producción. también se incluye la superficie que se cosechó pero que presentó algún siniestro parcial o total.
		Tierras de uso agrícola	Porcentaje	Porción de tierra cultivable destinada a cultivos permanentes.
		Volumen de producción agrícola	Miles de toneladas métricas	Cantidad de los bienes producidos por las unidades agrícolas durante el período de referencia (incluye producción agropecuaria, pesquera y silvícola).
		Grado de dependencia de granos básicos y carne bovina	Porcentaje	Dependencia que el país tiene de las importaciones de granos básicos y carne bovina en relación a su consumo aparente (producción neta más importaciones menos exportaciones).
		Balance comercial agroalimentario	Millones de dólares (US\$)	Muestra la diferencia entre las exportaciones e importaciones del sector agropecuario.
	Oferta de alimentos en términos calóricos (Salazar, 2019)	Suministro de Energía Alimentaria (SEA) Total	kcal/persona/día	Representa el suministro medio diario de energía alimentaria per cápita, expresado en kilocalorías
		Suministro de Energía Alimentaria (SEA) Proteína	g/persona/día	Representa la contribución medio diario de proteína al SEA total, expresado en gramos

**TABLA 7. EJE ESTRATÉGICO 1.**

**Mejora de la disponibilidad de alimentos a través de un incremento de la producción con inocuidad de los alimentos básicos de la dieta de la población salvadoreña**

VARIABLE	DEFICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL		
		INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
		Suministro de Energía Alimentaria (SEA) Grasas	g/persona/día	Representa la contribución medio diario de grasas al SEA total, expresado en gramos

Fuente: Fichas técnicas de estadísticas e indicadores de seguridad alimentaria y nutricional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**TABLA 8. EJE ESTRATÉGICO 2.**

**Mejora del acceso físico, económico y cultural de las familias a una alimentación adecuada 1/**

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL		
		INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Acceso económico a alimentos	La población cuenta con los recursos necesarios para obtener los alimentos requeridos (Ramer Gross & Hans Schoeneberger, s.f, p. 6).	Inflación	Porcentaje	Aumento de precios en un período determinado.
		Costo de la Canasta Básica Alimentaria	Dólares (US\$)	Monto requerido para cubrir la compra de un conjunto de bienes alimenticios que representan el requerimiento mínimo calórico que necesita un individuo.
		Salario nominal	Dólares (US\$)	Remuneración mensual recibida por actividad económica
		Salario real	Dólares (US\$)	Resultado de descontar el efecto inflacionario del salario nominal. Refleja el poder adquisitivo del salario.
		Brecha salarial entre hombres y mujeres	Dólares (US\$)	Es la diferencia entre el salario percibido entre hombres y mujeres al realizar una misma actividad.
		Subempleo	Porcentaje	Proporción de la población económicamente activa (en edad de trabajar) que labora en jornadas parciales o con retribución inferior al salario mínimo.
		Desempleo	Porcentaje	Proporción de la población económicamente activa (en edad de trabajar) que se encuentra desocupada.

Fuente: Fichas técnicas de estadísticas e indicadores de seguridad alimentaria y nutricional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

NOTA: 1/ conforme a la disponibilidad de información, el análisis de resultados de este eje se concentrará en la mejora del acceso económico de las familias a una alimentación adecuada.

**TABLA 9. EJE ESTRATÉGICO 4.**

**Asegurar el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua segura, y la promoción de prácticas adecuadas de higiene y saneamiento básico en el hogar, la escuela y la comunidad**

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL		
		INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Utilización biológica asociada a la condición nutricional	Capacidad del organismo para aprovechar o asimilar los alimentos ingeridos (Ramer Gross y Hans Schoeneberger, s.f, p. 7). La utilización biológica se condiciona por el estado nutricional, la salud de las personas y el acceso a servicios básicos de agua potable, saneamiento, entre otros (INCAP/OPS, s.f)	Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 49 años de edad	Porcentaje	Corresponde al porcentaje de adultos entre 15-49 años viviendo con el VIH en relación a la población adulta total entre 15-49 años de edad.
		Incidencia de la tuberculosis por cada 100.000 habitantes	Número	Nuevos casos de tuberculosis que surgen en un año determinado por cada 100.000 habitantes
		Cobertura de servicios de agua potable	Porcentaje	Población con servicio de agua potable y alcantarillado, por zona geográfica, con respecto a la población total.
		Cobertura de servicios de saneamiento	Porcentaje	Hogares que disponen o no de servicios básicos según su condición de pobreza, con respecto al total de la población.
	Estado de malnutrición por la ingesta inadecuada de alimentos o por condiciones de salud deficientes (Ramer Gross y Hans Schoeneberger, s.f)	Prevalencia de anemia entre niños y niñas de 6 a 59 meses	Porcentaje	Proporción de niños y niñas de 6 a 59 meses de edad que padecen anemia en un período determinado con respecto al total de infantes en dicho rango de edad.
		Prevalencia de anemia entre mujeres embarazadas	Porcentaje	Proporción de mujeres embarazadas que padecen anemia en un período determinado con respecto al total de mujeres embarazadas.
		Prevalencia de la anemia entre las mujeres en edad fértil (15-49 años)	Porcentaje	Proporción de mujeres en edad fértil (15-49 años) que presentan anemia con respecto al total de mujeres que pertenecen a dicho grupo de edad.
		Prevalencia de sobrepeso en niños menores de 5 años	Porcentaje	Proporción de niños y niñas menores de 5 años que presentan sobrepeso con respecto al total de niños y niñas de ese grupo de edad
		Prevalencia del retraso del crecimiento, talla para la edad en niños menores de 5 años	Porcentaje	Proporción de niños y niñas menores de 5 años que presentan retraso en el crecimiento con respecto al total de niños y niñas de ese grupo de edad
		Prevalencia de la obesidad entre la población adulta (18 años y más)	Porcentaje	Proporción de individuos con edad igual o mayor a 18 años que presentan problemas de obesidad, con respecto al total de individuos que pertenecen a dicho grupo de edad.

Fuente: elaboración propia con base en datos de memorias de labores del Ministerio de Salud (MINSAL), boletines estadísticos de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), fichas técnicas de estadísticas e indicadores de seguridad alimentaria y nutricional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e indicadores específicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Nota: énfasis en el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua segura.

**Tabla 10. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA**

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL		
		INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
<b>Entorno presupuestario</b>	Asignaciones presupuestarias destinadas a salud, educación y trabajo como variables relacionadas a las dimensiones de seguridad alimentaria, que reflejan las prioridades del Estado.	Monto anual devengado por institución.	Millones de dólares (US\$)	Presupuesto ejecutado del Gobierno Central, destinado a salud, educación y trabajo

Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado e informes de situación presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

#### **4.10. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA, PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**

Para realizar la evaluación de los ejes estratégicos de la política, se tomará de referencia la metodología de evaluación de programas públicos diseñada por Caruti (2021), la cual pretende verificar el grado de cumplimiento de los objetivos midiendo los cambios en la población a través del análisis de indicadores representativos. La parte medular de esta etapa es determinar si la política logró o no el cambio esperado, teniendo en cuenta que la realidad de la población no responde de manera exclusiva a la intervención; sino que se trata de un problema social multivariado; sin embargo, pese al carácter complejo del fenómeno, el tipo de evaluación sigue siendo conclusiva, en la medida en que comprueba si los resultados en la población son consistentes con el modelo teórico de la política, validando así la existencia o falta de valor público. Con base en los aportes sobre evaluación del referido autor, los pasos a seguir se exponen a continuación (consultar síntesis y procesos en Anexo 1):

##### **PASO 1. Validación del diseño de objetivos**

Con base en el instrumento de evaluación del autor, la correcta definición del resultado esperado de una política pública es indispensable para evitar sesgos en los hallazgos y conclusiones de la evaluación, ya que errores en la delimitación de los resultados pueden conducir a conclusiones equivocadas sobre la calidad de la intervención, siendo los siguientes los errores más frecuentes: 1/ Concluir que la intervención no es efectiva cuando en realidad sucede que el objetivo (resultado deseado) no fue identificado correctamente y 2/ Concluir que se trata de una buena intervención por haber alcanzado sus objetivos, cuando éstos no fueron definidos como un cambio real o se expresaron en términos poco ambiciosos y fáciles de lograr. Por tal motivo, se analizará si los objetivos de la política expresan un resultado concreto y relevante para la población, sustentados en evidencia de una relación causal consistente y si son medibles, razonables y alcanzables.

## **PASO 2. Validación del diseño de los indicadores**

Se refiere a examinar si la política considera indicadores técnicamente válidos y cuantificables para dar seguimiento al logro de los resultados esperados. Son los indicadores los que proveerán información útil para la verificación del cumplimiento, por lo tanto, es importante asegurarse que sean los indicadores adecuados y que se disponga de los medios de verificación o fuentes de información respectivas.

Por tratarse de una evaluación de resultados, los indicadores a utilizar serán los correspondientes a dicho eslabón de la cadena de valor público, los cuales, según el autor, corresponden a indicadores que denoten “cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios de un programa o acción pública” (Caruti, 2021, P. 116), estos resultados pueden percibirse en el corto y mediano plazo y su ocurrencia contribuye a alcanzar resultados permanentes que representan un impacto de largo plazo.

Caruti también señala que, si el diseño de política pública no contempla indicadores adecuados para dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos, pueden adoptarse indicadores proxy que brinden información cercana o aproximada. Aunado a este criterio, en la presente investigación, se considera oportuno proponer indicadores con base a mediciones internacionalmente utilizadas, en caso de que el documento de política pública sujeto a evaluación no posea indicadores adecuados.

## **PASO 3. Evaluación de resultados**

En un sentido normativo, una vez validados los objetivos e indicadores, los datos recolectados se analizan en comparación con las metas establecidas, para determinar si la política cumple con los objetivos. En caso de no ser posible determinar metas concretas, los datos pueden analizarse desde su evolución histórica, estándares técnicos o análisis comparativos entre entidades, territorios o países, todos estos tipos de análisis se orientan a identificar la generación de cambios significativos en la población, reflexionar sobre resultados indirectos, externalidades y causas de posibles desviaciones.

Para abordar la evaluación de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 desde un enfoque de derechos, se entiende que es obligación del Estado velar por el respeto, la protección y el cumplimiento del derecho a la alimentación, facilitando y proveyendo los medios necesarios a la población para el ejercicio del derecho. En ese sentido, los esfuerzos realizados en el marco de las diversas intervenciones estatales para mejorar las condiciones del sistema alimentario nacional, se motivan en la responsabilidad de ejecutar su rol de garante de derechos.

Según la FAO (2005), la evaluación del derecho a la alimentación conlleva analizar las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la inseguridad alimentaria y nutricional; siguiendo esta línea, la evaluación de resultados se divide en 2 apartados: el primero, informa sobre la eficacia de la intervención, es decir, pretende dilucidar los efectos de corto y mediano plazo que las acciones realizadas en el marco de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional han generado en la población beneficiada, para lo cual se realiza un análisis de la evolución histórica de las variables asociadas a la disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos para el período 2010-2019, relacionadas con las causas inmediatas y subyacentes de la inseguridad alimentaria.

El segundo apartado se refiere a las condiciones del entorno legal, político, institucional y presupuestario que conforman el escenario donde tiene lugar la inseguridad alimentaria y nutricional en El Salvador para el período en estudio, es decir, las causas estructurales del fenómeno.

## **V. ANÁLISIS DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS DE LOS EJES ESTRATÉGICOS SELECCIONADOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

### **5.1. VALIDACIÓN DEL DISEÑO DE OBJETIVOS**

Previo a la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos de cada eje estratégico, es importante revisar y validar el diseño de los objetivos que se someten a evaluación y las acciones con las que se espera alcanzarlos, en el sentido de determinar si éstos son válidos, relevantes, concretos y verificables, con el propósito de descartar sesgos ocasionados por objetivos erróneamente planteados, que pueden interferir en las conclusiones de la evaluación; ya que, como se mencionó en el capítulo anterior, errores en la delimitación de los objetivos (resultados deseados) pueden conducir a conclusiones equivocadas sobre la calidad de la intervención. A continuación, se analiza el nivel de cumplimiento (total, parcial o nulo) de los criterios de validación para cada objetivo:

**TABLA 11. ANÁLISIS DE VALIDACIÓN DE OBJETIVOS DE DISPONIBILIDAD**

<b>EJE ESTRATÉGICO 1.</b>		
<b>Promover y mejorar la producción nacional de alimentos inocuos y saludables, de manera económica, social y ambientalmente sostenible, contribuyendo a mejorar su disponibilidad y diversificación.</b>		
<b>OBJETIVO</b>	<b>CRITERIO DE VALIDACIÓN</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
Mejorar la producción nacional de alimentos y las condiciones socioeconómicas de los hogares en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional.	Planteamiento	Total
	Relación de causalidad	Total
	Factibilidad	Parcial
	Medición	Total

Fuente: elaboración propia.

El objetivo del Eje Estratégico 1 cumple con el criterio de “planteamiento” debido a que su redacción expresa en términos generales un cambio real y positivo en la población, tanto en las condiciones socioeconómicas como en la reducción de vulnerabilidad de las familias, lo cual se espera como resultado de las mejoras en la producción nacional de alimentos y las condiciones favorables de comercialización de productos locales en el mercado.

Con respecto al vínculo entre la mejora de la producción y las condiciones socioeconómicas de la población, puede inferirse que se fundamenta en una relación causal válida y coherente, ya que, al incentivar la agricultura familiar se promueve una mayor producción para autoconsumo y comercialización, lo cual permite mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares por medio de la rentabilidad de los cultivos y la generación de empleo; asimismo, se esperaría una mayor capacidad de respuesta ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad en la medida en que se cuenta con mayor disponibilidad de alimentos y mecanismos de almacenamiento para hacer frente a casos de emergencia.

Para lograr el objetivo, la política contempla la realización de 16 acciones prioritarias, de las cuales 3 se orientan al fomento de la agricultura familiar y fortalecimiento de pequeños y medianos productores, 2 a brindar asistencia técnica y promover el uso de tecnología, 4 a incentivar la comercialización (diversificación agrícola, reducción de costos, encadenamientos productivos, entre otros), 3 a promover el acceso más equitativo a la tierra y productos financieros (créditos y seguros agrícolas) y las 4 restantes a temas diversos de índole medioambiental, cultural e institucional.

Al revisar las acciones, se observa que los productos derivados de las mismas, tales como la formación técnica brindada a los productores, transferencia de tecnología, dotación de insumos, creación de alianzas estratégicas, entre otros, concuerdan con la lógica de cadena de valor público y su entrega es indispensable para el logro del objetivo; pese a esto, la factibilidad de alcanzar el resultado esperado no se cumple en su totalidad, considerando que los productos entregables de este eje no son suficientes para mejorar a producción nacional, pues no contemplan aspectos importantes como la ampliación de la capacidad productiva por medio de maquinaria y equipo de uso agrícola para mejorar la productividad de los pequeños y medianos agricultores o asesoría financiera para un adecuado uso de créditos para inversión.

En relación a la medición del objetivo, pueden establecerse metas cuantificables para un período determinado, que permitan monitorear los avances y logros en la mejora de la producción (indicadores de rendimiento de los cultivos, volumen de producción, superficies cosechadas, entre otros); además, es factible medir los cambios en las condiciones socioeconómicas de la población con indicadores de ingreso medio per cápita y empleo.

**TABLA 12. ANÁLISIS DE VALIDACIÓN DE OBJETIVOS: ACCESO**

<b>EJE ESTRATÉGICO 2.</b>		
<b>Garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación inocua y saludable.</b>		
<b>OBJETIVO</b>	<b>CRITERIO DE VALIDACIÓN</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
Mejorar el acceso físico y económico de las familias a una alimentación adecuada.	Planteamiento	Total
	Relación de causalidad	Parcial
	Factibilidad	Parcial
	Medición	Total

Fuente: elaboración propia

El objetivo del Eje Estratégico 2 expresa un cambio real en la población, por lo que cumple con el primer criterio de validación. Para alcanzarlo, la política plantea 7 acciones prioritarias enmarcadas en la actualización de la canasta básica (1), generación de empleos (2), sistemas de abastecimiento de alimentos y asistencia alimentaria en caso de emergencias (2), creación de agromercados (1) y programas de salud y alimentación para población escolar y población vulnerable (1).

Se observa que existen deficiencias en la relación causal que sustenta la consecución del objetivo, ya que algunas de las acciones y productos que se espera entregar a la población, no guardan coherencia con la lógica de la cadena de valor; por ejemplo, actualizar la composición de la canasta básica no promueve una alimentación saludable, es un insumo útil para obtener mediciones acertadas de las condiciones de acceso a alimentos nutritivos, por lo que se trata de un producto intermedio que por sí solo no genera ningún cambio en la población. Adicionalmente, los productos de las acciones relacionadas a promover el empleo no son claros, ya que no se expresa de forma concreta cómo se generarán más y mejores empleos, a esto se suma que las acciones definidas no son suficientes para mejorar el acceso a alimentos, pues no se incluyen medidas para combatir las causas y consecuencias del alza de los precios de los alimentos u otros aspectos importantes, como la capacitación y preparación profesional que influyen en la capacidad de las familias para acceder a diversos empleos; por tales motivos, este objetivo no cumple en su totalidad con los criterios de causalidad y factibilidad.

El objetivo puede ser medido a través de indicadores confiables que informen principalmente sobre la cobertura de la canasta básica y pueden establecerse metas cuantificables para un período determinado.

**TABLA 13. ANÁLISIS DE VALIDACIÓN DE OBJETIVOS: UTILIZACIÓN BIOLÓGICA**

<b>EJE ESTRATÉGICO 4.</b>		
<b>Asegurar el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua segura, y la promoción de prácticas adecuadas de higiene y saneamiento básico en el hogar, la escuela y la comunidad.</b>		
<b>OBJETIVO</b>	<b>CRITERIO DE VALIDACIÓN</b>	<b>CUMPLIMIENTO</b>
Disminuir la prevalencia de enfermedades infecciosas asociadas con las prácticas de higiene, el acceso a agua segura y el saneamiento básico de los hogares y las comunidades.	Planteamiento	Total
	Relación de causalidad	Total
	Factibilidad	Total
	Medición	Total

Fuente: elaboración propia.

El Eje Estratégico No. 4 cumple en su totalidad con los criterios de validación de objetivos, debido a que expresa un cambio real en las condiciones de la población, se sustenta en una relación de causalidad válida que conecta los insumos, actividades y productos con los resultados esperados de la cadena de valor público, teniendo como acciones prioritarias el fortalecimiento de capacidades del personal de salud para la atención preventiva y detección temprana de enfermedades infecciosas, promoción de buenas prácticas de consumo de agua y alimentos, higiene y saneamiento en las comunidades, escuelas y hogares; así como, la implementación de proyectos y programas para abastecer a la población de mejores servicios de agua potable y saneamiento.

Las referidas acciones prioritarias incluyen actividades suficientes y necesarias para cumplir el objetivo y su medición puede realizarse a través de indicadores de cobertura de servicios básicos y de salud, además puede medirse directamente la reducción de la prevalencia de enfermedades infecciosas asociadas a las prácticas de higiene, acceso a agua y saneamiento.

## **5.2. VALIDACIÓN DEL DISEÑO DE INDICADORES**

Para validar los indicadores, se ha revisado el documento de política pública, para identificar si a cada eje le corresponde algún indicador; no obstante, el proceso de operacionalización de variables no se realizó en su oportunidad en el proceso de diseño de la política y tampoco se fijaron metas para cada eje.

No fue hasta el año 2013 que el CONASAN publicó un plan estratégico para el período 2013-2016 que coincide con el período de aplicación de la política; sin embargo, al revisar dicho documento, se observa que el planteamiento de los ejes estratégicos y objetivos difiere de lo expuesto en el documento de política, por lo que, pese a que guarda similitudes con el espíritu y esencia de la política, no existe cohesión entre ambos instrumentos.

En ese sentido, los indicadores propuestos en el plan estratégico no son del todo representativos de los objetivos de la política en estudio; además, para la medición de los objetivos plantea indicadores de diversos alcances, incluyendo indicadores de producto y de gestión que no forman parte de los ámbitos contemplados en la presente investigación y cuyos medios de verificación no proveen información continua de dichas mediciones, por lo que, ante las deficiencias en el diseño de indicadores oportunos, metodológicamente sustentados, medibles y válidos en el documento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se ha determinado que para los efectos de la presente evaluación, se utilizarán indicadores proxy que permiten la valoración de los resultados de la política con la información disponible, para lo cual se mantienen los indicadores agregados expuestos en el apartado de operacionalización de variables del capítulo 2 de esta investigación.

### **5.3. EVALUACIÓN DE RESULTADOS**

Considerando que el documento de política no define línea base ni metas con respecto a las cuales realizar el análisis de cumplimiento, se procederá a analizar los resultados en función de la evolución histórica de cada indicador, tomando como línea base el año 2010 (año previo a la implementación de la política), que servirá de referencia y punto de partida para comprobar la existencia de cambio en la población y generación de valor público.

**Análisis de indicadores de disponibilidad asociados al eje estratégico 1 denominado: “Promover y mejorar la producción nacional de alimentos inocuos y saludables, de manera económica, social y ambientalmente sostenible, contribuyendo a mejorar su disponibilidad y diversificación”**

La disponibilidad se refiere a la oferta de alimentos con la que cuenta la población y puede medirse en términos de unidades físicas de producto o en requerimientos calóricos; la primera se refiere a las dotaciones o existencias de cultivos, carnes y productos alimenticios procesados, que se espera que sean suficientes, aptos para el consumo humano y nutritivos (Ramer Gross & Hans Schoeneberger, s.f); y la segunda, contempla los suministros básicos de energía alimentaria por persona, dados por el consumo de grasas y proteínas (Salazar, 2019).

#### **Indicadores de unidades físicas de producto**

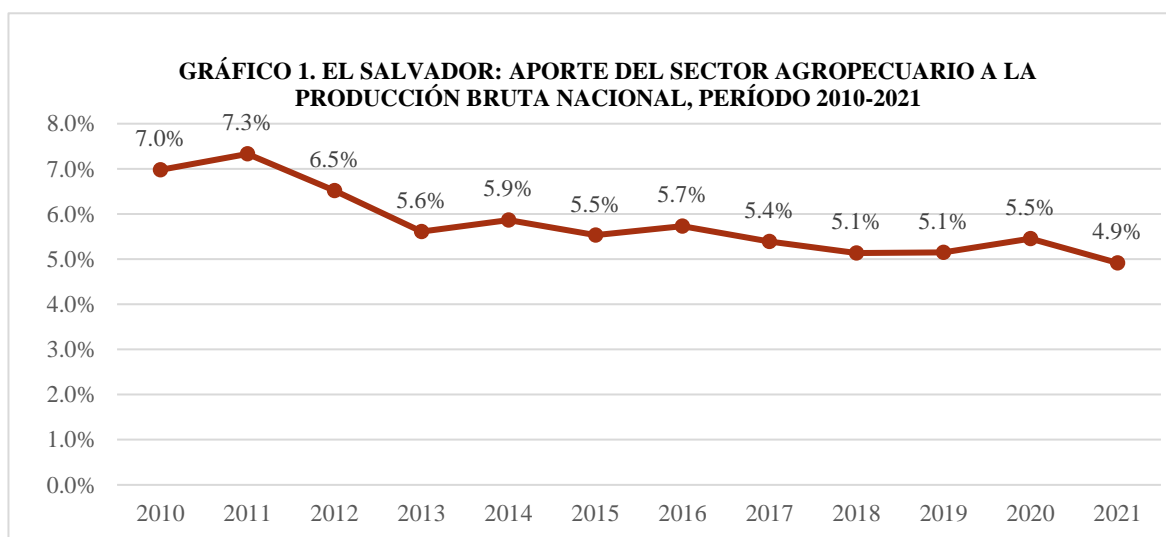
Las acciones consideradas en el documento oficial de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 para alcanzar los objetivos del eje estratégico 1, se enfocan en incrementar la disponibilidad de alimentos en términos de unidades físicas de producto, siendo las acciones más representativas las orientadas a fortalecer la agricultura familiar, apoyar la diversificación, proporcionar asistencia técnica para el uso de nuevas

tecnologías que permitan reducir costos, promover el encadenamiento productivo y la asociatividad para mejorar la rentabilidad, mejorar el acceso y uso de la tierra, promover el uso de nuevos productos financieros para impulsar las cadenas agroalimentarias, entre otras medidas de promoción y fortalecimiento de la producción<sup>10</sup>.

Partiendo de lo anterior, interesa conocer las condiciones productivas del sector agropecuario, a efecto de identificar si se han experimentado mejoras en la capacidad productiva nacional; además, es importante conocer la procedencia de las dotaciones, es decir, si la disponibilidad de alimentos proviene de producción interna o importaciones, para determinar la dependencia nacional al comercio exterior, lo cual se encuentra estrechamente relacionado a la vulnerabilidad de la disponibilidad nacional ante condiciones de emergencia alimentaria global.

Con respecto a las condiciones productivas nacionales, antes de la implementación de la política, en el año 2010, el sector agropecuario salvadoreño aportaba a la producción nacional el 7% del producto total, equivalente a \$1.287,98 millones de un total de \$18.447,92 millones; lo cual ubica a dicho sector hasta 9 puntos porcentuales por debajo de la participación de otros sectores económicos como la industria y el comercio, que en conjunto representan aproximadamente un tercio de la producción nacional de ese año.

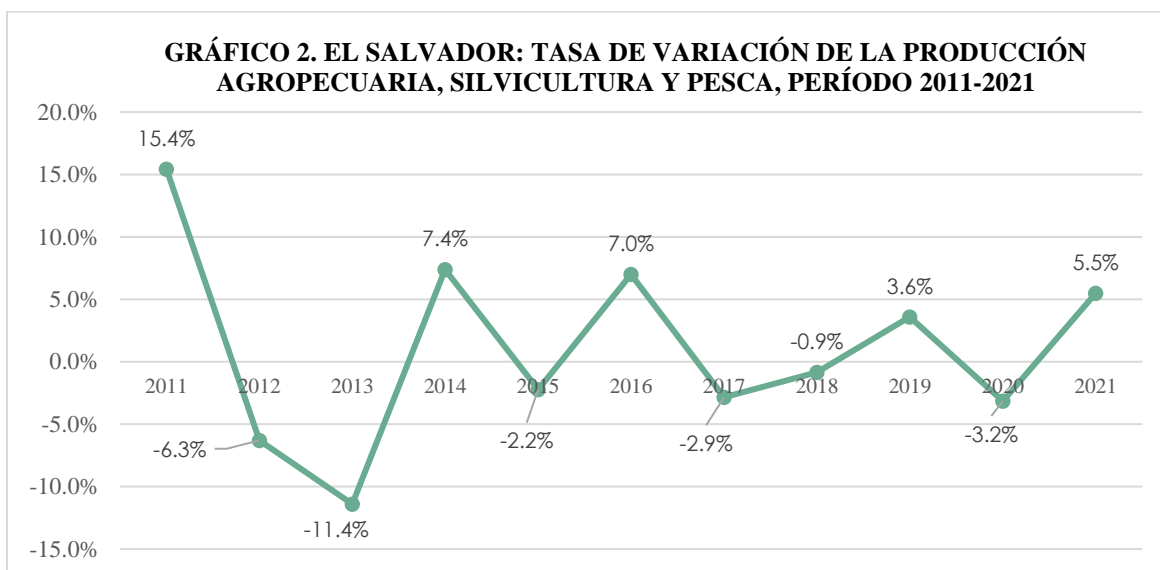
Para los años siguientes, el aporte del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto total muestra una tendencia decreciente, llegando a una participación del 4,9% para el año 2021 (\$1.413,03 millones de un total de \$28.736,94 millones) tal como se muestra en el gráfico 1:



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva

<sup>10</sup> Existe una estrecha relación de las acciones propuestas con el eje estratégico 2. No obstante se analizará el avance en cada eje de forma separada.

Aunado a la reducción de su participación en el valor bruto de la producción nacional, es importante notar que la tasa de crecimiento de la producción agrícola, ganadera, de silvicultura y pesca también ha fluctuado hacia la baja, siendo los años más críticos 2012 y 2013 que decrecieron a -6,3% y -11,4% respectivamente, lo cual obedece a impactos externos a la política pública implementada, ocasionados por la depresión tropical 12-E a finales de 2011, la tormenta Bárbara y ataque de roya en los cultivos de café en 2013 que llevaron a la caída más fuerte del período (ver gráfico 2).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva

Ante los fenómenos meteorológicos ocurridos en los años 2012 y 2013, según lo indicado en las Memorias de Labores de dichos años del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se llevó a cabo la implementación de proyectos de asistencia, con ayuda humanitaria internacional, para restituir los medios de vida de las familias afectadas y para la recuperación de la capacidad productiva; asimismo, para subsanar el desabastecimiento ocasionado por la Depresión Tropical 12-E; el MAG gestionó disposiciones generales transitorias e incentivos para la importación de maíz y frijol, a efecto de propiciar precios accesibles de esos granos y garantizar la disponibilidad.

Además, para incentivar la producción nacional, se implementaron diversas políticas sectoriales, el MAG reforzó el Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF)<sup>11</sup> y ejecutó proyectos de cooperación

<sup>11</sup> El plan contiene 4 programas insignia, orientados a: 1/ Abastecimiento de insumos, semillas, fertilizantes y créditos para la producción, asistencia técnica para la agricultura familiar y para la diversificación y acceso a nuevos mercados de productores y productoras nacionales. 2/ Encadenamiento productivo para fortalecer la rentabilidad de los cultivos y negocios de familias rurales, a través de la asistencia técnica con un enfoque agro productivo y comercial en 10 cadenas priorizadas (granos básicos, frutas, hortalizas, acuicultura, miel, café, cacao, lácteos, artesanías y turismo rural). 3/ Innovación agropecuaria con el objetivo de generar conocimiento y aumentar y sostener la competitividad de los agronegocios y 4/ Enlaces con la industria y el comercio, a través de alianzas estratégicas y mecanismos de

internacional para el desarrollo y modernización rural en diversas regiones del país (PROMEDOR), programa de competitividad territorial rural (MAG-AMANECER RURAL), entre otros, en el marco de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, intervenciones que contribuyeron a la recuperación de la producción para el año 2014, con un crecimiento de 7,4%.

No obstante, a pesar de dichos esfuerzos, la reactivación del sector no logró mantenerse, ya que como se observa en el gráfico 2, se reportan otras reducciones en los años 2015, 2017, 2018 y 2020, estas contracciones en la producción obedecen principalmente a los efectos del cambio climático. Para el año 2015, El Salvador enfrentó un período de sequía sin precedentes que redujo las fuentes de agua disponibles para cultivo, ocasionando una escasez de alimentos por la pérdida de plantaciones frutales y granos básicos, principalmente en la zona oriental del país; lo cual afectó los ingresos de los productores y encareció los costos de producción por el uso de pozos perforados que requerían de energía eléctrica (Banco Mundial, 2015), se estima que la sequía afectó a 104 municipios que conforman el corredor seco centroamericano, socavando la estabilidad de los medios de vida de al menos 70.000 productores y sus familias (Díaz J.A. & Guash F., 2017).

Por otra parte, las reducciones en la producción en los años 2017, 2018 y 2020 pueden explicarse por lluvias e inundaciones, siendo la disminución más significativa la reportada durante el año 2020, debido a las inundaciones suscitadas por las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal que ocasionaron daños y pérdidas en aproximadamente 2.000 hectáreas de cultivos, de los cuales los cultivos de granos básicos fueron los más afectados, dejando en inseguridad alimentaria a 350.000 personas en los municipios más vulnerables, incluyendo a 22.000 productores y sus familias. Adicionalmente, se reportaron en dicho año, las apariciones de plagas como la langosta voladora de schistocerca y el gusano medidor, que se estima perjudicaron a aproximadamente 8.000 productores (Naciones Unidas El Salvador, 2021).

Como respuesta al impacto causado por los eventos climatológicos en la producción nacional de los años antes citados, se implementaron diversas medidas para subsanar los daños, entre las cuales se citan la siguientes: según las memorias de labores del MAG presentadas en el período 2011-2021, durante los años 2016 y 2017 se otorgaron incentivos al sector ganadero, tales como semillas de sorgo, pasto mejorado, reservorios de agua y apoyo técnico, entre otros para mejorar e incrementar la producción de leche y carne bovina; además, se llevó a cabo la implementación del proyecto “Instalación de Módulos de Riego para el Incremento de la Producción en los Departamentos de San Miguel y la Unión Afectados por la Sequía”. Por otra parte, para atender los efectos de las lluvias e inundaciones reportados en los años posteriores (2017, 2018 y 2020), el Ministerio de Agricultura y Ganadería continuó con la

---

coordinación y cooperación entre pequeñas y medianas asociaciones de productores con el sector público y privado, para promover la sostenibilidad de las asociaciones.

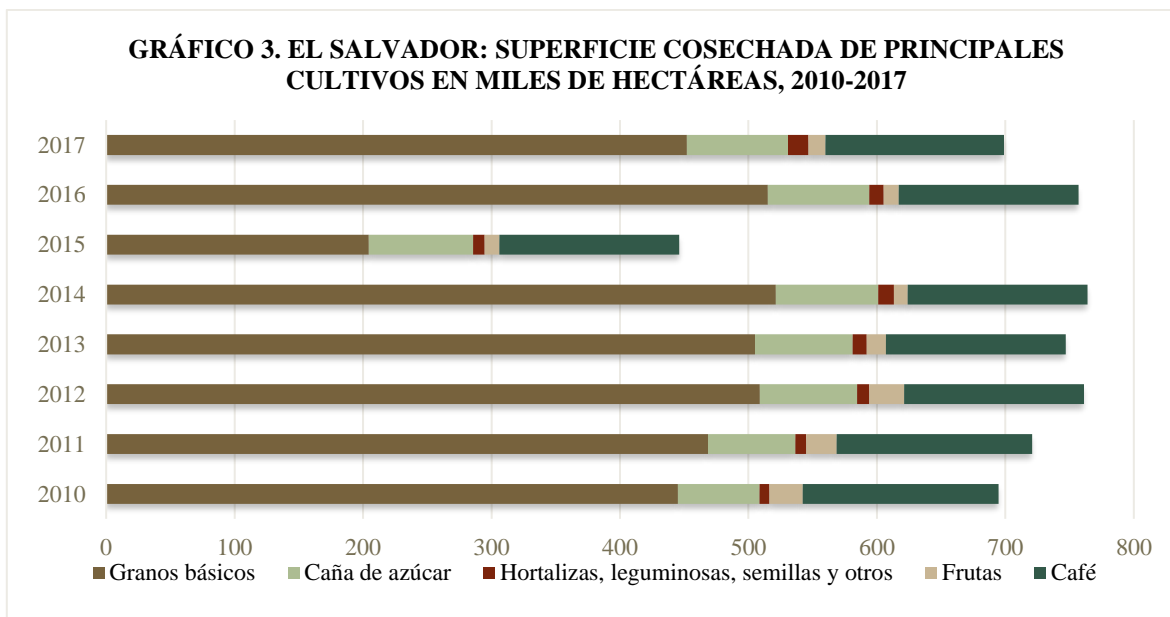
entrega de incentivos para el desarrollo de la ganadería; así como, paquetes agrícolas compuestos por fertilizantes y semillas de maíz, frijol y/o sorgo. Dichas intervenciones coadyuvaron a alcanzar un leve incremento en la tasa de variación de la producción de los años 2016, 2019, 2021.

El valor agregado de la producción del sector también puede descomponerse en subsectores. Como se observa en el Gráfico 3, para los primeros 3 años de la serie predomina el cultivo de café, cereales o granos básicos y caña de azúcar que en conjunto representan más del 45% del total producido en dichos años, con un marcado predominio del café y los cereales; seguidamente, se encuentra la cría de ganado bovino y producción de leche cruda con una participación promedio del 15%; a partir del año 2013 se observan cambios en la composición de la producción del sector, el más significativo es la caída en la participación del café que pasó de representar el 22% de la producción total en el año 2010 al 8% en 2013 y 4% en el año 2019, debido principalmente a la crisis en los cultivos por la proliferación de la roya; por otra parte, se registra un aumento en la proporción de crías de aves de corral que para el año 2010 representaba el 9% y para el año 2019 el 15%; la participación del resto de subsectores se mantiene relativamente constante con una variación que oscila en  $\pm 2$  puntos porcentuales.

Cabe mencionar, que entre las acciones implementadas desde el año 2013 para combatir los daños en los cultivos de café a causa de la roya, se encuentran la entrega de paquetes de fungicidas y plantas de café resistentes a la enfermedad, para renovar el parque cafetalero, así como, actividades de vigilancia, control e investigación. Sin embargo, la producción de dicho cultivo aún no ha logrado recuperarse.

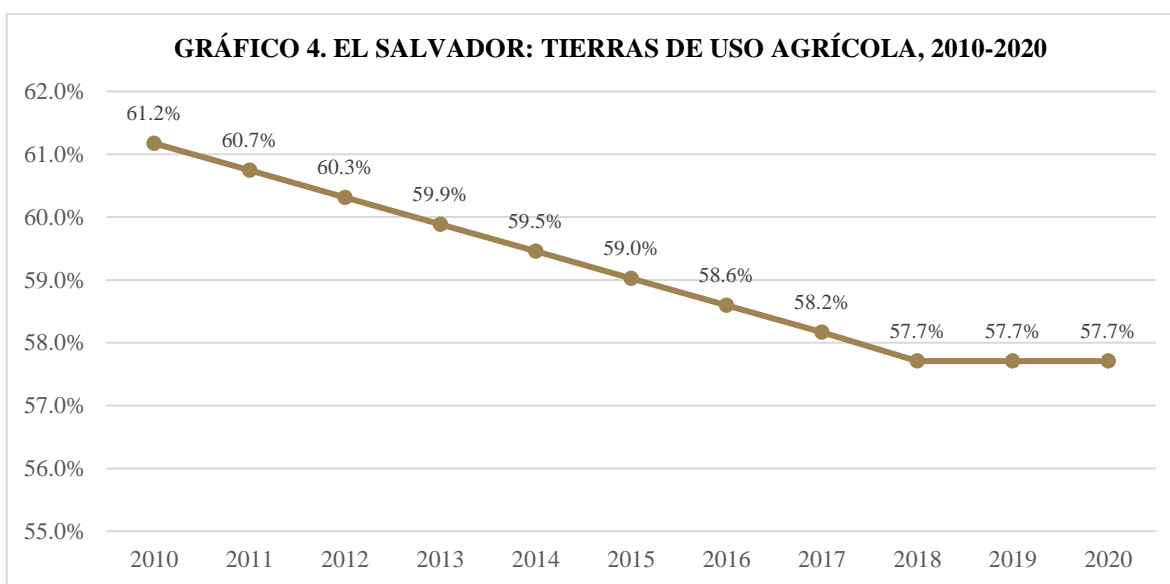
Con respecto a la mejora en la participación de la crianza de aves de corral, entre las acciones gubernamentales que contribuyeron, se destacan la implementación de módulos familiares para la crianza de aves de doble propósito de razas mejoradas para consumo y comercialización, aplicación de vacunas triple aviar y anti viruela para aves de corral, a efecto de mejorar la sanidad animal, medidas de mejoramiento genético y asistencia técnica.

Para la producción de café, caña de azúcar y granos básicos (maíz, frijol, sorgo y arroz), que constituyen los principales cultivos nacionales, se cosecharon en el año 2010, la cantidad de 660,80 miles de hectáreas, de las cuales 445,1 fueron ocupadas para el cultivo de granos básicos (principalmente de maíz y frijol), 152,3 para cultivos de café y 63,4 para caña de azúcar; durante el período reportado, se mantienen los granos básicos ocupando la mayor extensión de tierras; sin embargo, congruente con el comportamiento de la producción de café, se observa una caída en las superficies cosechadas de este cultivo, las cuales se contraen a 139,1 miles de hectáreas para el año 2017; para el caso de los granos básicos y caña de azúcar se muestran incrementos en las superficies cosechadas; sin embargo, éstas no se han extendido de manera significativa (ver gráfico 3).



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la CEPAL (CEPALSTAT)

Asimismo, las prioridades en el uso de la tierra están cambiando, para el período 2010-2020 se observa una reducción gradual pero constante en el porcentaje del área de tierra agrícola, la cual comprende según la FAO, la porción de tierra cultivable destinada a cultivos permanentes, como cacao, café y árboles frutales. Como se presenta en el gráfico 4, para el año 2010 las tierras de uso agrícola representaban el 61,2%, lo cual disminuye en 3,5 puntos porcentuales para el año 2020, equivalentes a 1.957 km<sup>2</sup> de un área de 20.720 km<sup>2</sup> que comprende la superficie total del país, como se muestra a continuación:



Fuente: elaboración propia con base en datos de la FAO.

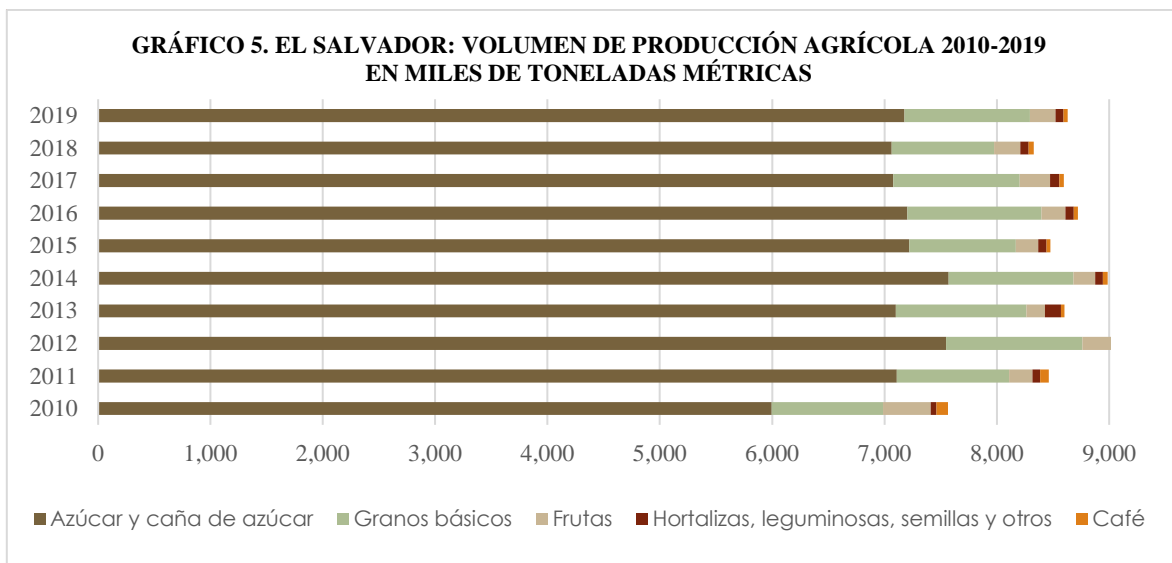
Por otra parte, con respecto al volumen de producción agrícola, para el año 2019 se reporta un incremento de 1.067,76 miles de toneladas métricas con respecto al año 2010, el cual se explica por el efecto neto de diversos incrementos y disminuciones, siendo los siguientes productos cuyo volumen producido incrementa: caña de azúcar, granos básicos y el grupo de hortalizas, leguminosas, semillas y otros, que en conjunto aumentaron en 1.324,72 miles de toneladas métricas, de dicho listado, el producto con mayor volumen de producción es la caña de azúcar que al año 2019 incrementó en 1.182,22 miles de toneladas métricas con respecto a 2010.

Es importante destacar que el aumento en el volumen de producción de caña de azúcar puede representar un obstáculo en el avance hacia la seguridad alimentaria y nutricional, debido a que, si bien aportan ganancias a los productores por su comercialización local y exportación, algunas prácticas agrícolas relacionadas a este cultivo repercuten de forma negativa en el medio ambiente <sup>12</sup>; por lo que, el beneficio económico se percibe en detrimento de la calidad del suelo y el agua, al mismo tiempo, se reduce la disponibilidad de tierras para otros usos agrícolas. Además, cabe mencionar que el azúcar no constituye un producto fundamental y determinante para la seguridad alimentaria y nutricional, puesto que se ha confirmado en diversos estudios nutricionales (Cabezas C., Hernández B. & Vargas M., 2016); (Ríos, 2019) y (OMS, 2015), entre otros) que el consumo de alimentos altos en azúcares libres y añadidas aumenta la probabilidad de padecer enfermedades como la diabetes, obesidad, sobrepeso, alteraciones hepáticas, entre otros.

Finalmente, con respecto a las disminuciones en el volumen de producción agrícola, se reportan disminuciones en las frutas y el café que para el año 2019 fue de 256,96 miles de toneladas métricas menos que en 2010, año inicial de la serie, cuya reducción tiene implicaciones en la seguridad alimentaria de la población, considerando principalmente el valor nutricional de las frutas (ver gráfico 5 y detalle en Anexo 2).

---

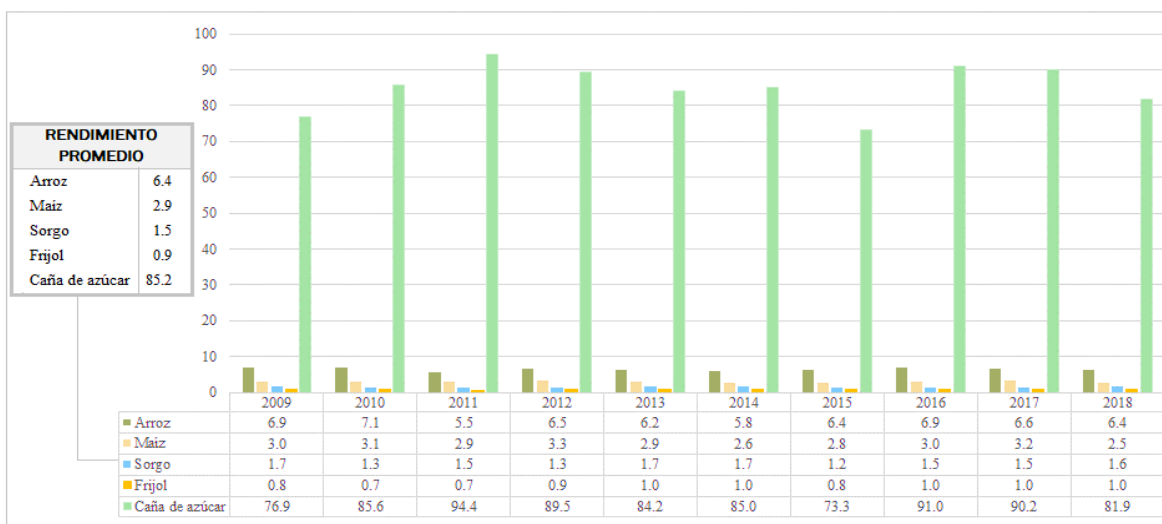
<sup>12</sup> Una investigación realizada por el Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio (CEICOM) en 2019 sobre la agroindustria azucarera salvadoreña, señala que los métodos de preparación del terreno implican la deforestación de esas zonas o la sustitución de otros cultivos; además, el proceso de labranza por medio de surcos o perforaciones mecanizadas pueden modificar la estructura del suelo, exponiéndolo a mayor desgaste y erosión; asimismo, el uso de herbicidas, pesticidas, fungicidas y fertilizantes para incrementar la productividad afectan de forma negativa la calidad del suelo y de los mantos acuíferos y aguas superficiales a causa de la contaminación ocasionada por estos químicos.



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la CEPAL

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que las superficies de uso agrícola no se encuentran funcionando en su óptima capacidad de rendimiento, ya que están expuestas a la erosión, estrés hídrico y condiciones climáticas cambiantes que implican pérdida de nutrientes y degradación del suelo (FAO, 1993); así como, a las repercusiones de la mala gestión de los cultivos por parte de los productores, ya sea por su orientación al monocultivo o por el manejo inadecuado de técnicas de fertilización y control de plagas, métodos de labranza o el riego excesivo, entre otras prácticas que afectan la calidad del suelo (Cherlinka, 2022). La disminución en la proporción de tierras de uso agrícola y los factores causantes de la erosión, pueden explicar el estancamiento del rendimiento de los cultivos en El Salvador, la relación entre el volumen de producción y la superficie cosechada se muestra en el gráfico 6:

**GRÁFICO 6. EL SALVADOR: RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS EN TONELADAS POR HECTÁREA, PERÍODO 2010-2018**



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la CEPAL

El rendimiento del cultivo de caña de azúcar ha incrementado durante el período en estudio, siendo el valor más alto el del año 2015 de 91 toneladas por hectárea (t/ha) y el rendimiento promedio de este cultivo de 85,6 t/ha. En comparación con otros cultivos, el rendimiento de la caña de azúcar es significativamente superior, tal es el caso de los granos básicos que para el período 2010-2019 apenas lograron sostener sus niveles de rendimiento, entre los granos básicos, el arroz fue el cultivo de mayor rendimiento con un promedio de 6,4 t/ha, seguido del maíz con 2,9 t/ha, mientras que el sorgo y el frijol presentan menores rendimientos con 1,5 y 0,9 toneladas por hectárea, respectivamente. En contraste, se observan rendimientos decrecientes en los cultivos de café, iniciando con 0,7 toneladas por hectárea en 2010 a 0,3 toneladas por hectárea en 2017, lo cual nuevamente refleja los efectos destructivos de la roya y el cambio climático. Asimismo, disminuye el rendimiento de algunos frutos y hortalizas, entre otros.

El estancamiento de la producción nacional de granos básicos y la caída del café, debido a las condiciones agroecológicas cambiantes, han profundizado la dependencia de El Salvador a la importación de productos alimenticios, esta dependencia a los bienes importados expone la vulnerabilidad de El Salvador ante shocks externos, por ejemplo, las pérdidas de cosechas a consecuencia de fenómenos naturales a nivel mundial, repercutirán en el encarecimiento de los alimentos importados y por ende en el abastecimiento de los mismos a nivel nacional, socavando la seguridad alimentaria. Efectos similares se dan ante las fluctuaciones de los precios del petróleo y sus derivados.

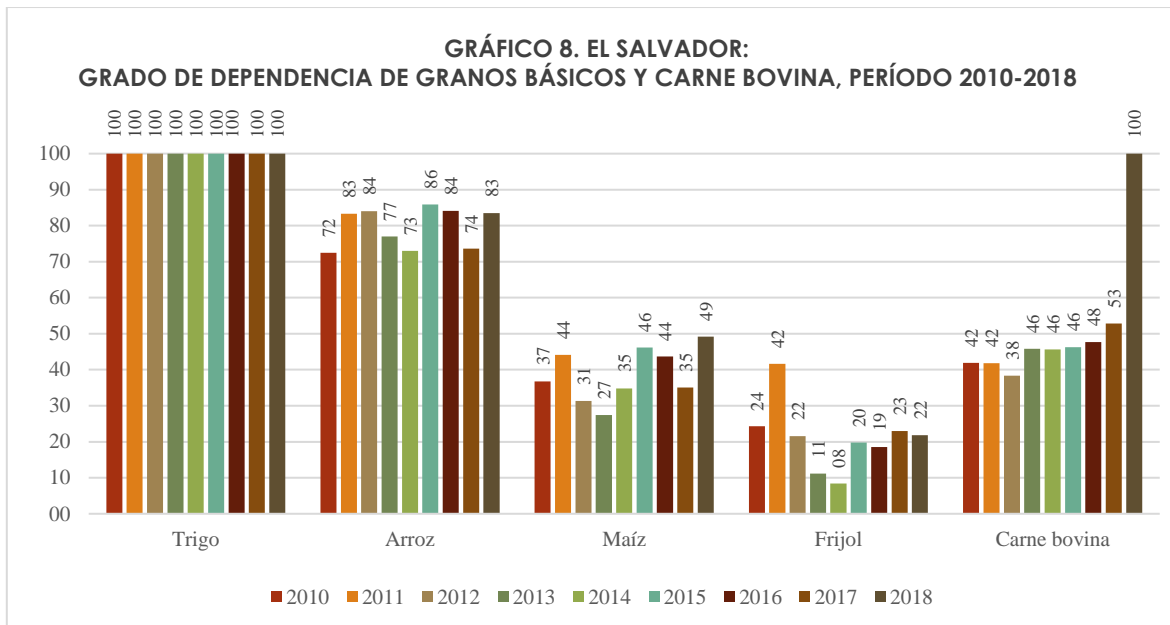
El comportamiento de la balanza comercial agroalimentaria demuestra que las relaciones comerciales de El Salvador son complejas y dependientes, las cifras indican que no se trata de un déficit coyuntural sino estructural, es decir, no responde a una condición temporal si no de largo plazo, que permanece ante la debilidad del aparato productivo nacional, el gráfico 7 muestra la tendencia deficitaria del balance comercial agroalimentario, reportando saldos negativos que se profundizan a partir del año 2014, alcanzando el déficit más pronunciado en 2018 con un saldo negativo de \$867,58 millones, lo cual obedece a la caída de las exportaciones y al aumento de las importaciones (ver detalle en Anexo 3).

Cereales como el trigo, el arroz, el maíz y el frijol, así como los alimentos que se derivan de los mismos, son fundamentales en la dieta salvadoreña, debido a sus propiedades nutritivas naturales y a que forman parte de los alimentos socialmente aceptados por la población; sin embargo, la dificultad para incrementar la productividad de las superficies cosechadas de granos básicos, ha llevado al Estado a cubrir las necesidades de consumo a través de mayores importaciones, incrementando el grado de dependencia que tiene El Salvador de los productos importados (ver volumen de importaciones y exportaciones en Anexos 4 y 5).



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la CEPAL

El gráfico 8 muestra el grado de dependencia de los granos básicos y carne bovina, que se define como la relación entre el volumen de las importaciones y la oferta total de granos básicos y carne bovina, y cuyo propósito es reflejar la proporción de la oferta que proviene de importaciones, es decir, el peso de las importaciones en el consumo local<sup>13</sup>:



Fuente: elaboración propia con base en datos estadísticos de la CEPAL

<sup>13</sup> Según las bases de datos de la CEPAL, se mide así: Grado de dependencia = volumen de importaciones / (volumen de producción + volumen de importaciones - volumen de exportaciones).

Se observa en el gráfico 8 un grado de dependencia total en el trigo, ya que El Salvador es importador neto del mismo, el trigo constituye la materia prima necesaria para la fabricación de harinas para pan, por lo que es un bien intermedio indispensable para la elaboración de alimentos de la canasta básica alimentaria salvadoreña.

Por otra parte, el grado de dependencia para el arroz y el maíz ha incrementado alrededor de 10 puntos porcentuales para el año 2018 con respecto a 2010, lo cual se explica tanto por el incremento en el volumen de importaciones como por el estancamiento del volumen de producción interna, el cual no es suficiente para cubrir la demanda nacional de estos productos. Finalmente, el incremento más significativo se reporta en la carne bovina cuyo grado de dependencia pasó de rondar el 50% en el período 2010-2017 a cerca del 100% en 2018, debido a la disminución en el volumen de producción para consumo local y al aumento de exportaciones e importaciones.

Cabe mencionar que no obstante el período en estudio corresponde a la última década que reporta datos actualizados (2010-2019), no debe omitirse que detrás de la debilidad del sector agropecuario se encuentra el peso histórico de la aplicación de las teorías del desarrollo que concebían el progreso y la modernización como una transición a la industrialización y un abandono de las prácticas agrícolas, lo cual implicó la sustitución de la actividad agrícola por servicios, tales como finanzas, comercio, turismo, entre otros propios del sector terciario de la economía y en consecuencia, el desplazamiento de la población de la zona rural hacia la urbana.

A lo anterior se agrega la devastación ocasionada por el conflicto armado, las reformas agrarias mal ejecutadas basadas en transferencia de tierras y el fenómeno migratorio ocasionado por dichas condiciones y por la búsqueda de mejores ingresos y calidad de vida, que llevó a muchos productores a trasladarse a otros países y a apoyar a sus familias mediante el envío de remesas.

Entre otros factores que inciden en el abandono de las actividades agrícolas pueden citarse el rezago tecnológico en la producción; el descuido de la investigación como herramienta de innovación; el escaso apoyo en relación a la asistencia técnica, acceso a créditos y tierras; debilidad en los encadenamientos productivos e inseguridad jurídica y física de los habitantes de la zona rural, factores que repercuten a su vez en los costos de producción y por consiguiente en el posicionamiento en el mercado y los ingresos percibidos por la comercialización de la producción.

## **Indicadores de requerimientos calóricos**

El cálculo de los indicadores de requerimientos calóricos se construye a partir de las Hojas de Balance de Alimentos (HBA) propuestas por la FAO que informan sobre las fuentes de suministro y la utilización de un conjunto de productos, entre los que se encuentran los alimentos de origen animal y vegetal en su presentación primaria como sus derivados.

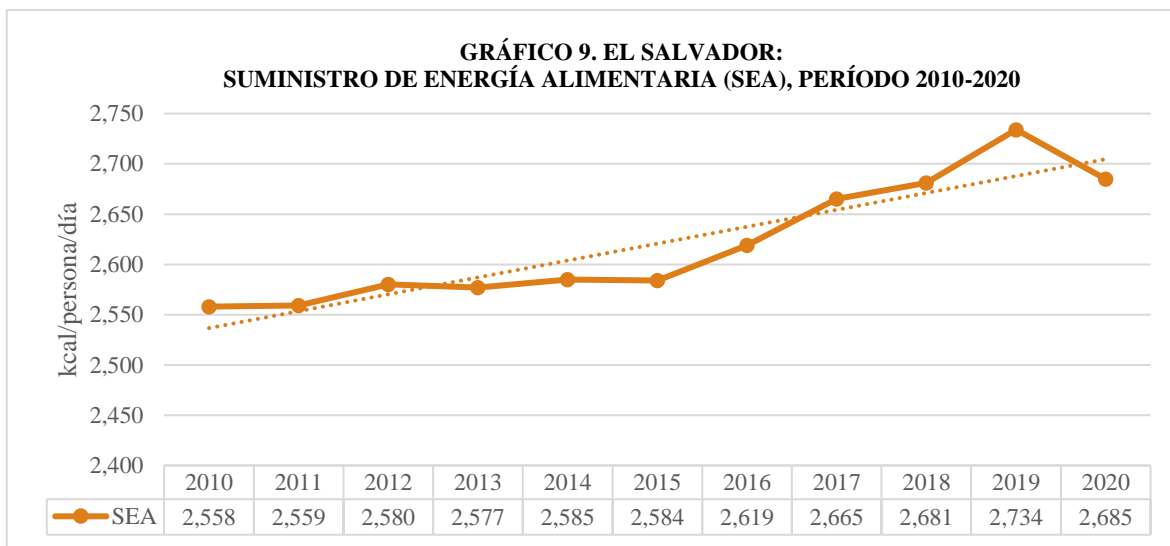
El suministro interno expresa la disponibilidad de alimentos para la utilización nacional, es decir, descontando las exportaciones, la cual puede destinarse a la alimentación del ganado, semillas para reproducción y para el consumo humano, además se consideran los desperdicios generados en la elaboración, almacenamiento y transporte de los alimentos.

Según los metadatos de las HBA estandarizados por la FAO, el suministro de alimentos se expresa en kilogramos por persona al año (kg/persona/año), los suministros de grasas y proteínas se miden en gramos por persona al día (g/persona/día) y el suministro de energía alimentaria en kilocalorías por persona al día (kcal/persona/día (total)) (Latham M. C., 2002).

En ese contexto, para el período 2010-2020 se utilizó en promedio el 55% del suministro interno total para la elaboración de productos como azúcares, grasas y aceites para usos alimentarios y no alimentarios, el 30% para el consumo humano, 8% para alimento de ganado, el 3% para la reproducción, 1% para otros usos no alimentarios diversos y el 3% restante corresponde a los residuos y desperdicios generados durante el proceso de producción, almacenamiento y distribución de los productos.

Para obtener un estimado del suministro medio disponible para la población se distribuye el suministro interno alimentario entre la población de referencia de cada año, de esta manera, se observa que el suministro de alimentos ha aumentado en el período en estudio, así como su contenido en grasas y proteínas, pasando de 509,79 kg/persona en 2010 (que contiene 75,78 g/persona de proteína y 58,38 g/persona de grasas) a 569,01 kg/persona en 2019 (con 83,16 g/persona de proteína y 67,11 g/persona de grasas), el valor más alto de suministro per cápita se reporta en el año 2017 con 574,77 kg/persona, con un contenido de grasas y proteínas de 64,47 g/persona y 75,46 g/persona, respectivamente.

El valor calórico que aporta el suministro interno alimentario de grasas y proteínas, es decir, las calorías y nutrientes que se transforman en energía alimentaria para el cuerpo humano, expresadas en kilocalorías diarias per cápita se muestran en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia con base en datos de Hojas de Balance Alimentario de la FAO (FAOSTAT - <http://www.fao.org/faostat/es/>)

Como se observa, el Suministro de Energía Alimentaria tiende al alza en el período comprendido de 2010 a 2020, alcanzando su punto más alto en el año 2019 con 2.734 kcal/persona/día, lo que representa la disponibilidad diaria de energía alimentaria por persona.

La ingesta de los distintos tipos de alimentos da al cuerpo humano la energía que necesita para su funcionamiento, se requiere energía alimentaria para realizar procesos básicos como de la digestión, respiración, circulación sanguínea, así como, para actividades físicas como distintos tipos de trabajo o ejercicios, por esa razón, poseer un balance energético adecuado es de suma importancia para el crecimiento y el desarrollo personal (INCAP/OPS I. d., s.f).

La FAO recomienda el consumo de proteínas de origen animal y vegetal en la dieta diaria, ya que los alimentos ricos en proteínas, como huevos, carnes y mezclas de cereales (arroz, frijol y maíz) constituyen una fuente de nutrientes indispensable para el crecimiento y mantenimiento de los músculos, así como para la reparación de tejidos dañados; asimismo, contribuyen a la producción de enzimas metabólicas y digestivas. De igual forma, el consumo adecuado de grasas de origen animal o vegetal, presentes en alimentos como aceites vegetales, aguacate, maní y nueces, es necesario para aportar energía al cuerpo, requerida en la realización de actividades metabólicas y estructurales.

El consumo recomendado de los alimentos antes descritos, responde a condiciones particulares de la población de cada país y se determina en función del peso, sexo y la edad de cada persona; sin embargo, para establecer parámetros de comparabilidad, la FAO ofrece una tabla estandarizada de requerimientos individuales de energía promedio y niveles seguros de consumo de proteínas y grasas aptos para países en vías de desarrollo, como El Salvador.

Al comparar los datos antes expuestos con la tabla de requerimientos de la FAO (ver Anexo 6), se observa que en El Salvador, el suministro de energía alimentaria per cápita se encuentra por encima de los requerimientos diarios para niños y niñas de 6 a 17 años de edad, mujeres activas (incluyendo a mujeres embarazadas) y varones activos mayores de 60 años; sin embargo, no es suficiente en ningún año de la serie para cubrir los requerimientos calóricos de varones activos de 18 a 60 años de edad (2.895 kcal) y para el caso de mujeres que se encuentran amamantando (2.710 kcal) únicamente logra cubrirse en el año 2019.

Con respecto a lo anterior, es oportuno señalar que las madres lactantes requieren una mayor cantidad de nutrientes y energía con respecto a la requerida en el período de gestación, si su alimentación no cumple con dichos requerimientos el cuerpo obtendrá de sus propias reservas lo necesario para la producción de leche, en ese sentido, las condiciones nutricionales de las madres lactantes también repercuten en la salud y estado nutricional del recién nacido, en tanto influyen en la calidad y cantidad de leche materna producida, que es el mejor alimento para los primeros seis meses de vida, debido a que fortalece y prepara al recién nacido para su crecimiento y desarrollo (INCAP/OPS I. d., s.f).

Es importante destacar que esta medición únicamente refleja un suministro promedio disponible para el consumidor y no representa el consumo real para cada persona, ya que éste depende de aspectos culturales (costumbres y hábitos alimenticios de la comunidad), geográficos (oferta de alimentos según el clima y ubicación en la zona rural o urbana) y económicos (poder adquisitivo de las personas).

### **Análisis de indicadores de acceso asociados al eje estratégico 2 denominado “Garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación inocua y saludable”**

En el apartado anterior se abordaron las variables asociadas a la oferta de alimentos en términos físicos y de requerimientos calóricos disponibles para el consumo, ahora, es oportuno observar la capacidad que tiene la población para acceder a los mismos.

Las limitaciones para acceder a los alimentos básicos y nutritivos necesarios se explican tanto por las fluctuaciones de los precios de los alimentos en el mercado de bienes y servicios, como por la evolución de los salarios y el empleo en el mercado laboral. En ese sentido, a continuación, se observan algunos indicadores que informan sobre el estado de ambos mercados.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 planteaba dentro de sus principales acciones para generar mejores condiciones de acceso a alimentos nutritivos para toda la población, especialmente para hogares vulnerables, la actualización de la composición de la Canasta Básica, generación de más y mejores empleos, establecimiento

de mejores salarios, disminución de desigualdades de género, el diseño de un sistema nacional de abastecimiento de alimentos, agromercados municipales y la implementación de programas de salud y alimentación escolar, entre otros. En ese contexto, a continuación, se examina el comportamiento de las variables macroeconómicas relacionadas con las referidas acciones.

### **Precios del mercado de bienes, condiciones del empleo, salario y cobertura de la Canasta Básica Alimentaria**

Los precios del mercado de bienes y servicios se mantuvieron fluctuando con relativa moderación en los primeros años del período en análisis, desde el año 2012 hasta mediados del año 2021 se observaron algunos lapsos de leves disminuciones en la tasa de inflación general mensual de hasta -1,4%, mientras que para los meses donde se reportaron incrementos, la inflación más alta se encontraba cerca del 5%, es a partir de la segunda mitad del año 2021 al mes de enero de 2023 que la inflación ha aumentado de manera sostenida hasta superar el 7%, siendo el rubro de los alimentos el que ha incrementado en mayor medida con respecto a otros productos como muebles y artículos para el hogar, servicios de transporte, agua y electricidad, reportando incrementos que llegaron a superar el 14% en el año 2022. En consecuencia, la inflación anual experimentó variaciones, pasando de 1,2% en 2010 a 7,2% en 2022.

Las fluctuaciones en los precios de los alimentos repercuten en el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que reúne el mínimo alimentario requerido para cubrir las necesidades energéticas y nutricionales de un hogar o familia promedio (Menchú y Osegueda, 2006); en ese sentido, constituye una medición pertinente de la dieta básica de cada país. En El Salvador, los precios de la CBA han mostrado una tendencia al alza, según datos del Banco Central de Reserva, para el año 2019 las canastas básicas alimentarias para la zona urbana y rural incrementaron en 18,85% y 22% respectivamente, en comparación con el valor del año 2010, este incremento de precios implica que las familias cada año deben destinar una mayor parte de sus ingresos para adquirir sus alimentos, en detrimento de la cobertura de otras necesidades básicas como la vivienda, salud y educación.

A diferencia de los precios de la CBA, los salarios mínimos nominales no crecen al mismo ritmo. El resumen de incrementos se muestra a continuación:

**TABLA 74.**  
**INCREMENTOS AL SALARIO MÍNIMO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, PERÍODO 2010-2021, EL SALVADOR**

AÑO	COMERCIO Y SERVICIOS		INDUSTRIA		MAQUILA, TEXTIL Y CONFECCIÓN		AGROPECUARIO*		APROBACIÓN
	Salario Nominal	Aumento Porcentual	Salario Nominal	Aumento Porcentual	Salario Nominal	Aumento Porcentual	Salario Nominal	Aumento Porcentual	
2010	207,60	0,0%	203,10	0,0%	173,70	0,0%	102,30	0,0%	
2011	224,10	8,0%	219,30	8,0%	187,50	8,0%	110,40	8,0%	D.L No. 56, publicado en el D.O 85, Tomo 391, de fecha 06 de mayo de 2011
2012	224,10	0,0%	219,30	0,0%	187,50	0,0%	110,40	0,0%	
2013	233,10	4,0%	228,00	4,0%	195,00	4,0%	114,90	4,0%	D.L Nos. 103, 104 y 105, publicados en el D.O 119, Tomo 400, de fecha 01/07/2013 y aplicados de forma escalonada durante el período 2013-2015
2014	242,40	4,0%	237,00	4,0%	202,80	4,0%	119,40	4,0%	
2015	251,70	4,0%	246,60	4,0%	210,90	4,0%	124,20	4,0%	
2016	251,70	0,0%	246,60	0,0%	210,90	0,0%	124,20	0,0%	
2017	300,00	19,0%	300,00	22,0%	295,20	40,0%	200,10	61,0%	D.L Nos. 1,2,3 y 4, publicado en el D.O 236, Tomo 413, de fecha 19/12/2016
2018	304,17	1,0%	304,17	1,0%	299,30	1,0%	202,88	1,0%	D.L No. 5, publicado en el D.O 240, Tomo 417, de fecha 22/12/2017
2019	304,17	0,0%	304,17	0,0%	299,30	0,0%	202,88	0,0%	
2020	304,17	0,0%	304,17	0,0%	299,30	0,0%	202,88	0,0%	
2021	365,00	20,0%	365,00	20,0%	359,16	20,0%	243,46	20,0%	D.L Nos. 9 y 10 publicados en el D.O 129, Tomo 432 de fecha 07/07/2021

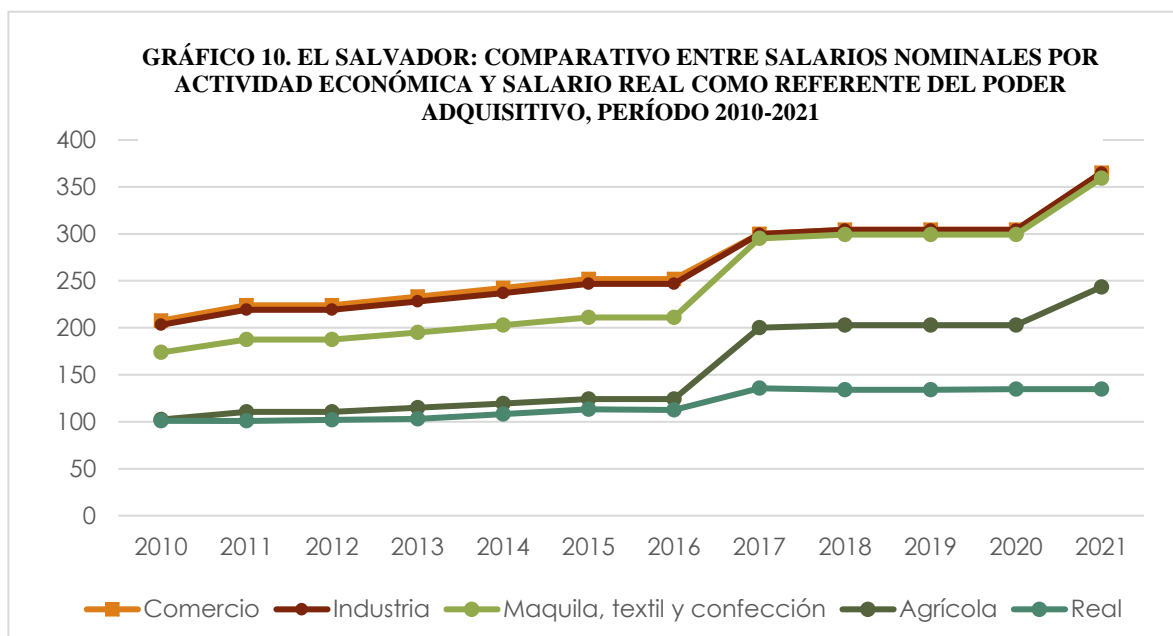
Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social - Consejo Nacional de Salario Mínimo.

\* Nota: corresponde al salario mínimo de la recolección de café y algodón, que son los salarios más bajos del sector. Los salarios mínimos de la recolección de caña de azúcar y los trabajadores de la industria agrícola (beneficios de café e ingenio de caña de azúcar) superan los montos indicados en el presente detalle.

Para el período 2010-2019 la Asamblea Legislativa aprobó en total 7 incrementos al salario mínimo nominal por actividad económica, mediante diversos Decretos Legislativos, de los cuales se destaca que, en el período de implementación de la política pública en estudio, se aplicaron de forma gradual y consecutiva varios incrementos salariales del 4%. Por otra parte, posterior a la implementación de la política, se destaca el esfuerzo por nivelar las condiciones salariales de los sectores agropecuario y maquilas en 2017 que reflejan un aumento de 61,1% y 40% respectivamente, asimismo, el 20% aplicado a todas las actividades económicas en 2021, que constituye el mayor incremento anual generalizado, cuyas tarifas se mantienen vigentes a la fecha.

Con relación a los salarios nominales promedio, éstos se mantuvieron relativamente constantes para el período de 2010 a 2021, se registraron únicamente 2 incrementos, el primero en 2017 y el último en 2021; sin embargo, dichos incrementos no representan una

mejora equivalente en el poder de compra de la población, en el gráfico No. 10 se observa que el salario real, entendido como la capacidad de las familias de adquirir bienes y servicios, se mantiene estancado, debido a que las variaciones del salario nominal no compensan los incrementos del nivel general de precios de los bienes y servicios.



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL y EHPM 2010-2021

Las actividades económicas con un salario nominal mayor son las relacionadas con el comercio y con la industria, mientras que la actividad con el salario nominal más bajo es la agricultura, esta heterogeneidad en el salario nominal promedio percibido por actividad económica implica también desigualdad en el acceso a la alimentación y a la adquisición de bienes y servicios básicos, lo mismo sucede al realizar una comparación de los salarios por zona geográfica.

Como se observa en la tabla No. 15, los salarios promedios de la zona rural son inferiores en todos los años a los de la zona urbana, para el período 2010-2019, en la zona urbana -donde se concentran las actividades económicas mejor remuneradas, como el comercio y la industria- las personas que devengan el salario promedio requieren alrededor del 60% al 67% de sus salarios para cubrir el costo de los alimentos y disponen del 33% al 40% restante para financiar otros gastos en bienes y servicios prioritarios, equivalentes a un poco más de \$100 los cuales no son suficientes para subsanar gastos de vivienda, vestuario, agua, energía eléctrica, entre otros<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Es importante aclarar que en el presente apartado se han analizado brevemente los niveles de salarios mínimos, nominales y reales, que han brindado luces de las condiciones de acceso a alimentos con respecto a la capacidad de cobertura de la CBA; sin embargo, para contar

**TABLA 75.**  
**CAPACIDAD DE COBERTURA DE NECESIDADES BÁSICAS DEL SALARIO PROMEDIO, POR ZONA GEOGRÁFICA. PERÍODO 2010-2019**

Año	Salario Promedio	CBA Urbana	Disponible Otras Necesidades	Cobertura CBA (% del salario)	% disponible del salario para otras actividades	Salario Promedio Agrícola	CBA Rural	Disponible Otras Necesidades	Cobertura CBA (% del salario)	% disponible del salario para otras actividades
2010	271,68	168,29	103,39	61,90%	38,10%	129,73	118,43	11,3	91,30%	8,70%
2011	306,59	183,01	123,58	59,70%	40,30%	153,55	144,36	9,19	94,00%	6,00%
2012	278,70	174,60	104,1	62,60%	37,40%	137,31	133,29	4,02	97,10%	2,90%
2013	302,26	174,45	127,81	57,70%	42,30%	142,06	125,07	16,99	88,00%	12,00%
2014	298,30	184,72	113,58	61,90%	38,10%	142,08	131,17	10,91	92,30%	7,70%
2015	300,13	200,86	99,27	66,90%	33,10%	146,81	146	0,81	99,40%	0,60%
2016	302,16	199,98	102,18	66,20%	33,80%	147,07	142,51	4,56	96,90%	3,10%
2017	306,66	197,95	108,71	64,60%	35,40%	169,25	139,49	29,76	82,40%	17,60%
2018	326,87	199,17	127,7	60,90%	39,10%	168,54	144,85	23,69	85,90%	14,10%
2019	344,29	200,02	144,27	58,10%	41,90%	180,94	144,48	36,46	79,80%	20,20%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva y Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2010-2019

No obstante, existe una diferenciación en la valoración de las Canastas Básicas Alimentarias por zona, la tabla antes referenciada muestra que la población ocupada en la actividad agrícola, concentrada en la zona rural del país, resiente en mayor medida las dificultades de acceso seguro y sostenible a alimentos suficientes y nutritivos. Las personas que laboraban en el sector agrícola durante el año 2010 requerían en promedio el 91,3% de su salario para cubrir la CBA rural, dejando únicamente el 8,7% restante para la cobertura de otras necesidades básicas, dicha tendencia se mantiene en todo el período, siendo el año 2015 el más crítico, donde se requería en promedio el 99,4% del salario para cubrir los costos alimentarios. A partir del año 2017 a 2019, si bien el costo de la CBA siguió aumentando, también lo hicieron levemente los salarios promedios, dejando disponibilidades del 14% al 20% para atender otros gastos prioritarios de los hogares cuya base de subsistencia es la actividad agrícola.

---

con una medida completa de las condiciones salariales de la población, deben considerarse también otras medidas de tendencia central como el salario medio, moda y mediana, para lo cual se requiere un cúmulo más extenso de información, fuera del alcance de este estudio.

La información sobre la cobertura de los costos de la CBA, así como, los datos recopilados sobre empleo en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, también permiten inferir sobre la capacidad de los sectores económicos de absorber de forma adecuada la oferta de trabajo. Según los datos del cuadro 5, puede inferirse que los sectores económicos no se encuentran lo suficientemente dinamizados para generar la cantidad y calidad de empleo que permita absorber de forma adecuada la oferta de trabajo, considerando que los salarios promedio se encuentran cercanos al mínimo, debido a que una gran proporción de la población se encuentra subempleada, esto significa que parte de la población ocupada trabaja menos de 40 horas semanales (subempleo visible) y/o se encuentra mal remunerada, percibiendo un ingreso inferior al salario mínimo (subempleo invisible).

De acuerdo a las estadísticas nacionales de subempleo de las Encuestas de Hogares antes citadas, la tasa de subempleo total para el período 2010-2019 es en promedio del 31,1%, la cual se compone por un 5,8% de subempleo visible y 25,3% de subempleo invisible, esto último implica que alrededor de un cuarto de la población ocupada salvadoreña percibe un salario inferior al mínimo e insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda, saneamiento, entre otros (ver anexo 7).

En una situación más vulnerable se encuentra la población desocupada, que para el año 2020 representaba una tasa de desempleo del 6,9%, la cual es inferior a otras tasas de desempleo de la región; sin embargo, no recoge los múltiples matices de la desocupación, ya que no refleja los tipos de desempleo ni la duración del mismo, a esto se suma el desempleo que queda oculto en la Población Económicamente Inactiva (PEI), que corresponde a todas aquellas personas que se dieron por vencidas ante la escasa posibilidad de ser contratados.

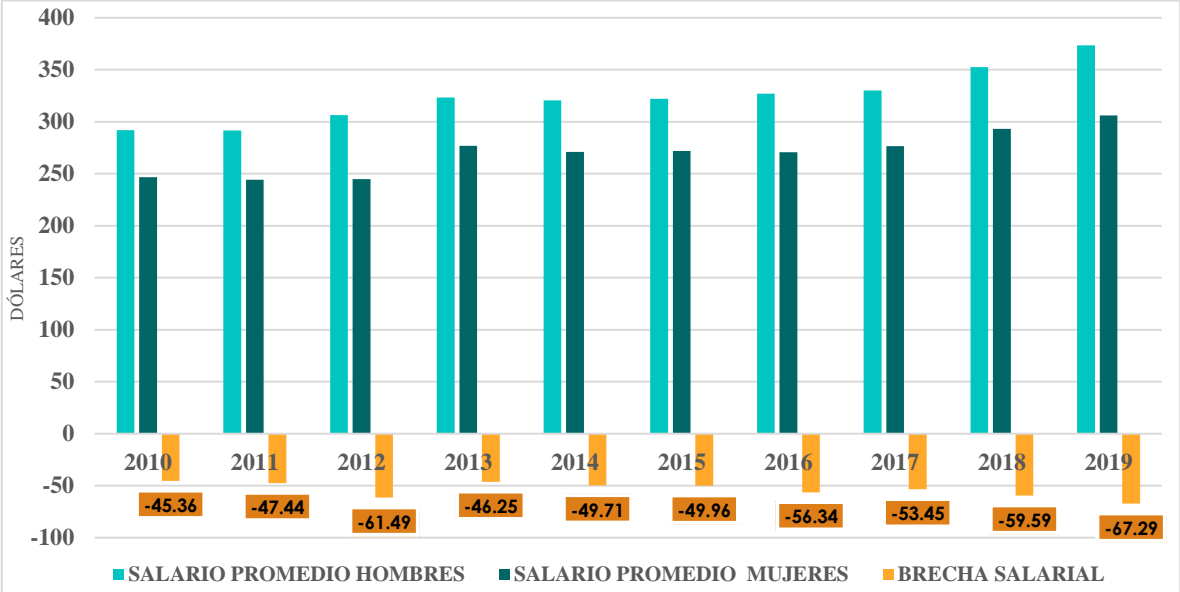
La cantidad de desocupados se concentra en los sectores agrícola, comercio, construcción e industria, que para el año 2010, en conjunto explicaban el 53,8% del total de desocupados, de los cuales el sector agrícola es el más representativo con 47.060 desocupados (25,88%), la misma tendencia se mantiene al final del período, con una leve disminución en términos porcentuales a 51,74% de desocupados en las referidas ramas económicas; sin embargo en términos absolutos la cantidad de desocupados aumentó a 196.747 personas en 2019. Otro dato importante es que para ese mismo año el 20,12% de la población desocupada nunca había trabajado pese a estar buscando activamente un empleo.

En el caso del empleo en el sector agrícola, cabe considerar el carácter estacional de algunos cultivos como el café, caña de azúcar y diversas frutas y hortalizas; según Jürgen Weller (2016), la demanda de trabajo fluctúa en función de las distintas etapas del ciclo agrícola, al igual que los salarios y la cantidad de horas trabajadas, así, durante la cosecha, tanto la demanda de trabajo como los salarios y las jornadas laborales aumentan y disminuyen en la siembra. Es en las épocas del año con baja demanda laboral que las personas que se dedican a la actividad agrícola tienden a buscar un segundo empleo, que les permita subsanar dicha variación.

En ese contexto, puede inferirse que existe un exceso de oferta que obedece a la disociación entre la oferta y demanda de trabajo, por lo tanto, el difícil acceso a un trabajo formal adecuadamente remunerado, presiona a la Población Económicamente Activa (PEA), tanto de la zona urbana como rural del país a buscar otras fuentes de ingresos en el sector informal. En El Salvador, para el año 2019, el 55,5% de los trabajadores se encontraban en condiciones de informalidad, es decir, en actividades de baja productividad y que carecen de prestaciones laborales y protección social. Esta situación también afecta de forma diferenciada a hombres y mujeres, el mayor impacto se da en el empleo femenino por su sobrerrepresentación en el sector informal, así como la precariedad de sus salarios.

La composición de los hogares también es heterogénea, así, los hogares cuya única fuente de ingresos es el salario del jefe de hogar ven comprometida su seguridad alimentaria y se reduce la capacidad de acceder a alimentos suficientes cuanto más extensa es la familia, lo cual se complica cuando la cabeza del hogar es la mujer, debido a la brecha salarial entre ambos sexos, el gráfico 11 demuestra dicha brecha:

**GRÁFICO 11. EL SALVADOR: BRECHA SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES, PERÍODO 2010-2019**



Fuente: elaboración propia con base en datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, años 2010-2019

De conformidad a lo expuesto en el gráfico 11, en términos globales, las mujeres perciben mensualmente un salario inferior al de los hombres aun cuando se encuentran realizando la misma ocupación, para el período 2010-2019, las mujeres percibieron mensualmente entre \$45 y \$67 menos que los hombres, la brecha mensual promedio para dichos años fue de \$53,7 e indica una restricción mayor en el poder adquisitivo de las mujeres. Además, la brecha salarial varía según la ubicación geográfica, en la zona urbana del país, la brecha salarial oscila entre los \$59 y \$81 en el mismo período, lo cual ubica la brecha promedio de esa zona geográfica por encima del promedio general con \$70,4. En el caso de la zona rural, la brecha salarial entre ambos sexos es menor al promedio general con \$44,6 y se encuentra en un rango entre \$29 y \$63 en el referido período (ver detalle en anexo 8).

La brecha salarial obedece al sesgo por la asignación de roles y estereotipos de género en la percepción del trabajo realizado, que al mismo tiempo repercute en la división sexual del trabajo, relegando a las mujeres a actividades de cuidado, servicio doméstico, enseñanza, entre otras que se caracterizan por tener bajas remuneraciones.

El impacto desigual de la inseguridad alimentaria entre hombres y mujeres trasciende el tema del ingreso y alcanza connotaciones culturales, el arraigo de la asignación de roles en las familias salvadoreñas conlleva históricamente a que las mujeres sean las encargadas de preparar los alimentos de su familia, por tratarse de una actividad del ámbito privado, por lo que, ante la escasez de alimento, las mujeres tienden a priorizar la nutrición de los demás miembros del hogar en detrimento de la propia.

Las condiciones salariales promedio del mercado laboral salvadoreño son congruentes con los datos de pobreza y desigualdad, debido a que aún con las mejoras en los salarios nominales, la capacidad adquisitiva de las familias no ha mejorado en la misma proporción, dificultando que la población vulnerable supere su condición de pobreza. Para el año 2010, los hogares en situación de pobreza representaban el 36,48% del total de hogares a nivel nacional, de los cuales 25,31% se encontraban en pobreza relativa y 11,17% en pobreza extrema; al final del período de intervención de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (año 2015) el porcentaje de hogares en pobreza disminuyó a 34,84%; y continuó disminuyendo, alcanzando en 2019 una representación del 22,82% del total de hogares (Anexo 9).

Entre las acciones para mejorar la condición de las familias rurales, los documentos oficiales de rendición de cuentas del MAG, responsable directo de la ejecución del eje 2 “Garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación inocua y saludable”, se citan la implementación del componente de encadenamiento productivo del Programa de Agricultura Familiar (PAF), con el que se mejoraron los ingresos de dichas familias en distintos municipios priorizados, mediante el cual se proporcionó asistencia técnica para la producción de abonos orgánicos, utilización de híbridos y variedades de granos básicos resistentes al

estrés hídrico y a altas temperaturas, entre otras prácticas para el aumento de las cosechas y rentabilidad de los productores, así como la inserción de nuevas iniciativas productivas para la generación de nuevos empleos.

Adicionalmente, en el período 2010-2019 se llevaron a cabo intervenciones orientadas a impulsar la asociatividad entre cooperativas de producción y comercialización agropecuaria, encadenamientos de los procesos de producción de granos básicos, hortalizas, frutas, lácteos, cacao y café, producción acuícola, apícola, artesanías y turismo rural, así como, el desarrollo de agronegocios para mejorar los ingresos de los productores, entre otros.

No obstante, cabe mencionar que, en el año 2020, con la emergencia sanitaria mundial por la pandemia por COVID 19 la cantidad de personas en condición de pobreza extrema incrementó a 8,56%, lo que significa que una mayor proporción de hogares enfrentó inseguridad alimentaria durante la crisis (160.058 hogares con respecto a la cantidad total de hogares de dicho año).

Lo anterior supone una falla en la implementación de sistemas de abastecimiento de alimentos en caso de emergencia a nivel nacional, que constituía otras de las acciones estratégicas contempladas en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de la cual no se han encontrado registros, de igual manera, no se reportan registros sobre la creación de agromercados municipales durante el período de aplicación de la política.

De acuerdo a los objetivos del eje 2 de la política, con la mejora en los ingresos y las acciones orientadas a disminuir las brechas salariales entre hombres y mujeres, se estaría contribuyendo a reducir la desigualdad; en ese sentido, al considerar la distribución del ingreso, se observa que en 2010 -un año antes de la intervención- el 10% de la población más pobre del país percibía 1,72% del ingreso nacional y el 10% de la población más rica concentraba el 34,35% de dichos ingresos; sin embargo, a cuatro años de haber finalizado la intervención, en 2019, la relación de participación en el ingreso nacional se mantuvo experimentando leves variaciones, percibiendo el 2,22% y 30,89% de los ingresos nacionales, respectivamente (consultar Anexo 10).

#### **Análisis de indicadores de utilización biológica asociados al eje estratégico 4 denominado “Asegurar el acceso y la calidad de los servicios de salud y agua segura, y la promoción de prácticas adecuadas de higiene y saneamiento básico en el hogar, la escuela y la comunidad”**

Como se mencionó en el capítulo 2, el eje estratégico 4 puede vincularse con la dimensión de utilización biológica de la seguridad alimentaria y nutricional, ya que la capacidad de absorber los nutrientes depende del estado de salud de las personas, la inocuidad de los alimentos y la cobertura de servicios de salud y saneamiento.

Con el propósito de avanzar en la cobertura de los servicios salud, agua y saneamiento, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional priorizó las acciones de fortalecimiento del personal de salud a efecto de mejorar la calidad de la atención integral en temas como la nutrición preventiva y la detección temprana de enfermedades infecciosas; asimismo, incluye intervenciones para desarrollar y promover estrategias de control de deficiencias nutricionales específicas, mediante la vigilancia de alimentos fortificados y la promoción y dotación de suplementos con micronutrientes esenciales, así como, estrategias para educar a la población sobre buenas prácticas de higiene y saneamiento y proyectos para mejorar el abastecimiento de agua potable y los sistemas de saneamiento y tratamiento de aguas residuales.

Para visualizar si las acciones prioritarias implementadas generaron el resultado esperado de disminuir la prevalencia de enfermedades infecciosas asociadas con las prácticas de higiene, acceso a agua segura y saneamiento básico de hogares y comunidades, se tomará como parámetro el comportamiento de diversos indicadores que informan sobre la capacidad del organismo para asimilar los alimentos ingeridos, dada por los condicionantes del aprovechamiento nutricional de los alimentos antes referidos.

### **Saneamiento básico**

El acceso a servicios de saneamiento básico que incluyen el suministro de agua potable, disposición de excretas y manejo de desechos sólidos, constituye un determinante importante para la conservación de la salud de la población y, por lo tanto, repercute en el estado del organismo para el aprovechamiento de los alimentos.

El agua tiene distintos usos, es fundamental para la producción agropecuaria, que es la principal fuente de alimento; asimismo, el agua se utiliza para diversas actividades de higiene y saneamiento, tales como la limpieza de los diferentes espacios de la comunidad y el hogar, lavar frutas y verduras, servicios de letrinas, higiene personal, preparación de alimentos, entre otros usos externos; así como para el consumo humano.

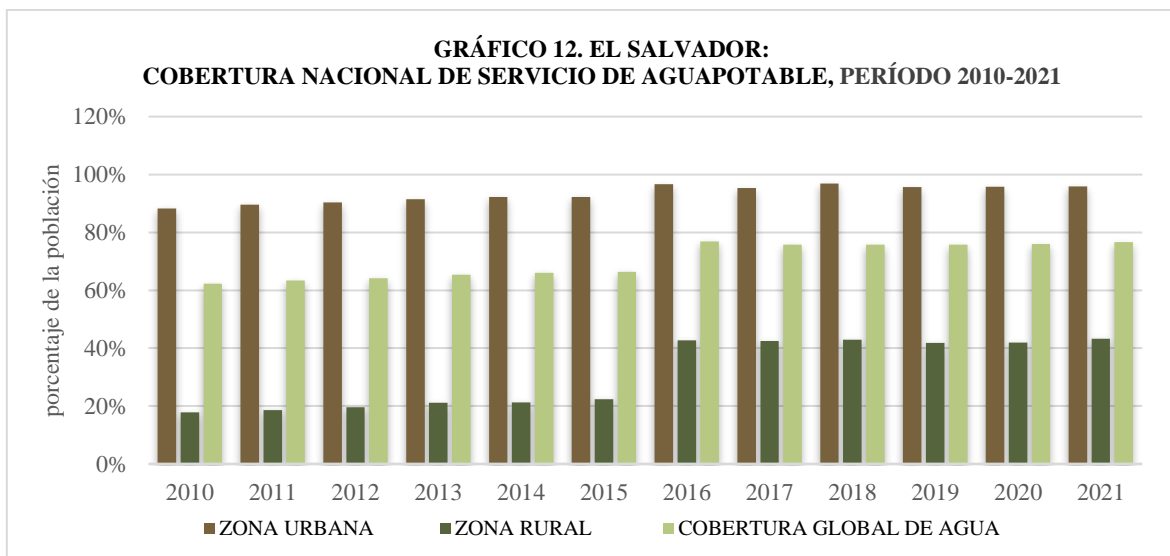
La ingesta adecuada de agua es de gran importancia para el buen funcionamiento del cuerpo humano, el cual se compone de aproximadamente un 60% de este líquido, por lo que mantener la hidratación del cuerpo es necesario para su desempeño, así como para el desarrollo de funciones vitales como la digestión, la absorción de nutrientes y la eliminación de residuos; el consumo de agua también contribuye a la regulación de la temperatura corporal y al aparato circulatorio; por lo que, mantener un equilibrio hídrico corporal es indispensable para el desarrollo de la vida humana (Majem, 2015).

Es importante mencionar que para que el agua cumpla su función en el cuerpo, no basta con tener una fuente de agua accesible, sino que el agua debe ser de consumo seguro, de calidad, sin contaminantes; de lo contrario, el efecto de su ingesta puede ser contraproducente, generando enfermedades gastrointestinales por la presencia de bacterias, parásitos y otros microorganismos dañinos para la salud (Carvajal et al, 2019).

Aunado a lo anterior, contar con servicios de tratamiento adecuado y seguro de aguas residuales y excretas, así como el manejo de la basura que se genera en los hogares y la comunidad y las buenas prácticas de higiene, reducen la proliferación de moscas, roedores y bacterias, coadyuvando a minimizar el riesgo de contraer enfermedades gastrointestinales asociadas al contacto de los seres humanos con las heces y la mala manipulación de los alimentos, entre otras enfermedades (OPS, 2022).

En ese sentido, el acceso a agua potable, ya sea por conexión domiciliar o fuentes comunitarias cercanas, permite cubrir estos distintos usos. En el Salvador, la cobertura de agua potable por zona geográfica muestra resultados heterogéneos. En la zona urbana del país más del 95% de la población posee acceso a servicios de agua potable, principalmente por conexiones domiciliarias que incluyen los abastos residenciales, comerciales, industriales, entre otros; y en menor proporción por medio de fuentes de uso comunitario como las cantareras y pilas públicas. En contraste, en la zona rural la cobertura escasamente alcanza el 43,2% de la población que habita en dicha zona, siendo la fuente de suministro predominante las vías de fácil acceso que corresponden a las de uso comunitario antes mencionadas, esto implica que aproximadamente sólo 1.081.658 habitantes de la zona rural cuentan con acceso a agua segura con respecto a la población rural total de 2.509.591 habitantes en 2021 (ANDA, 2021).

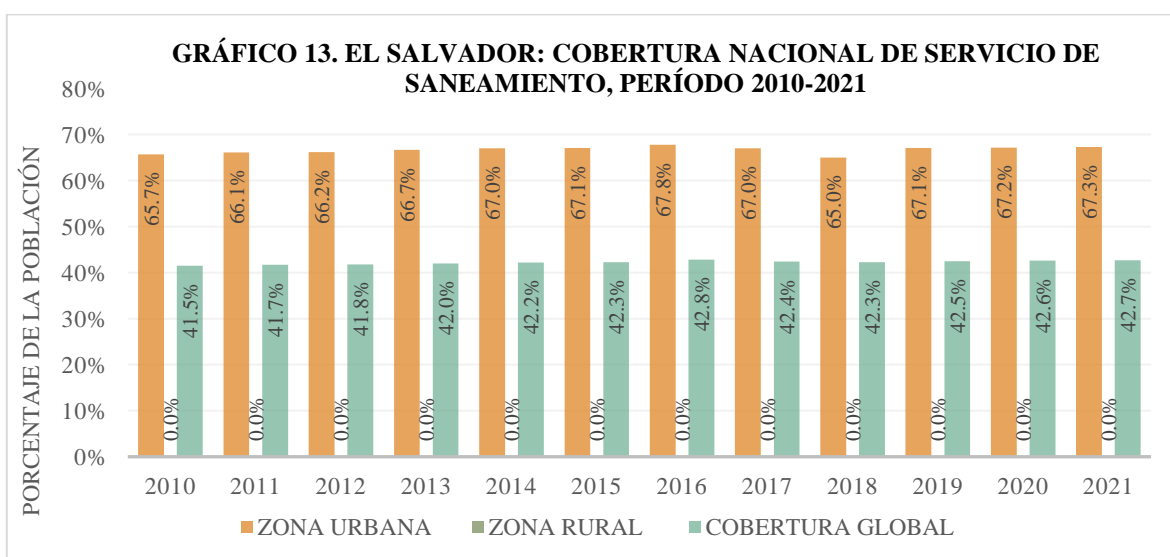
En términos globales, la cobertura de servicios de agua potable alcanzó en ese mismo año el 76,6%, equivalente a 5.223.111 habitantes en todo el territorio nacional, con respecto a la población total de 6.825.935 habitantes, que al compararse con la cobertura del año 2010 de 62,3%, se observa que los avances en la prestación del servicio han sido lentos, en los años de ejecución de la política 2011-2015, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), incorporó en total 76.597 nuevos servicios de acueductos, la incorporación de nuevos servicios se redujo en los años siguientes a un total de 49.695 nuevos servicios de acueductos de 2016 a 2021, llegando en conjunto a representar un aumento de 14 puntos porcentuales en 12 años, quedando aún un gran porcentaje de la población descubierta (ver gráfico 12).



Fuente: elaboración propia con base en información de los boletines estadísticos de ANDA, años 2010-2021

Además, si bien se indica, por ejemplo, que en la zona urbana hay una cobertura del 95%, este dato no recoge información sobre la continuidad del servicio, ya que, en algunos municipios tanto de la zona rural como urbana del país, el servicio de agua potable se suministra de forma intermitente (un día sí y un día no, o incluso pueden pasar semanas sin servicio de agua).

Con respecto al saneamiento, cabe aclarar que no se cuenta con información desagregada por zona geográfica, debido a que, según las anotaciones de los boletines estadísticos de ANDA, desde el año 2007 no se tienen registros de la disposición de letrinas correspondientes a los sistemas administrados por esa entidad y operadores descentralizados, por lo que, a continuación, únicamente se exponen los datos de la zona urbana por conexión domiciliar:



Fuente: elaboración propia con base en Memoria de Labores MINSAL 2010-2021.

Además de los servicios de acueductos y alcantarillados de ANDA, también se encuentran las intervenciones realizadas por el Ministerio de Salud, entre las que se mencionan, según lo expuesto en las Memorias de Labores de dicha Cartera de Estado para el período 2010-2021, la inspección y rehabilitación de letrinas, limpieza, desinfección y rehabilitación de pozos, desratización y desinsectación, entre otras actividades de saneamiento ambiental básico; así como, la regulación de la calidad del agua, a efecto de atender los determinantes de la salud, ya que no contar con servicios sanitarios adecuados constituye uno de los factores que incide en la transmisión de enfermedades vía fecal-oral que impactan el sistema digestivo y por lo tanto dificultan la absorción de nutrientes.

Como se muestra en el gráfico 13, la cobertura de servicios de saneamiento básico no ha mejorado de manera significativa en el tiempo, para la zona urbana del país la cobertura de este servicio se mantuvo oscilando entre 65% y 67,8%, con un promedio para el periodo de 2010-2021 de 66,7%, quedando alrededor de 1.411.358 personas sin acceso a servicios de alcantarillado que les permita tener una adecuada disposición y tratamiento de las aguas residuales.

Las condiciones de saneamiento de la zona rural son incluso más deficientes ya que para el período en estudio no se cuenta con datos sobre la incorporación de servicios de alcantarillados por conexión domiciliar; asimismo, no se han recopilado datos sobre la disposición de letrinas, por lo que se podría inferir que gran parte de dicha población no cuenta con una forma adecuada de tratar sus desechos. El vacío de información de las condiciones de la zona rural repercute en las cifras de cobertura globales, dejando en evidencia el problema de saneamiento básico, pues en todo el período, la cobertura promedio global es de 42,2%, lo que significa que cerca de la mitad de la población no cuenta con condiciones de saneamiento básico (acceso a agua segura, disposición de excretas, aguas residuales y otros desechos).

### **Salud: afecciones asociadas a la situación nutricional de la población salvadoreña**

El aprovechamiento adecuado de los alimentos contribuye a preservar la salud, lo contrario sucede cuando existen deficiencias nutricionales, que pueden desencadenar problemas como la anemia; si bien, esta enfermedad puede deberse de múltiples factores, como anomalías congénitas o factores hereditarios, la anemia por carencias nutricionales es muy común en países en vías de desarrollo (Latham M. C., 2002).

Según la Organización Mundial de la Salud (s.f), la anemia consiste en una afección en la sangre, que se expresa como una cantidad inferior de glóbulos rojos con respecto a los niveles normales según el sexo, la edad y otras condiciones, también implica la presencia de glóbulos rojos anómalos o bajas concentraciones de hemoglobina, lo cual reduce la capacidad de la sangre para transportar oxígeno a los tejidos del organismo, dificultando su funcionamiento

y generando síntomas como agotamiento, dificultad para respirar, debilidad y mareos. Dicha enfermedad afecta especialmente a niños, niñas, mujeres embarazadas y mujeres en edad fértil debido a su ciclo menstrual.

En ese sentido, las estadísticas de salud, nutrición y población del Banco Mundial (ver detalle en Anexo 11), indican que, en El Salvador, durante el año 2010, el 24,90% de la población infantil de 6 a 59 meses se veían afectados por este padecimiento, seguidos por las mujeres embarazadas con una prevalencia de anemia del 15,10% y las mujeres en edad fértil con 10%, situación que se mantiene a lo largo del período en estudio, con una prevalencia promedio de anemia del 24,78%, 15,35% y 10,06% respectivamente.

Particularmente, la anemia en la población infantil se manifiesta en un retraso del crecimiento y baja talla para la edad, la prevalencia de esta condición en niños y niñas menores de 5 años fue en promedio del 14,23% de esa población; no obstante, se registra una tendencia a la baja en este porcentaje de 17,6% en 2010 a 11,6% en 2019. Es importante destacar que la anemia en los primeros años de los niños y niñas puede traer consecuencias de largo plazo, presentes en todas las etapas siguientes del ciclo de vida, pues afecta el desarrollo psicomotor, la conducta y degrada la capacidad de sus funciones cognitivas ( Zavaleta y Astete-Robilliard, 2017).

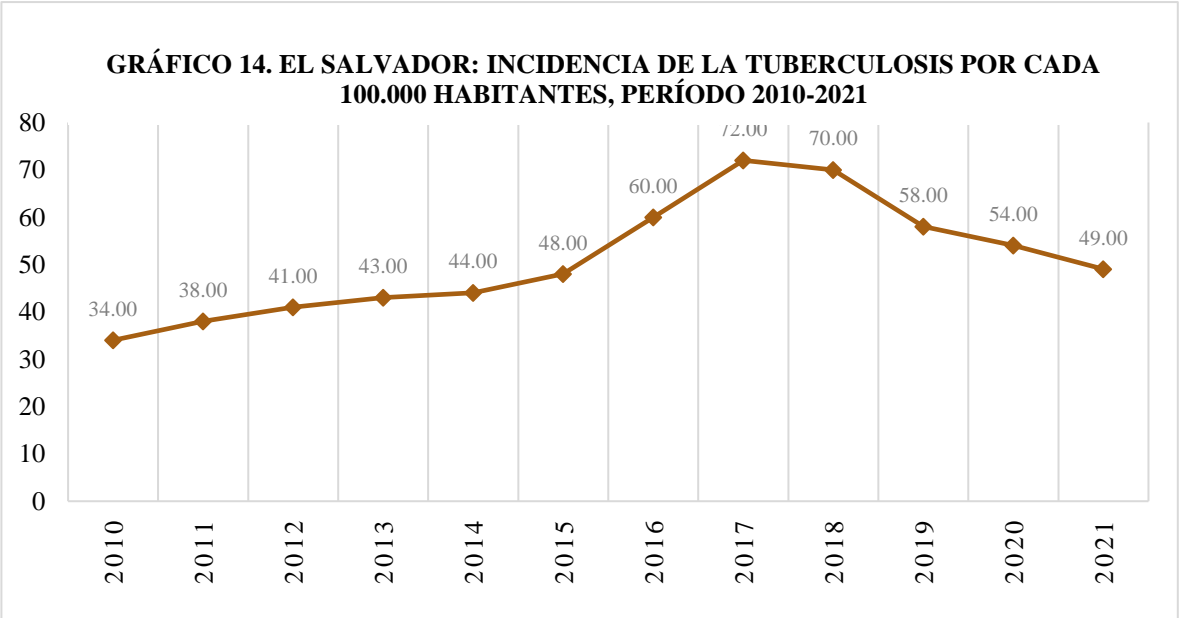
Al respecto, también es importante mencionar que, las deficiencias nutricionales que ocasionan la anemia, no solo obedecen a una inadecuada ingesta de alimentos, sino a precondiciones médicas que repercuten en el aprovechamiento de los nutrientes de los alimentos, tales como la tuberculosis y enfermedades respiratorias e infección por el VIH, entre otras enfermedades crónicas, ginecológicas, obstétricas o hereditarias (OMS, s.f).

Para combatir la anemia en la población vulnerable y otras enfermedades asociadas a la desnutrición, el Ministerio de Salud llevó a cabo diversas intervenciones en el período en estudio, enfocadas principalmente a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional materno-infantil. De acuerdo a lo manifestado en los canales oficiales de ese Ministerio, puede citarse el diseño e implementación de la Política de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna, en el marco de la cual se capacitó al personal de salud para brindar consejería en lactancia materna y se realizaron campañas para promover dicha práctica y el acondicionamiento de un espacio en los lugares de trabajo para la extracción de leche materna, entre otras acciones; en esa misma línea, se puso en marcha la estrategia de nutrición y desarrollo en la primera infancia, con el objetivo de prevenir la desnutrición crónica durante los primeros mil días de vida mediante la distribución de alimentos complementarios y fortificados para la población infantil, madres en período de lactancia y mujeres embarazadas de municipios priorizados que se encuentran en condiciones de pobreza.

Con respecto a las enfermedades que dificultan la absorción de nutrientes y que se relacionan con la anemia y otras afecciones ocasionadas por las deficiencias nutricionales, las intervenciones del Ministerio de Salud están alineadas con la implementación de la política de seguridad alimentaria, para el período 2011-2015, el referido Ministerio ya se encontraba trabajando en la atención de la tuberculosis y enfermedades respiratorias a través de la estrategia “Alto a la tuberculosis”, basada en las recomendaciones de la OMS, la cual se enfoca en tratamientos prácticos para la salud pulmonar, con especial atención a infecciones, neumonía, asma bronquial y enfermedad pulmonar obstructiva crónica, así como estrategias diferenciadas a poblaciones vulnerables (MINSAL, 2011-2015).

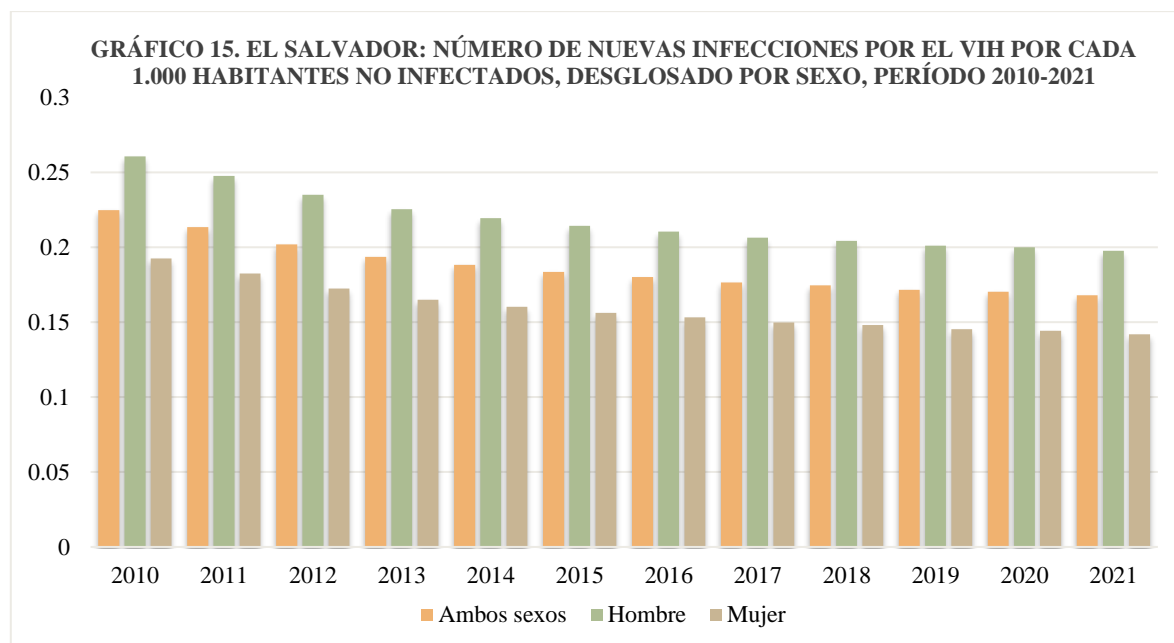
Asimismo, implementó el Programa Nacional del VIH 2011-2015, orientado a proporcionar servicios integrales de prevención, detección y atención del VIH y coinfecciones de VIH-Tuberculosis y otras enfermedades de transmisión sexual, por medio de terapia antirretroviral, pruebas de seguimiento a pacientes, entre otros (MINSAL, 2011-2015).

No obstante lo anterior, como se observa en el gráfico 14, la incidencia de casos de tuberculosis ha incrementado en el tiempo, para el período de implementación de la política de seguridad alimentaria y nutricional 2011-2015, los incrementos en los casos de tuberculosis fueron relativamente moderados, el alza más significativa se registró en los años comprendidos entre 2016 y 2018 con alrededor de 60 a 72 casos nuevos y recaídas por cada 100.000 habitantes; a partir del año 2019, la tasa de incidencia comenzó a disminuir de manera paulatina hasta llegar a 49 casos por 100.000 habitantes en 2021; sin embargo sigue siendo superior a la tasa de incidencia del inicio del período en estudio, lo cual significa que el riesgo de tener tuberculosis continua siendo alto y con ello, quienes padecen la enfermedad ven comprometido el aprovechamiento de los alimentos que ingieren.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Por otra parte, las infecciones por VIH han disminuido gradualmente, pasando de una incidencia de 0,261 nuevas infecciones por cada 1.000 habitantes no infectados en 2010 a 0,198 casos en 2021, dicha enfermedad afecta más a hombres que a mujeres, como se muestra en el gráfico 15 y al igual que la tuberculosis, repercute en la capacidad de absorción de los nutrientes de los alimentos de las personas infectadas, aumentando la vulnerabilidad de la población a sufrir problemas nutricionales como la anemia.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Con respecto a lo anterior, es importante mencionar que en el período de 2010 a 2018 ha incrementado la cantidad de personas que reciben terapia antirretroviral (TAR) para tratar el VIH, alcanzando una cobertura del 37% del total de personas diagnosticadas (73%) para el año 2018, de las cuales más del 85% viven con carga viral suprimida, es decir, que presentan menos de 1000 copias de VIH por mililitro de sangre (MINSAL, 2019), lo cual implica que el virus se encuentra controlado y por lo tanto, tienen mayores posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida; además, el riesgo de contagiar a otras personas es menor (OPS, 2020). En contraste con los problemas de salud vinculados a la baja ingesta de alimentos y deficiencias en la absorción de nutrientes, se encuentra la obesidad y el sobrepeso, que se manifiestan cuando una persona tiene un peso superior al que le corresponde según su altura, por desequilibrios calóricos dados por el exceso en el consumo de grasas saturadas y azúcares combinados con una vida sedentaria.

Coexistiendo con la desnutrición, el país también enfrenta los efectos que la obesidad y el sobrepeso tienen en las condiciones de vida de la población y sobre el sistema de salud nacional, ya que la obesidad aumenta el riesgo de padecer enfermedades como la diabetes, enfermedades cardiovasculares, hipertensión, cáncer, entre otras. En El Salvador, el

porcentaje de niños menores de 5 años con sobrepeso aumentó del 5,8% en 2010 al 6,5% en 2019 y en la población adulta de 18 años y más del 21,10% al 24,60% (ver anexo 11), esta población con sobrepeso y obesidad también forma parte de la población malnutrida.

Tanto la desnutrición como la obesidad se vinculan a problemas de acceso y disponibilidad de alimentos saludables y nutritivos suficientes y asequibles, así como, a las condiciones de salud de la población que coadyuvan al aprovechamiento de los nutrientes, vitaminas y minerales de los alimentos.

#### **5.4. CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA: ANÁLISIS DEL ENTORNO POLÍTICO, LEGAL, INSTITUCIONAL Y PRESUPUESTARIO**

La ejecución de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 se sitúa en la recta final del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que planteaban entre otras prioridades, erradicar la pobreza extrema y el hambre para el año 2015. El Salvador formó parte de los países miembros de las Naciones Unidas que adquirió el compromiso de cumplir con los ODM.

El compromiso adquirido ante la comunidad internacional representaba un peso importante en la agenda pública nacional, desde antes de la vigencia de la política, en 2002 El Salvador fue signatario de la Cumbre Mundial de la Alimentación, reiterando el compromiso de luchar contra la desnutrición y mejorar la disponibilidad de alimentos. Seguidamente, en 2008, se celebró en El Salvador la XXXII Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de Centroamérica, en la cual se diseñaron un conjunto de acciones para enfrentar la crisis económica y medioambiental ocasionada por el cambio climático y el incremento en los precios de los alimentos e insumos. La participación activa en estos espacios, evidenciaba la voluntad política de ese tiempo.

En los años previos a la ejecución de la política, el interés del Estado por cumplir con sus compromisos se reflejó en el esfuerzo por fortalecer la institucionalidad, el primer intento fue la reactivación de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición en 2003, entidad que había sido creada de forma permanente en 1988) y la incorporación de una estrategia de seguridad alimentaria al plan de gobierno de ese período.

Mas adelante, en el año 2009 la Asamblea Legislativa aprobó mediante el Decreto No. 63, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y su Comité Técnico Nacional (COTSAN), entidades encargadas de diseñar el proyecto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015.

En el ámbito legal, se espera que esa voluntad política de atender y cumplir con los acuerdos internacionales se manifieste en instrumentos concretos, tales como reformas a las leyes vigentes y nuevas leyes sectoriales, con aplicabilidad real y eficaz, para garantizar el cumplimiento del derecho a la alimentación. Sin embargo, aun cuando el documento oficial de la referida Política Nacional, reconoce el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de la población, ubicando a la población -sobre todo a la población vulnerable- en el centro de la política, esto no se tradujo en un fortalecimiento del marco legal, ya que en la Constitución de la República no se reconoce explícitamente el derecho a la alimentación.

En 2011, organismos internacionales como la FAO hacían un llamado a El Salvador para reformar la constitución, pero no fue hasta el año 2021 que esa discusión tomó forma, con la elaboración de un Acuerdo de Reforma a la Constitución para incorporar el derecho a la alimentación, cuya ratificación aún se encuentra pendiente al cierre de esta investigación.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que en el período en estudio, el desarrollo de leyes vinculadas al derecho a la alimentación se encontraba en su etapa temprana, con la elaboración del primer anteproyecto de una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional que no pasó de la etapa de revisión en la Asamblea Legislativa y fue sustituida por una nueva iniciativa en 2022, esto indica que a la fecha El Salvador no cuenta con una ley marco sobre el derecho a la alimentación, a la seguridad o a la soberanía alimentaria que proteja a las personas víctimas de violación de dicho derecho, únicamente cuenta con leyes sectoriales que regulan la salud, el trabajo, el medioambiente y la agricultura, entre otros aspectos relacionados, de las cuales pueden citarse las que entraron en vigencia durante y después de la ejecución de la política, fortaleciendo el marco legal, entre ellas la Ley de Vacunas (2012), Ley del Programa de Vaso de Leche Escolar (2013), Reformas a la Ley de Sanidad Vegetal y Animal (2013), Ley de Desarrollo y Protección Social (2014), Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura (2018), entre otras.

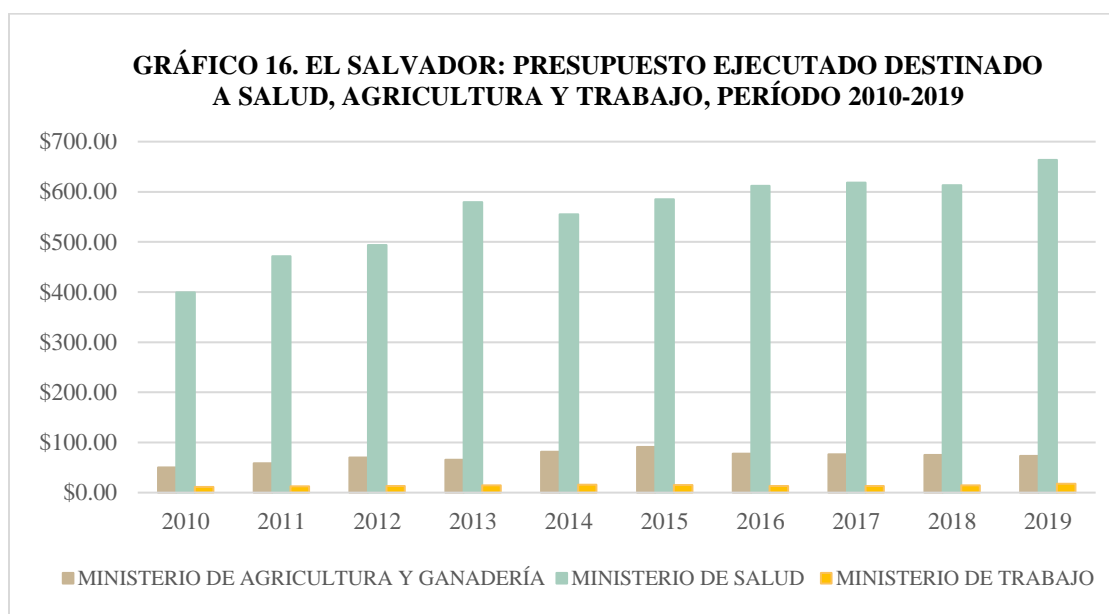
Otro aspecto importante del entorno en el que se ejecutó la política, es la relevancia de la seguridad alimentaria y nutricional en la asignación presupuestaria. Si bien, existen diversas instituciones que aportan a la ejecución de distintos programas y proyectos a favor de la seguridad alimentaria y nutricional; en esta oportunidad, para ilustrar el apoyo financiero que durante el período en observación se les ha brindado a las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional, se toma en consideración la situación presupuestaria histórica de tres actores gubernamentales relacionados:

1/ El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como representante de los intereses de velar por el desarrollo de la actividad agropecuaria, fundamental para garantizar la disponibilidad de alimentos.

2/ El Ministerio de Salud, ente rector del sistema de atención integral de salud y encargado de vigilar las condiciones de saneamiento, así como de la inocuidad de los alimentos, asociadas a la utilización biológica.

3/ El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), encargado de fortalecer el empleo decente, velar por la inserción laboral de la población, que contribuye a mejorar el poder adquisitivo y acceso a medios de vida de los trabajadores.

Según datos del Ministerio de Hacienda, a lo largo del período, las asignaciones del Gobierno Central destinadas a los Ministerios antes referidos, representaron en conjunto entre el 11.2% y 14.8% del Presupuesto General del Estado, siendo el MINSAL la institución que posee la mayor cantidad de asignaciones en sus presupuestos anuales votados (\$569,99 millones en promedio), con respecto al MAG (\$69,02 millones) y el MTPS (\$14.29 millones). Los montos ejecutados por año se muestran en el siguiente gráfico (ver detalles en Anexo 12):



Fuente: elaboración propia con base en Leyes de Presupuesto e informes de seguimiento al presupuesto del Ministerio de Hacienda, período 2010-2019.

En valores promedio, el Ministerio de Salud ejecutó \$559 millones anuales de un presupuesto modificado de \$584 millones, destinados principalmente al abastecimiento de medicamentos e insumos médicos para brindar atención ambulatoria y hospitalaria; gastos relacionados con la implementación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud, basado en el modelo de atención primaria, el cual incluye Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) básicos y especializados; y el fortalecimiento de las Redes Integrales e Integradas de Salud (RIISS), con el objeto de brindar servicios de calidad a la población en general, con énfasis en la salud materna, neonatal e infantil y ampliación de la cobertura de atención en zonas vulnerables, por medio de la red de hospitales nacionales, unidades y casas de la salud.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ejecutó en promedio la cantidad de \$71,96 millones anuales, equivalentes al 84,2% de la asignación modificada promedio de \$85,46 millones. En el presupuesto institucional se priorizó la reactivación y capitalización del sector agropecuario y pesquero, con el fin de incrementar la producción, generar empleos y nuevas fuentes de ingresos a las familias beneficiadas que trabajan en dicho sector, con énfasis en la producción de alimentos y la diversificación e industrialización de los bienes agropecuarios. Puntualmente los recursos se utilizaron para desarrollar acciones estratégicas de asistencia técnica, entrega de semilla mejorada y fertilizantes, vacunación de especies bovinas y equinas, vigilancia fitozoosanitaria y apoyo a pequeños productores.

Asimismo, se realizaron esfuerzos por promover la transformación y modernización de la agricultura y la inversión productiva por medio de la implementación de diversos programas y proyectos, tales como el Programa de Reconstrucción y Modernización Rural para aumentar el acceso a oportunidades de negocios y mercados laborales, el Plan de “Agricultura Familiar” para beneficiar a las familias más pobres del país a través de los programas de abastecimiento, encadenamiento productivo, enlace con la industria y el comercio e innovación agropecuaria; Proyecto de Apoyo a la Agricultura Familiar; Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural a nivel central, paracentral y oriental y el Programa de Competitividad Territorial Rural (Amanecer Rural), entre otros; que en conjunto buscaban contribuir a mejorar las condiciones económicas, sociales y capacidades empresariales y productivas de las empresas rurales beneficiarias y las familias beneficiadas.

Finalmente, el monto promedio ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social asciende a \$14,29, que representa el 97,4% de su presupuesto modificado promedio de \$14,43 millones, de los cuales, el monto con mayor peso es el utilizado para la prestación de servicios laborales que comprenden la asistencia laboral brindada a trabajadores y empleadores para resolución de conflictos, acciones de vigilancia y cumplimiento de leyes laborales, previsión social y gestión del empleo, a través de mecanismos para la inserción de hombres y mujeres al mercado laboral, así como de las personas con discapacidad, entre otros.

## **VI. CONCLUSIONES**

Del análisis del comportamiento histórico de las variables antes expuestas se obtiene la respuesta a la motivación inicial de este apartado, de identificar si las intervenciones realizadas en el marco de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el período 2011-2015 fueron efectivas en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos de los ejes estratégicos seleccionados y vinculados a las dimensiones de acceso, disponibilidad y utilización biológica de los alimentos.

Con base en los resultados antes expuestos, se considera que no es posible atribuir a la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 un papel decisivo y determinante en la generación de valor público sostenible orientado a garantizar la disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos; esto no quiere decir que las acciones que se derivan de dicha política no hayan aportado beneficios importantes a la población, sino que, al observar la tendencia de la mayoría de los indicadores sometidos a evaluación, se cuestiona la consistencia de la intervención.

Con respecto a la disponibilidad de alimentos, las acciones estratégicas de aumento de la producción nacional no alcanzaron a crear el espacio propicio para la recuperación sostenida del sector agropecuario y reducir o aliviar la dependencia a la importación de alimentos que compromete la seguridad alimentaria, por la vulnerabilidad que implica ante crisis globales de suministros<sup>15</sup>; por lo que, al no contar con un cambio significativo en el sistema productivo ni en los rendimientos de la producción, no se considera que la intervención haya logrado avances hacia la consolidación de un sector agropecuario estable y diversificado. Además, el abastecimiento alcanzado no representa una cobertura equitativa de los requerimientos básicos de kilocalorías diarias, ya que el suministro de energía alimentaria no se cubre para toda la población.

En relación al acceso a alimentos nutritivos y saludables, el trabajo interinstitucional no tuvo el alcance suficiente, ya que, se ha comprobado que persisten las limitaciones de acceso a los mismos, principalmente de la población desempleada y de las familias cuyos miembros perciben bajos ingresos, los cuales se encuentran en condiciones de subempleo formal e informal. Se observa que no se obtuvieron resultados robustos en la reducción de la desigualdad, debido a que la brecha salarial entre hombres y mujeres es persistente, de igual forma, persiste la desigualdad de acceso entre zonas geográficas, siendo la zona rural la más afectada por los bajos salarios de la actividad agrícola que predomina en esa zona del país, con respecto al resto de actividades económicas; así como, por el carácter estacional de esa actividad. La heterogeneidad de los salarios percibidos por zona afecta la cobertura de los costos de la canasta básica alimentaria para la población vulnerable, dejando un margen reducido de recursos para la cobertura de otras necesidades básicas.

La desigualdad también está presente en el acceso a servicios de saneamiento, que constituye un determinante de la salud y repercute en el aprovechamiento de los alimentos. Se comprobó que existe una marcada diferencia en el acceso a agua potable, disposición de excretas y manejo de desechos sólidos entre las diferentes zonas geográficas del país, dicha brecha afecta en mayor medida a la zona rural, donde no se cuenta con datos sobre la incorporación de servicios de alcantarillados por conexión domiciliar y la cobertura de servicios de agua potable únicamente alcanza a menos de la mitad de la población que habita en dicha zona.

---

<sup>15</sup> De aquellos cultivos que podrían obtenerse internamente, por tener condiciones aptas para su producción.

Aunado a lo anterior, el comportamiento de la incidencia de algunas enfermedades que condicionan la utilización biológica de los alimentos no ha presentado mejoras sustanciales, la incidencia de la tuberculosis ha aumentado y pese a que la incidencia del VIH ha disminuido, lo ha hecho muy lentamente, además, cabe destacar que no todas las personas enfermas han sido diagnosticadas y de la población que cuenta con diagnóstico, una gran proporción no tiene cobertura de tratamiento y control, que es fundamental para controlar la carga viral y contribuir a una mejor calidad de vida; por lo que las personas que padecen estas enfermedades, aún se encuentran expuestas y vulnerables a problemas nutricionales como la anemia.

Los resultados del análisis de la evolución histórica de los indicadores de cada dimensión de seguridad alimentaria y nutricional permiten determinar que las acciones implementadas en el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 no fueron suficientes. Cabe recordar que las medidas adoptadas tenían como finalidad contribuir de forma conjunta a “Garantizar el derecho a una alimentación saludable para toda la población salvadoreña, en una forma progresiva, iniciando con las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria de manera ambiental, social, cultural y económicamente sostenible, contribuyendo en el largo plazo a mejorar la calidad de vida de la población”; sin embargo, los cambios en la realidad de la población no fueron progresivos y en la mayoría de los indicadores se observó una tendencia al estancamiento.

La dificultad para garantizar el alcance y sostenibilidad en el mediano y largo plazo de las intervenciones asociadas a los objetivos específicos de cada eje estratégico, obstaculizó la efectividad de la política, la situación actual refleja que la población no goza de seguridad alimentaria universal y tampoco se ha alcanzado la soberanía alimentaria que representa el estado de ejercicio del derecho a la alimentación a escala nacional; por tanto, pese a que las acciones estratégicas de la política muestran una relación de causalidad sólida con la consecución de los objetivos que justifica su ejecución, se confirma el diagnóstico de factibilidad inicial, ya que éstas no lograron tener la fuerza necesaria para generar de manera sostenida, un impacto que se traduzca en generación de valor público para la población.

En línea con lo anterior y considerando que la continuidad de los programas y proyectos en la esfera pública dependen de la voluntad política y las prioridades contenidas en la agenda pública de cada gobierno; y su efectividad de la capacidad de ejecución institucional de los actores involucrados, cabe señalar que para la política objeto de la presente evaluación, las condiciones del entorno legal, institucional y presupuestario tampoco fueron del todo favorables para garantizar la permanencia de las intervenciones.

En ese sentido, el análisis del entorno reveló que aun cuando el diseño de la política contiene elementos bastante acertados, ésta no tuvo el alcance y sostenibilidad suficiente para contribuir a la realización progresiva del derecho a la alimentación, debido a que la voluntad política no trascendió con la misma fuerza del discurso a la acción; además, no contó con mecanismos de coordinación interinstitucional constantes, para temas transversales como la generación de empleo en el sector rural.

La institucionalidad básica responsable de la ejecución de la política correspondía a una entidad relativamente nueva, en proceso de consolidación (creada en 2009 y encargada del diseño e implementación de la política 2011-2015); sobre esto, cabe mencionar que incluso a la fecha, el CONASAN sigue jugando un papel pasivo, ya que, algunas de las plataformas de generación de información y seguimiento como el Observatorio en Seguridad Alimentaria y Nutricional (ONSAN) han dejado de funcionar con regularidad.

A lo anterior se agrega que el marco legal que respalda el derecho a la alimentación se encontraba poco desarrollado y con poco seguimiento (situación que a la fecha se mantiene), esto se observa por ejemplo, en el alcance y desarrollo de las leyes que componen el marco jurídico, pues no ofrecen mecanismos de aplicación práctica y eficaz para defender a la población en casos de violación al derecho a la alimentación, ni medidas de compensación u otras formas de protección, dicho marco únicamente se compone de leyes sectoriales y no se reportan avances significativos hacia una ley marco o al reconocimiento del derecho a la alimentación de manera explícita en la Constitución.

En cuanto al financiamiento de las intervenciones estatales orientadas a la consecución de los objetivos de la política en estudio, se observó que no se cuenta con un presupuesto etiquetado que permita dar seguimiento a los recursos inicialmente consignados para la ejecución de la política, que dé información de la situación presupuestaria de todas las instituciones involucradas de manera transversal.

Finalmente, con relación al presupuesto de las entidades consideradas en esta investigación, aunque las asignaciones presupuestarias en términos absolutos para el Ministerio de Salud son considerables y permiten brindar atención médica que coadyuva a conservar las condiciones de salud necesarias para el aprovechamiento adecuado de los alimentos, el Estado no brinda el mismo nivel de prioridad a la reactivación del sector agropecuario, que es indispensable para garantizar el abastecimiento de alimentos y reducir la dependencia a las importaciones, ni a la promoción del empleo para facilitar el acceso a los mismos, por lo que, puede inferirse que, en términos relativos, la cobertura del derecho a la alimentación no representa un monto relevante y prioritario en el presupuesto global del Gobierno Central.

Es importante señalar que la ejecución de los recursos en las diferentes instituciones no se centraliza en la seguridad alimentaria y nutricional, sino que atienden otras obligaciones propias de su quehacer, lo cual reduce incluso más el monto que se destina a las acciones estratégicas para apoyar la implementación de la política; por otra parte, los porcentajes altos de ejecución presupuestaria tampoco son una referencia de calidad del gasto, por lo que no garantiza la efectividad de las intervenciones.

Considerando las condiciones de inseguridad alimentaria reportadas de manera sostenida en el tiempo, así como, la vulnerabilidad de El Salvador ante situaciones de emergencia mundial, como consecuencia de la debilidad de su capacidad productiva nacional y su dependencia a la importación de alimentos (FAO et al., 2021) se concluye que durante el período analizado, El Salvador no pudo alcanzar el mínimo requerido para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación y por lo tanto, también se encuentra lejos de lograr la soberanía alimentaria.

A lo cual se suma que la debilidad en la atención de las causas estructurales de la inseguridad alimentaria y nutricional han impedido que la política logre instaurarse como política de estado, aun cuando el objeto de la intervención se relaciona con la cobertura de un derecho para la población.

## **VII. RECOMENDACIONES**

En razón de lo expuesto, se ha determinado la necesidad de reformular la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, para subsanar las deficiencias de diseño identificadas en la política evaluada, mejorando el planteamiento de los objetivos y sus acciones prioritarias, a fin de garantizar la relación de causalidad y suficiencia entre los productos de la implementación de la política y los resultados deseados; asimismo, para incluir metas, indicadores debidamente cuantificables y un presupuesto real y estructurado con su respectivo plan de ejecución.

Siendo congruente con la misma línea de análisis de la presente evaluación, las recomendaciones específicas que se indican a continuación, se orientan a solventar los vacíos identificados a nivel de las causas inmediatas y estructurales de la inseguridad alimentaria y nutricional:

## **7.1. Recomendaciones relacionadas a las causas inmediatas de la inseguridad alimentaria y nutricional.**

Partiendo de las debilidades observadas en el sistema alimentario nacional, en cuanto a la capacidad de producción y comercialización del sector agrícola y considerando que dicha situación repercute tanto en la disponibilidad y utilización de alimentos a nivel nacional, como en la capacidad adquisitiva de los hogares conformados por pequeños y medianos productores, se recomienda:

Para incrementar la producción y superar las barreras de la comercialización por la dificultad que tienen los pequeños y medianos productores para colocar sus productos a precios justos, se sugiere implementar un esquema de subsidios e incentivos fiscales a la producción de granos básicos, frutas, hortalizas, lácteos y productos cárnicos para disminuir los costos, focalizado exclusivamente en los pequeños y medianos productores sin afectar negativamente los bolsillos de los consumidores, que contenga al menos los siguientes elementos:

1. Otorgar una transferencia monetaria o en especies a los productores, condicionada a la adopción de prácticas de restauración medioambiental, por ejemplo, la diversificación de los cultivos con la siembra de árboles frutales u otras plantaciones que contribuyan a capturar dióxido de carbono, priorizando la preservación de los recursos naturales de que dispone y la restauración de las tierras que se encuentran erosionadas; uso de productos amigables con el medio ambiente para control de plagas o fertilización, en sustitución de los plaguicidas y fertilizantes tradicionales que contienen sustancias químicas dañinas para el agua y las tierras.
2. Transferencias monetarias o en especies para fomentar la actividad pecuaria, pesca y silvicultura, que se encuentren condicionadas a la adopción de buenas prácticas no contaminantes en el proceso productivo, que permitan reducir la emisión de gases de efecto invernadero y el tratamiento adecuado de los desechos generados por el ganado, entre otras prácticas.
3. Subsidio o exención del pago de impuestos como el IVA o impuestos a la importación aplicados a insumos agropecuarios, tales como, fertilizantes orgánicos, bioplaguicidas y plaguicidas botánicos, entre otros, cuyo uso no sea dañino para el medioambiente ni afecte la calidad de los cultivos y su utilización, con el propósito de promover su uso.

4. Regulación de los cultivos de caña de azúcar, con mecanismos sancionatorios para contrarrestar las prácticas dañinas.

Unido a lo anterior, para que los productores sean capaces de incorporar nuevas técnicas de producción y prácticas sostenibles, que constituyen la condición de las transferencias propuestas, se requiere adoptar nuevas metodologías de asistencia técnica, personalizada y centrada en los requerimientos de formación que tiene la población -para lo cual es fundamental escuchar y atender de primera mano las necesidades de la comunidad-, es decir, proveer un acompañamiento real en cada etapa del proceso productivo, para que puedan interiorizarse las buenas prácticas agropecuarias y transformar la información en verdadero conocimiento aplicado, lo mismo sucede con la asistencia técnica para la adopción de nuevas tecnologías, una preparación completa, educativa en el nivel práctico y teórico que permita transitar de forma gradual a tecnologías superiores que doten de mayor precisión a los procesos agrícolas, en aspectos como la medición de requerimientos de agua, insecticidas y fertilizantes, optimización de recursos, entre otros.

En ese sentido, cabe destacar la importancia de las medidas de automatización agrícola entendidas según la FAO (2022), como el uso de maquinaria y equipo especializado para mejorar los procesos productivos y la toma de decisiones basadas en diagnósticos oportunos sobre las condiciones de los cultivos, favoreciendo la gestión de los mismos, reduciendo costos y las cargas de trabajo agrícola pesado, mejorando con ello la producción, dichas medidas deben implementarse con especial cuidado, sin perder de vista que el objetivo es facilitar el proceso y potenciar la productividad y rentabilidad a favor directamente de los pequeños y medianos productores e indirectamente de los consumidores; por lo que, no se trata de desplazar la mano de obra, si no de convertirla en mano de obra mejor calificada para insertarse en las nuevas tecnologías, incluyendo aquellas asociadas a la automatización, como la preparación en el uso de nuevas maquinarias.

Es importante mencionar que la modernización del sector agrícola solo podrá ser beneficiosa en la medida en que se encuentre enfocada en compatibilizar el uso de nuevas tecnologías con el bienestar de la población y la sostenibilidad ambiental, esto puede representar una oportunidad para ahorrar tiempo en las actividades primarias que antes de ser automatizadas ocupaban gran parte del esfuerzo de los productores, para que puedan incursionar en otras iniciativas productivas con mejores condiciones laborales dentro de la cadena de procesos de los sistemas alimentarios. La misma lógica deber ser aplicable a la implementación de nuevas tecnologías en los demás eslabones de la cadena: conservación, almacenamiento y transporte.

Entrar al mundo de las tecnologías aplicadas a la agricultura representa por lo tanto, un gran desafío, para procurar beneficios en la producción sin comprometer los valores nutricionales de los alimentos ni forzar el desplazamiento de los pequeños y medianos productores por las economías de escala, siendo crucial en este punto, crear la infraestructura física, jurídica y

social necesaria para avanzar a estos nuevos estados de desarrollo sostenibles e inclusivos, esto incluye proporcionar seguridad jurídica a la población rural, proveer oportunidades para el acceso y escrituración de sus tierras y opciones de financiamiento adecuadas para inversión, entre otros aspectos. Según la FAO (2022) “Los países que ignoren el desafío podrían perder el empleo agrícola manual de bajos salarios que tienen ahora, sin desarrollar oportunidades agrícolas de salarios más altos basadas en la automatización” (p. 78).

En complemento, se recomienda considerar la naturaleza estacional de la actividad agrícola para proveer oportunidades laborales alternativas a la población que trabaja en este sector, de tal manera que su capacidad de acceso a alimentos nutritivos no se vea interrumpida durante la temporada baja de las labores primarias del tratamiento de los cultivos, para lo cual se requiere reforzar las actividades secundarias del sector a través de la preparación de los pequeños y medianos productores en oficios o quehaceres complementarios a su actividad principal, tales como transformación de los insumos primarios para la venta de productos alimenticios preparados y envasados, tales como, jaleas frutales, aderezos, salsas, alimentos en conserva, entre otros productos para comercialización; fabricación de productos artesanales a base de los residuos que dejan los procesos de elaboración de alimentos, como jabones de cáscaras frutales y aceites naturales, productos exfoliantes, entre otros de uso corporal. Estas medidas para paliar las épocas bajas de actividad, deben de ir acompañadas por educación financiera que le de a los hogares las herramientas básicas para administrar sus ingresos.

Con respecto a la utilización de los alimentos, se sugiere tomar acciones para reforzar la educación nutricional, a través de charlas, talleres, capacitaciones u otros espacios de participación y aprendizaje en las comunidades para llegar a los hogares, en las escuelas, en las salas de espera de los centros de atención médica, en las instituciones públicas y privadas como parte de las funciones de los comités de salud ocupacional, entre otros espacios para divulgar de forma creativa y efectiva, las prácticas de higiene e información nutricional para una dieta sana.

Como se observa, las recomendaciones relacionadas a incrementar la disponibilidad y mejorar el acceso y utilización biológica de alimentos, representan un desafío que abarca la necesidad de hacer cambios para fortalecer la institucionalidad pública y mejorar la asignación de recursos para financiar las iniciativas antes descritas, por lo que, se exponen a continuación algunas recomendaciones para tratar los factores determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional:

## **7.2. Recomendaciones relacionadas a las causas estructurales de la inseguridad alimentaria y nutricional.**

Una mejora en las condiciones nutricionales de la población supone atender las problemáticas que impiden el avance de todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, de tal manera que los indicadores que dan cuenta de la disponibilidad de alimentos, acceso y condiciones de saneamiento y salud puedan sobrepasar el estado de estancamiento o crecimiento lento que se ha visualizado en las series de datos analizadas; para ello, es importante contrarrestar las fallas desde las causas estructurales, para que la solución sea sostenible en el tiempo. Resolver estas fallas potencia los resultados de las acciones de corto y mediano plazo antes mencionadas.

En consideración a lo anterior y tomando en cuenta los hallazgos de la evaluación de resultados, se recomienda ubicar nuevamente en la agenda pública el problema alimentario, puestos los objetivos en subsanar las debilidades estructurales que pueden resumirse en los siguientes desafíos para avanzar hacia la cobertura del derecho a la alimentación:

**Promover el fortalecimiento institucional** de las entidades del sector público relacionadas directa e indirectamente con garantizar la disponibilidad, acceso y aprovechamiento de los alimentos, que permita dotarles de mayor capacidad de acción y ampliar su cobertura de bienes y servicios suficientes y de calidad a favor de la población, mejorando la legitimidad del Estado y la percepción de la generación de valor público.

El fortalecimiento institucional requiere de la ampliación de la capacidad física instalada y la profesionalización del servicio público, en la medida en que se mejore la capacidad de planificación estratégica, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos, así también mejorará la efectividad de las intervenciones. Aunado al proceso de fortalecimiento institucional, deben incrementarse los esfuerzos para priorizar la seguridad alimentaria y nutricional dentro de sus ámbitos de competencias respectivos.

Contar con capacidad física instalada suficiente y personal especializado, permitirá que las instituciones responsables de ejecutar las acciones antes propuestas puedan cumplir con el área que les compete, por ejemplo, desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la reactivación del sector agropecuario desde la implementación de acciones estratégicas que refuercen la capacidad productiva nacional mediante el uso de tecnologías y buenas prácticas de gestión de los cultivos; análisis de encadenamientos productivos y estudios de mercados para identificar oportunidades para reducir el grado de dependencia de algunos alimentos, apostando a la diversificación en cooperación con el Ministerio de Economía; brindar acceso a equipamiento, asesoría y acompañamiento técnico a los productores, entre otras medidas.

Asimismo, a través del Ministerio de Trabajo las mejoras en las condiciones salariales de los trabajadores y proveer espacios para encontrar mejores oportunidades laborales y de preparación técnica para la población vulnerable, así como, promover oportunidades de trabajo en la zona rural de índole no agropecuario que permita subsistir en las épocas que merma la actividad agrícola y ganadera, a efecto de ofrecer fuentes complementarias de medios de vida.

Con respecto a las condiciones de saneamiento y salud, es importante ampliar la cobertura de los servicios de inspección del Ministerio de Salud, así como, su capacidad sancionatoria para regular los establecimientos que no cumplan con los criterios de inocuidad del agua y de los alimentos.

Promover y aumentar la cobertura desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de los esfuerzos que se encuentran realizando por difundir la educación nutricional en las escuelas, la venta de productos saludables en las cafeterías y uso de huertos caseros.

Desde la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, promover la búsqueda sostenible de nuevas fuentes de producción de agua, renovar y mejorar los sistemas de producción y distribución actuales, unir esfuerzos con el Ministerio de Salud para asegurar la calidad del agua y ampliar la cobertura de los servicios de saneamiento, principalmente en la zona rural, para reducir la brecha en las condiciones de salubridad con respecto a la zona urbana del país.

En esta misma línea, para fortalecer la institucionalidad, también es crucial promover la reactivación y consolidación del CONASAN como ente rector de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, que sirva de enlace y coordine con los actores tanto del Gobierno Central como de las municipalidades y la sociedad civil y brinde espacios de consulta, seguimiento y evaluación específicos para la problemática alimentaria.

De manera transversal, es importante promover el fortalecimiento de las entidades encargadas de la recopilación de información y generación de estadísticas e información relacionadas a la seguridad alimentaria y la nutrición que sea de utilidad para el diseño de políticas públicas acertadas; en ese sentido, se sugiere llevar a cabo un proceso de actualización de la composición y el costo de la Canasta Básica, por medio de la Oficina Nacional de Estadísticas y Censos del Banco Central de Reserva, con el propósito de que ésta no responda únicamente a mediciones económicas, sino que también sea representativa de los requerimientos nutricionales de la población salvadoreña, de acuerdo a los gustos, costumbres y preferencias, social y culturalmente adoptadas. Además, es de suma importancia reforzar la investigación en materia agropecuaria para la innovación de los procesos productivos y las estadísticas nacionales referentes a la condición del medio ambiente, incluyendo la utilización de instrumentos de medición de valoración ambiental.

**Avanzar hacia un marco jurídico fuerte, consolidado y relevante.** Revisar la normativa vigente, evaluar la necesidad de reformas, aprobar la ley marco de la seguridad alimentaria y nutricional y aprobar y ratificar la reforma constitucional de reconocimiento formal del derecho a la alimentación, son pasos impostergables para construir la buena gobernanza.

Existen leyes sectoriales vinculadas a la seguridad alimentaria que entraron en vigencia hace más de 40 años, para fortalecer el marco jurídico éstas deben someterse a revisión para actualizarlas o evaluar su derogatoria y aprobar instrumentos legales nuevos y más efectivos si es necesario, estos instrumentos legales deben ser política y técnicamente viables y complementarse con leyes intersectoriales que faciliten la coordinación interinstitucional y con los actores de las comunidades y abra los canales de conexión entre los distintos niveles de gobierno, para mejorar el alcance de la aplicabilidad de la normativa.

Igualmente, con respecto a la ley marco, debe retomarse la iniciativa de ley para su revisión, modificación (si aplica) y aprobación. En este caso, el peso de las organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos y la seguridad alimentaria, así como, la voluntad política para retomar el tema de forma integral en la agenda pública es primordial para darle relevancia a la actualización del marco legal.

El fortalecimiento del marco jurídico también coadyuva a delimitar las responsabilidades y facultades de control y sanción por parte de las instituciones y a establecer las reglas del juego para los distintos actores involucrados.

**Presupuesto con enfoque de derechos y orientado a resultados.** Tomando en cuenta la situación deficitaria de las finanzas públicas, que restringe la distribución de las asignaciones del Presupuesto General del Estado y que dicho presupuesto es un instrumento operativo de política pública, debe advertirse la necesidad de mejorar la eficiencia y la eficacia de su ejecución en el normal funcionamiento del sector público y en situaciones de emergencia donde la seguridad alimentaria depende de la respuesta estatal por la pérdida de medios de vida de las personas.

En ese contexto y en armonía con la guía “Presupuestar para promover el derecho a la alimentación” de A. Blyberg y F. Mischler (2014), no se trata solo de destinar fondos para cualquier tipo de programa o proyecto relacionado con la alimentación; para presupuestar, el criterio de asignación de recursos debe centrarse en la calidad de la prestación de bienes y servicios públicos, es decir, ubicar en el centro las necesidades de la población y el ejercicio de sus derechos, para lo cual, es indispensable promover la participación ciudadana en el proceso de identificación del problema, las propuestas de solución y el uso de los recursos para su financiamiento.

Lo anterior requiere ajustar la política fiscal, por el lado de los ingresos con un esquema tributario progresivo, que no castigue a la población vulnerable con impuestos indirectos a productos básicos para la subsistencia, respetando el ejercicio del derecho y por el lado del gasto, priorizando la asignación de fondos a intervenciones que promuevan el derecho a la alimentación, cuya selección (de entre todas las intervenciones posibles) debe hacerse basada en evidencias sobre la consistencia de su relación causal y el alcance de los resultados a favor de la población objetivo, así como, la implementación de mecanismos de control comunitario o auditorías sociales y evaluaciones técnicas, desde la oficina gubernamental competente, para valorar el impacto del presupuesto en el goce de los derechos humanos.

Asimismo, implica identificar y gestionar nuevas estrategias de movilización de recursos, fuentes de financiamiento interno y cooperación internacional para ampliar las asignaciones del presupuesto de las instituciones relacionadas a la consecución de la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional. En materia agropecuaria, promover la movilización de recursos para reforzar los planes, programas y proyectos que dinamizan el sector y que tienen por objetivo potenciar la producción nacional y dotar gradualmente a los productores nacionales de la capacidad productiva necesaria para disminuir la dependencia a las importaciones de alimentos agropecuarios esenciales, que contribuyan a su vez a reducir la vulnerabilidad nacional y mejorar la seguridad alimentaria en situaciones de emergencia y choques externos con un enfoque sostenible, de la mano con el esfuerzo por incrementar la movilización de recursos para la protección de los ecosistemas. En esa misma línea, tomar como prioridad reforzar las asignaciones presupuestarias para fortalecer el sistema integrado de salud pública y ofrecer oportunidades de empleo y salarios dignos, con lo cual se incrementa la cobertura y el disfrute del derecho a la alimentación de forma sostenible, tal como lo plantean los autores.

**Implementar medidas concretas para la mitigación y adaptación al cambio climático** como respuesta a la vulnerabilidad del sistema productivo agropecuario ante sequías e inundaciones, lo cual implica tomar conciencia de la importancia de atender los problemas medioambientales como un asunto intrínsecamente relacionado a la sostenibilidad de la seguridad alimentaria y nutricional, en tanto que éstos repercuten en la disponibilidad (por la reducción significativa de la productividad agrícola y disponibilidad y calidad del agua); acceso (por el incremento en los precios de los alimentos dada la condición de escasez en la producción y la reducción de los ingresos y el empleo de las familias rurales); y en la capacidad de las personas para su aprovechamiento biológico por los efectos nocivos del cambio climático en la salud (CEPAL, NDF & BID et al, 2018).

Como se observó, entre los efectos recurrentes del cambio climático pueden citarse las modificaciones en los patrones de lluvias, cambios en el aumento, distribución e intensidad de las plagas y enfermedades, sequías e inundaciones; así como, modificaciones en la temperatura de la atmósfera y el suelo, disminución de la humedad de suelo e incrementos en la concentración de dióxido de carbono ( $CO_2$ ), que son considerados impactos sistémicos de largo plazo en la agricultura (BID, 2014).

En ese contexto, la literatura sobre cambio climático ofrece amplias recomendaciones para mejorar la capacidad de los países para gestionar los riesgos e impactos de la problemática medioambiental en la agricultura, de las cuales pueden extraerse importantes lecciones para el caso particular de El Salvador, destacando las siguientes medidas de adaptación y mitigación: 1/ Promover la producción y comercialización de cultivos resistentes a inundaciones y sequías. 2/ Sustituir plaguicidas y fertilizantes que contienen  $CO_2$  por productos con baja huella de carbono (BID, 2014). 3/ Implementar medidas de almacenamiento, protección y gestión del uso del agua, principalmente en los procesos productivos, lo cual incluye promover métodos alternativos de producción agrícola, entre ellos la irrigación y la agricultura de secano basada en el uso exclusivo del agua proveniente de la lluvia, entre otros (FAO, s.f). 4/ Reforzar las estrategias de análisis y mitigación del riesgo proveniente de desastres naturales por medio de la identificación de amenazas; implementación de sistemas de alerta temprana para evitar daños en los medios de vida; planes de contingencia para almacenamiento de insumos agrícolas y alimentos; y la construcción de infraestructura agraria resiliente (FAO, 2018), entre otras medidas orientadas a reducir de forma gradual la vulnerabilidad del sistema productivo nacional.

Adicionalmente, considerando que en El Salvador aún no se ha consolidado una cultura de responsabilidad y protección al medio ambiente, conviene explorar la factibilidad de implementar precios por servicios ambientales o esquemas de compensación por los servicios ecosistémicos derivados del uso de los recursos naturales, a efecto de incentivar los beneficios de las externalidades positivas (como lo es el caso del uso del agua que en algunos países de la región se ha regulado por medio de un fondo fiduciario capitalizado por los usuarios); así como, para evitar la continuidad de las externalidades negativas o fallas de mercado que se producen por la sobre explotación del medio ambiente para fines económicos, tales como, la contaminación atmosférica por dióxido de carbono, erosión del suelo por prácticas agrícolas dañinas, gases de efecto invernadero, entre otros, para cuya regulación convendría el pago de impuestos verdes o derechos ecológicos.

**Construir un sistema de seguimiento y evaluación** que favorezca la rendición de cuentas y facilite el seguimiento y las evaluaciones de diseño, gestión, desempeño, resultados e impacto, con indicadores adecuados para las diferentes etapas de implementación de la política de seguridad alimentaria y nutricional. Se recomienda que el referido sistema contenga para el caso de la evaluación de resultados, un conjunto de indicadores por dimensión (como los expuestos anteriormente).

En complemento a las medidas por dimensión y con el propósito de ofrecer una medición de cobertura del derecho a la alimentación, se propone la construcción de un indicador compuesto que sea capaz de reflejar en un solo dato los avances de las múltiples dimensiones del problema alimentario, de forma coherente y con una interpretación válida, oportuna y relevante; una medición sintetizada y unidimensional que simplifique la comprensión del concepto multidimensional de seguridad alimentaria, para facilitar el análisis de los comportamientos que no son directamente detectables en una sola variable (Schuschny y Soto, 2009).

El valor agregado de un indicador compuesto está en su poder de condensar los resultados para facilitar la interpretación del fenómeno y en ser un instrumento para la rendición de cuentas y la comparabilidad de resultados entre diversas unidades de análisis (países, departamentos o municipios, por ejemplo). Adicionalmente, por su simplificación, la presentación de los resultados sintetizados puede favorecer la toma de decisiones sobre el curso de las políticas públicas y contribuye a transmitir los resultados a la población, quienes, en su rol como sujetos de derecho, valoran los bienes y servicios públicos (Schuschny y Soto, 2009).

Asimismo, el sistema de seguimiento y evaluación debe propiciar ejercicios de retroalimentación, retomar las lecciones aprendidas de la implementación de las políticas públicas anteriores que conforman los antecedentes y punto de partida, incluyendo la política objeto de la presente evaluación, a efecto de mejorar el diseño e implementación de intervenciones futuras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- A. Blyberg y F. Mischler. (2014). *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación "Del plato a la boca..."*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- ACF, A. C.-R. (2008). *Documento de Política. Seguridad alimentaria y medios de vida*. París.
- Adrián Rodríguez, M. R. (2019). Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe. Elementos para una visión regional. *Recursos Naturales y Desarrollo No. 191*.
- AECID. (24 de febrero de 2017). *AECID y FIDA visitan proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para las Regiones Central y Paracentral, en el departamento de la Libertad*. Obtenido de <http://www.aecid.sv/aecid-y-fida-visitacion-proyecto-de-desarrollo-y-modernizacion-rural-para-las-regiones-central-y-paracentral-en-el-departamento-de-la-libertad/>
- Ágora. (02 de enero de 2018). *Inteligencia Colectiva para la Sostenibilidad*. Obtenido de ¿Sabes lo que es el desarrollo regenerativo? Un concepto mas allá de la sostenibilidad: <https://www.agorarsc.org/>
- Álvarez, C. A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*.
- Ana María Angúlo, N. M. (2008). Análisis de la demanda de alimentos en España, considerando el impacto de la dieta sobre la salud. *Economía Agraria y Recursos Naturales*. ISSN: 1578-0732. Vol. 8, 2., 3-30.
- ANDA. (2021). Boletín Estadístico. San Salvador.
- Baca, S. S. (s.f.). El marco teórico de la seguridad alimentaria . *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*, 1-8.
- Banco Mundial. (2016). *Monitoreo de la Pobreza y la Desigualdad: América Latina y el Caribe. En busca de oportunidades para todos. Índice de Oportunidades Humanas en América Latina y el Caribe*.
- Bermeo, F. E. (2015). *SEGURIDAD ALIMENTARIA. Responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Serie Territorios en Debate No. 2*. Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Bertoglio, O. J. (1993). Introducción a la Teoría General de Sistemas.

Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. VI / N° 10 /, 151-188.

BID. (16 de octubre de 2015). 3 formas en que el cambio climático afecta nuestros alimentos. *Hablemos de sostenibilidad y cambio climático* .

BID. (2014). *Agricultura y clima futuro en América Latina y el Caribe: Impactos sistémicos y posibles respuestas* .

Boerger, L. (26 de abril de 2016). *Economía Neoclásica*. Obtenido de Exploring Economics: <https://www.exploring-economics.org/es/orientacion/economia-neoclasica/#:~:text=El%20n%C3%BAcleo%20paradigm%C3%A1tico%20de%20la,y%20asignaci%C3%B3n%20de%20recursos%20escasos.>

Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 27*, 1-24.

Bruera, H. F. (2016). *Hambre y derecho a la alimentación: la agenda 2030 en Centroamérica y la República Dominicana*. Ciudad de México, México.

Burgos, A. B. (2015). La medición del bienestar económico a través de las macromagnitudes de la contabilidad nacional. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. No. 85*.

Caballero Aguilera, F.E. & Sánchez Rojas, G.S. (2021). *Análisis del impacto social y económico de la desnutrición en países como Chile, México, Ecuador y Paraguay durante el periodo 2001 al 2030. Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*. Vol. 6, 89-97.

Cabezas C., Hernández B. & Vargas M. (2016). *Azúcares adicionados a los alimentos: efectos en la salud y regulación mundial. Revisión de la literatura. Revista de la Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia*. Vol. 64, 319-329.

Cabrera, A. A. (2014). Historia Económica Mundial 1950-1990 . *Economía Informa*, 70-83.

Cárdenas & Ojeda, C. E. (2002). La nueva economía institucional y la teoría de la implementación. *Revista de Economía Institucional, vol. 4, num. 6, primer semestre,* 153-169.

Cardoza, J. A. (s.f). La continuidad del devenir internacional. En J. A. Cardoza, *Las relaciones económicas internacionales en la década del 80* (p. 105-135).

- Carrasco, N. (2007). Desarrollos de la antropología de la alimentación en América Latina: hacia el estudio de los problemas alimentarios contemporáneos. *Estudios Sociales*, Vol. 15, No. 30.
- Carrazón, J.; Valdéz, M. y Gallardo, C. Determinantes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (PESA/FAO).
- Caruti, (2021). Evaluación de programas públicos. *Serie Gestión Pública*, No. 87 (LC/TS.2021/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Carvajal, B. A. (2009). *¿Modelos alternativos de desarrollo o modelos alternativos al desarrollo?* Cali.
- Castillo y Morales, R. C. (2004). Propuesta para interpretar los cambios en el consumo alimentario en Venezuela. *Agroalimentaria No. 19*, 61-74.
- CATIE, C. A. (2011). *el enfoque de medios de vida sostenibles. Una estrategia para el diseño y la implementación de iniciativas para la reducción de la pobreza*. Turrialba, Costa Rica.
- CENTA. (s.f.). *Gobierno de El Salvador. Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal*. Obtenido de <https://www.centa.gob.sv/marco-institucional/>
- CEPAL. (1979). *América Latina en el umbral de los años 80*. E/CEPAL/G.1 106.
- CEPAL - PMA. (2007). *Análisis del Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina. Resultados del Estudio en El Salvador*. Santiago de Chile.
- CEPAL / NACIONES UNIDAS. (2007). *El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana*. Santiago de Chile.
- CEPAL / NACIONES UNIDAS. (2009). *El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Perú*. Colección Documentos de proyectos. 11-141.
- CEPAL. (2009-2022). CEPALSTAT. *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Obtenido de <https://statistics.cepal.org/>

CEPAL. (s.f.). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria) (2005-): <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=16>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CAC/SICA (Consejo Agropecuario Centroamericano del Sistema de la Integración Centroamericana) y SIECA (Sistema de Integración Económica de Centroamérica) (2017), Seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica y la República Dominicana: Explorando los retos con una perspectiva sistémica, LC/MEX/TS.2017/29, Ciudad de México.

CEPAL, (2018). *Desarrollo, integración e igualdad: la respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización (LC/PUB.2018/19)*. Santiago.

CEPAL. (2018). *Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe. Enfoques*.

Cherlinka, V. (19 de octubre de 2022). *Earth Observing System Data Analytics*. Obtenido de <https://eos.com/es/blog/erosion-del-suelo/>

CICR, C. I. (2019). Guerra Civil en Sudán del Sur.

Collazo et al., M. C. (2002). La economía de la salud: ¿debe ser de interés para el campo sanitario? *Revista Panamericana de Salud Pública* , 359-365.

CONASAN, C. N. (2012). *Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016*.

CONASAN, C. N. (2018). *Poítica Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018-2028*.

Constance Neely, K. S. (2004). *¿Los enfoques basados en los modos de vida sostenibles tienen una repercusión positiva en la población rural pobre? .*

COPREDEH, C. P. (2011). *Derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria*. Guatemala, Guatemala.

CSA. (2014). *Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*.

CSA. (2021). Directrices voluntarias del CSA sobre los sistemas alimentarios y la nutrición . 49.º período de sesiones. *Marcar la diferencia en la seguridad alimentaria y la nutrición*.

- CSA. (2021). Marco de acción del CSA para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas . *47.º período de sesiones. Marcar la diferencia en la seguridad alimentaria y la nutrición.*
- CSA, C. d. (2001). Movilización de recursos para luchar contra el hambre. . *27º período de sesiones.* Roma.
- DFID, D. F. (1999). *Hojas orientativas sobre los medios de vida sostenibles.*
- Díaz J.A. & Guash F. (2017). *Diagnóstico Situacional con Fines de Gestión de Riesgos para El Salvador.* San Salvador.
- Domínguez, J. & Martín, A. (2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. *Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa*, 27-66.
- Durán, I. (2019). Los paradigmas del desarrollo y su evolución: del enfoque económico al multidisciplinario. *Retos. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 9 (17), 7-23.
- Elizabeth Hodson de Jaramillo, G. H. (2019). La bioeconomía. Nuevo marco para el crecimiento sostenible en América Latina . *Colección Prometeo: Tecnología y creatividad para la sostenibilidad.*
- Emilio Cerdá & Aygun Khalilova. (s.f.). Economía Circular. *Economía Circular, Estrategia y Competitividad Empresarial*, 11-20.
- Engels, G. (24 de mayo de 2022). La guerra en Ucrania contribuye a un fuerte aumento de la inseguridad alimentaria grave en América Latina y el Caribe, según la ONU. *CNN Español.*
- Escobar, A. (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela*, 17-31.
- FAO. (1993). *Erosion de suelos en America Latina.* Santiago, Chile
- FAO. (2005). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. ISBN 978-92-5-305336-0. Roma.*
- FAO (2010). Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Roma. • Fundación Henry Dunant América Latina e Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (2009). Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre. Chile.

- FAO . (2013). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación*.
- FAO. (2012). *La FAO y la agricultura familiar. El caso de El Salvador* . San Salvador, El Salvador. .
- FAO. (2013). *Evaluación del derecho a la alimentación* . Roma.
- FAO. (2018). *Cambio climático y seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe (gestión del riesgo de desastres en el sector agrícola)*.
- FAO. (2023). Versión resumida de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2023. Revelar el verdadero costo de los alimentos para transformar los sistemas agroalimentarios*. Roma.
- FAO. (s.f). *Cambio climático y seguridad alimentaria*. Obtenido de <https://www.fao.org/climate-change>
- FAO. (s.f). *El derecho a la alimentación en el mundo. El Salvador*. Obtenido de <https://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/countries/slv/es/>
- FAO y PNUD. (2016). *Cuaderno sobre Desarrollo Humano No. 12. Seguridad Alimentaria y Nutricional: camino hacia el desarrollo humano*.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2019). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*. Roma.
- FAO, FIDA, OMS, PMA Y UNICEF. (2021). *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y dietas asequibles y saludables para todos*. Roma: FAO.
- FAO, (2022). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2022. Capítulo 1. La automatización agrícola: en qué consiste y por qué es importante*.

- FAO, (2022). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2022. Capítulo 4. Repercusiones y oportunidades socioeconómicas de la automatización agrícola*
- Feres & Mancero, J. C. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. *CEPAL-SERIE Estudios estadísticos y prospectivos. N° 4.*
- Fortes & Guarnido, I. A. (2011). *Factores determinantes del desarrollo económico y social.* Málaga: Analistas Económicos de Andalucía.
- FUSADES, F. S. (enero de 2015). Seguridad y soberanía alimentaria: discusión de conceptos y observaciones al proyecto de ley. *Análisis.*
- GANESAN. (2020). *Los efectos de la COVID 19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: la elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición.* Roma.
- García y Pérez, A. G. (2016). Marco conceptual de la medición de Seguridad Alimentaria (SA): análisis comparativo y crítico de algunas métricas. *Agroalimentaria, Vol. 22, Núm. 43, 51-72.*
- Gutierrez Garza, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. *Trayectorias, vol. IX, núm. 25, septiembre-diciembre, 45-60.*
- Hernández, R. (2019). Estrategias y Planificación para el Desarrollo . *Clases Magistrales, Universidad de El Salvador. Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Políticas Públicas.* San Salvador, El Salvador.
- HLPE. (2020). *Seguridad alimentaria y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial .* Roma.
- How to measure prosperity. GDP is a bad gauge of material well-being. Time for a fresh approach . (2019). *The Economist.*
- IICA, I. I. (2021). *El ABC de las políticas para el desarrollo y el fortalecimiento de la bioeconomía .* San José, Costa Rica.
- INCAP/OPS, I. d. (s.f). Diplomado a distancia en Seguridad Alimentaria y Nutricional. Unidad 4. La utilización biológica de los alimentos. *Publicación INCAP MDE/154, (págs. 1-104)*

- José Graziano da Silva, Jorge Ortega y Sergio Faiguenbaum. (2008). *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo No. 18. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.*
- Jürgen Weller (ed.) . (2016). *Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina*, Libros de la CEPAL, No. 141 (LC/G.2695-P). Santiago,: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Latham, M. C. (2002). *Nutrición humana en el mundo en desarrollo. Colección FAO: Alimentación y nutrición* No. 29. ISBN 92-5-303818-7.
- MAG. (2011). *Plan de Agricultura Familiar y emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF)*. Santa Tecla. La Libertad.
- Majem, L. S. (2015). *La nutrición en el siglo XXI, una cuestión de equilibrio. Balance hídrico: Hidratación y salud. Archivos Latinoamericanos de Nutrición. Volumen 65, Suplemento 1.*
- Maluf, R. (2008). *Seguridad alimentaria y nutricional. Un enfoque de derecho y ciudadanía . Ecuador: CAFOLIS.*
- Máttar y Cuervo, J. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas.* Santiago.
- Masullo, J. J. (2011). *De eufemismos y fetiches. Repensando el desarrollo, explorando el posdesarrollo.*
- Menchú y Osegueda, M. T. (2006). *La Canasta Básica de los Alimentos en Centroamérica. Revisión de la metodología.* Guatemala: INCAP/OPS
- Mendoza, J. L. (s/f). *¿Cuál es el rol del Estado? Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, año V, No. 15 , 45-62.*
- MINEDUCYT. (15 de febrero de 2022). *Gobierno de El Salvador, Ministerio de Educación . Obtenido de Programa de Alimentación y Salud Escolar: <https://www.mined.gob.sv/2022/02/15/alimentacion-escolar/>*
- MINEDUCYT, M. d. (15 de 02 de 2022). *Gobierno de El Salvador, Ministerio de Educación . Obtenido de Programa de Alimentación y Salud Escolar. Educación Alimentaria y*

Nutricional: <https://www.mined.gob.sv/2022/02/15/educacion-alimentaria-y-nutricional/>

- MINSAL, Ministerio de Salud, Gobierno de El Salvador. (2011-2015). Memorias de Labores . San Salvador.
- MINSAL, Ministerio de Salud, Gobierno de El Salvador (2019). Boletín sobre el VIH en El Salvador. Número 1 . San Salvador.
- Miño, B. L. (2020). Bioeconomía: una alternativa para la conservación. *Letras Verdes*, 13-30.
- Molina & Pascual, R. E. (2014). El Índice de Desarrollo Humano como indicador social. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Vol. 44, No. 4*.
- Molina, L. E. (1995). Revisión de algunas tendencias del pensamiento agroalimentario (1945-1994). *Agroalimentaria No. 1*.
- Moncayo, J. R. (s.f). La medición de la seguridad alimentaria: avances y desafíos.
- Naciones Unidas. (s.f). *SDGF*. Obtenido de Sustainable Development Goals Fund: <https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>
- Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3)*. Santiago.
- Naciones Unidas. (s.f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible* . Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Neill y Cortez, D. A. (2018). Procesos y fundamentos de la investigación científica. Universidad Técnica de Machala. Machala, Ecuador: UTMACH.
- Noticias ONU. (01 de abril de 2019). *El fuerte crecimiento poblacional supondrá un reto para lograr un desarrollo sostenible*. Obtenido de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/commission-on-population-and-development52.html>
- OIT. (2005). *Una deficiente alimentación en el trabajo afecta la salud y la productividad*. Ginebra.

- OMS. (2015). *Directriz: Ingesta de azúcares para adultos y niños. Resumen.*
- OMS. (s.f). Organización Mundial de la Salud. Obtenido de [https://www.who.int/es/health-topics/anaemia#tab=tab\\_3](https://www.who.int/es/health-topics/anaemia#tab=tab_3)
- OPS, O. P. (2020). "90-90-90", *las nuevas metas 2020 para controlar la epidemia de VIH/sida en América Latina y el Caribe.* Obtenido de [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9655:2014-90-targets-controlling-epidemic-america-caribbean&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9655:2014-90-targets-controlling-epidemic-america-caribbean&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0)
- OPS, (2022). *Saneamiento básico. Agua segura, disposición de excretas y manejo de la basura.: Cuadernillo para capacitaciones con enfoque intercultural en áreas rurales.*
- Padinger, G. (19 de abril de 2022). La guerra olvidada en Yemen: el país lleva casi ocho años de conflicto civil, crisis humanitaria y una escalada regional. *CNN Español.*
- Patiño, S. M. (2010). Aportes de la sociología al estudio de la alimentación familiar . *Revista Luna Azul ISSN 1909-2474 No. 31, 139-155.*
- Pedraza, D. F. (s.f). *Medición de la seguridad alimentaria y nutricional .* Pernambuco, Brasil.
- Pérez y Razz, J. J. (2009). La teoría general de los sistemas y su aplicación en el estudio de la seguridad alimentaria. *Revista de Ciencias Sociales (Ve), Vol XV, Núm. 3, 486-498.*
- Pérez y Silva, P. G. (2019). Enfoques y factores asociados a la inseguridad alimentaria. *REPSYN, Revista Salud Pública y Nutrición, 15-24.*
- PNUD. (s.f.). *El Salvador. PROYECTO DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN RURAL REGIÓN CENTRAL.* Obtenido de <https://www.undp.org/es/el-salvador/projects/proyecto-desarrollo-y-modernizaci%C3%B3n-rural-regi%C3%B3n-central>
- PNUD, (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano. La próxima frontera: desarrollo humano y Antropoceno.*
- Portillo, D. (31 de marzo de 2023). *ARENA vuelve a proponer ley de soberanía alimentaria.* Obtenido de La Prensa Gráfica: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/ARENA-vuelve-a-proponer-ley-de-soberania-alimentaria-20230330-0114.html>

- PRESANCA. (2009). *Programa Regional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica. Indicadores de Situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala.
- PRESANCA. (2009). *Legislación sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional*.
- Rainer Gross y Hans Schoeneberger. (s.f). *Las cuatro dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional: definiciones y conceptos*. Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Reinert & Daastøl, E. S. (2004). *The Other Canon: the history of Renaissance economics*.
- Reto Bertoni, Cecilia Castelnovo, Alexa Cuello, Sebastián Fleitas, Silvana Pera, Javier Rodríguez, & Dominique Rumeau (2011). *Construcción y análisis de problemas del desarrollo: ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?* Montevideo, Uruguay.
- RIOE. Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Decreto del Consejo de Ministros No. 24, Publicado en el Diario Oficial No. 70, del 18 de abril de 1989
- Ríos, C. (2019). *Por un consumo responsable del azúcar*. Instituto de la Vida Saludable.
- Rivera, J. (2015). Sen Amartya, Desarrollo y Libertad (11° edición). Editorial Planeta. Bogotá . *Mundos Plurales. Volumen 2* , 110-112.
- Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado & Pilar Baptista Lucio. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta edición. México D.F.
- Rodríguez, M. y. (2017). Bioeconomía en América Latina y el Caribe. Contexto gobal y regional y perspectivas. *CEPAL- Serie Desarrollo Productivo No. 215*.
- Salazar, L. (2019). *¿Y cómo está América Latina y el Caribe en materia de seguridad alimentaria? Hablemos de sostenibilidad y cambio climático*. BID.
- Samaniego, J. (26 de septiembre de 2016). De los ODM a los ODS y la Agenda 2030 en la CEPAL.
- Schuschny y Soto, A. S. (2009). *Guía metodológica - Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. CEPAL – Colección Documentos de proyectos.
- Silva, J. G. (1994). Complejos agroindustriales y otros complejos. *Agricultura y Sociedad No. 72*, 205-240.

SJR, S. J. (2017). *Manual Medios de Vida*. Bogotá D.C, Colombia.

Sylvan, L. (2001). *Oferta alimentaria: los consumidores y sus expectativas*.

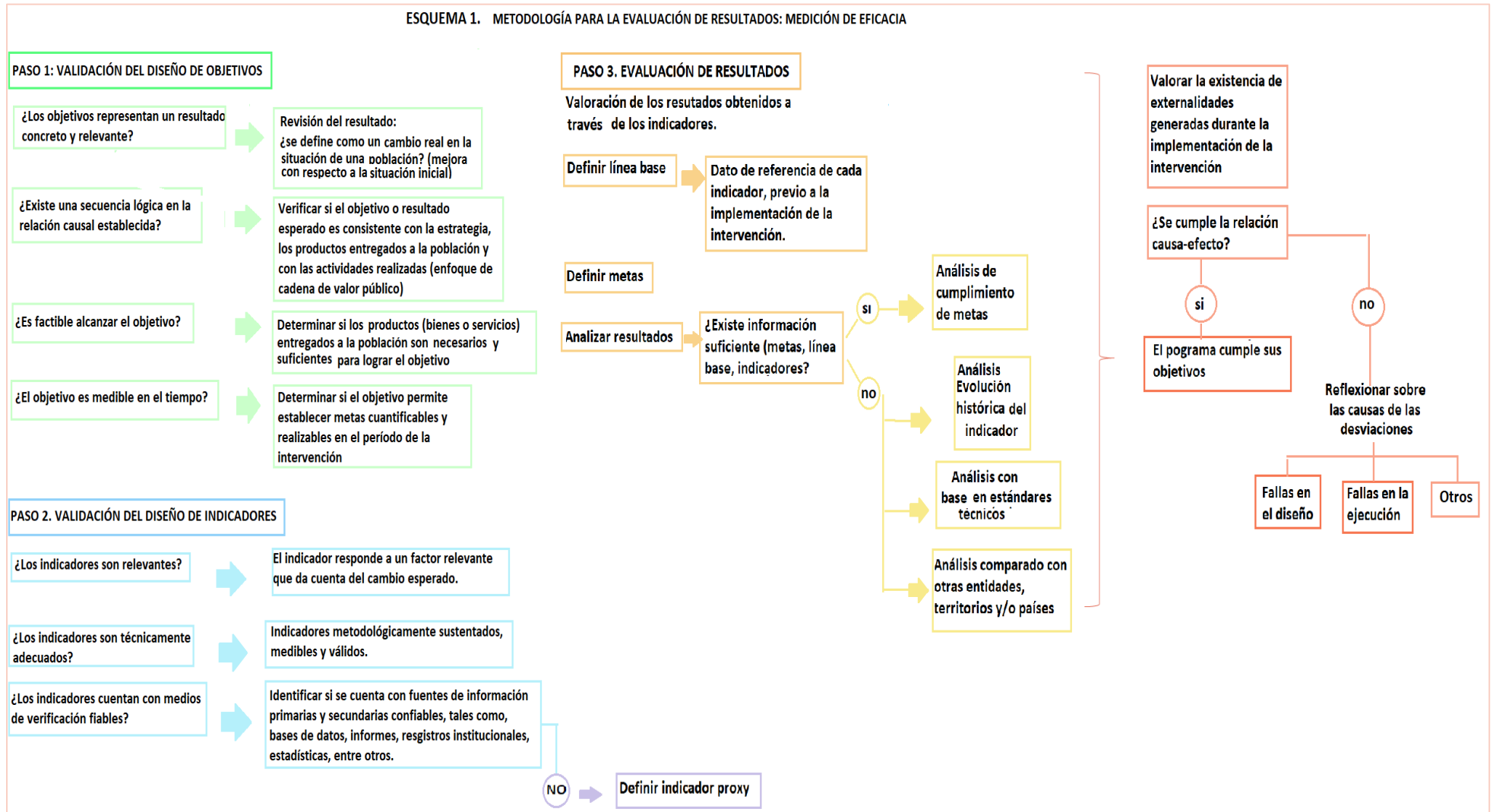
Tobasura, Patiño y Salinas. (2013). Pobreza, medios de vida y seguridad alimentaria. El caso de los municipios de Aguadas y Palestina, Caldas, Colombia. *Sociedad y Economía* No. 24, 231-262.

Tovar, J. A. (2014). Teorías del desarrollo y el papel del Estado. Desarrollo humano y bienestar, propuesta de un indicador complementario al Índice de Desarrollo Humano en México . *Política y gobierno*, vol XXI, No. 2, II Semestre , 409-441.

Vargas-Hernández, J. G. (s.f.). *Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico*. México.

## ANEXO 1

ESQUEMA 1. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS: MEDICIÓN DE EFICACIA



Fuente: elaboración propia con base en (Caruti, 2021)

**ANEXO 2**  
**EL SALVADOR**

**VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO, ACUICOLA Y PESQUERO**  
**EN MILES DE TONELADAS MÉTRICAS**

<b>SUBSECTOR</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>PRODUCCIÓN AGRÍCOLA</b>	<b>7.564,30</b>	<b>8.461,68</b>	<b>9.166,49</b>	<b>8.602,25</b>	<b>8.987,43</b>	<b>8.478,23</b>	<b>8.722,81</b>	<b>8.597,69</b>	<b>8.328,61</b>	<b>8.632,06</b>
Azúcar y caña de azúcar	5.995,58	7.109,04	7.549,39	7.101,26	7.572,14	7.220,09	7.202,14	7.078,59	7.065,27	7.177,80
Granos básicos	992,18	1.000,64	1.212,93	1.161,53	1.109,42	948,78	1.193,61	1.124,53	910,56	1.116,92
Frutas	423,35	209,00	260,55	167,04	195,25	199,90	216,24	272,21	234,67	228,85
Hortalizas, leguminosas, semillas y otros	51,13	65,83	65,71	140,59	68,57	73,85	72,19	81,23	72,44	68,89
Café	102,06	77,17	77,91	31,82	42,05	35,61	38,64	41,14	45,66	39,60
<b>PRODUCCIÓN AGROPECUARIA</b>	<b>668,49</b>	<b>663,78</b>	<b>691,92</b>	<b>711,43</b>	<b>724,10</b>	<b>764,37</b>	<b>728,54</b>	<b>690,32</b>	<b>704,65</b>	<b>561,64</b>
Carne bovina	27,86	25,97	26,20	18,39	18,63	18,58	18,70	18,32	17,54	15,34
Carne de aves	104,55	108,52	109,55	113,64	117,68	127,27	136,32	136,24	138,73	143,24
Otras carnes	8,69	8,56	9,62	8,34	8,70	7,24	7,47	7,07	3,57	2,82
Huevos	55,00	50,75	58,69	70,70	72,44	72,01	72,19	66,90	67,00	86,94
Leche	472,39	469,98	487,86	500,36	506,65	539,27	493,86	461,79	477,80	313,30
<b>PRODUCCIÓN ACUICOLA Y PESQUERA</b>	<b>44,08</b>	<b>59,16</b>	<b>54,74</b>	<b>55,00</b>	<b>64,87</b>	<b>57,18</b>	<b>62,04</b>	<b>59,58</b>	<b>62,30</b>	<b>58,45</b>
Producción acuícola	4,50	4,88	5,32	3,28	1,66	6,74	7,96	8,30	8,60	8,68
Producción pesquera	39,58	54,28	49,41	51,72	63,21	50,44	54,08	51,28	53,70	49,77
<b>TOTAL PRODUCCIÓN SECTORIAL</b>	<b>8.276,87</b>	<b>9.184,63</b>	<b>9.913,14</b>	<b>9.368,68</b>	<b>9.776,41</b>	<b>9.299,78</b>	<b>9.513,39</b>	<b>9.347,59</b>	<b>9.095,55</b>	<b>9.252,15</b>

Fuente: datos consolidados con base en CEPAL 2010-2019.

### ANEXO 3

#### EL SALVADOR

#### BALANCE COMERCIAL AGROPECUARIO EN MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Balance comercial agroalimentario</b>	<b>(127,26)</b>	<b>(126,78)</b>	<b>(86,73)</b>	<b>(11,62)</b>	<b>(270,67)</b>	<b>(273,99)</b>	<b>(756,78)</b>	<b>(646,11)</b>	<b>(867,58)</b>
Valor de exportaciones agroalimentarias	1279,88	1629,44	1613,58	1618,72	1398,48	1462,86	969,87	1064,42	1024,52
Valor de importaciones agroalimentarias	1407,14	1756,22	1700,31	1630,34	1669,15	1736,85	1726,66	1710,54	1892,10

Fuente: Bases de Datos SIAGRO-GIPP, estadísticas de la Actividad Agropecuaria, Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CEPAL

**ANEXO 4**  
**EL SALVADOR**

**VOLUMEN DE IMPORTACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO, ACUICOLA Y PESQUERO**  
**EN MILES DE TONELADAS MÉTRICAS**

SUBSECTOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>PRODUCTOS AGRÍCOLAS</b>	<b>1.230.649,44</b>	<b>1.455.718,14</b>	<b>1.329.010,32</b>	<b>1.175.900,69</b>	<b>1.331.799,71</b>	<b>1.602.622,77</b>	<b>1.459.182,94</b>	<b>1.230.124,09</b>	<b>1.446.728,25</b>
Azúcar y caña de azúcar	49,78	65,62	37,10	46,37	33,89	36,19	43,04	37,88	27,42
Granos básicos	793.159,06	990.828,08	834.535,32	669.485,75	800.212,20	995.337,82	837.895,32	595.562,26	794.961,07
Frutas	191.061,52	191.843,77	203.748,74	221.342,53	230.344,80	268.974,43	278.429,02	281.156,60	273.288,13
Hortalizas, leguminosas, semillas y otros	245.026,80	272.218,99	290.014,89	284.442,75	300.520,57	337.074,52	340.919,04	352.888,12	377.787,59
Café	1.352,27	761,68	674,27	583,28	688,26	1.199,82	1.896,51	479,23	664,04
<b>PRODUCTOS PECUARIOS</b>	<b>37.663,09</b>	<b>35.897,06</b>	<b>35.937,34</b>	<b>37.516,94</b>	<b>38.354,71</b>	<b>42.080,50</b>	<b>44.466,54</b>	<b>47.625,29</b>	<b>55.767,95</b>
Carne bovina	20.098,88	18.676,58	16.324,10	15.567,93	15.651,13	15.998,61	17.028,36	20.517,50	23.850,63
Carne de aves	8.767,81	9.295,06	11.297,26	12.249,76	11.211,27	12.503,74	11.889,93	11.879,68	14.807,22
Otras carnes	2.292,75	1.914,59	2.267,92	3.095,83	3.502,47	4.033,65	4.831,89	5.278,13	7.150,37
Huevos	803,33	610,97	263,66	431,40	942,62	2.068,66	2.409,20	1.429,62	1.094,65
Leche	5.700,32	5.399,86	5.784,39	6.172,03	7.047,22	7.475,86	8.307,15	8.520,37	8.865,09
<b>PRODUCTOS DE ACUICULTURA Y PESCA</b>	<b>3.453,38</b>	<b>1.376,84</b>	<b>1.257,25</b>	<b>934,57</b>	<b>3.766,35</b>	<b>744,00</b>	<b>727,97</b>	<b>924,72</b>	<b>577,90</b>
Crustáceos	2.986,78	857,06	884,45	560,02	3.477,30	420,18	543,76	513,11	425,20
Moluscos	51,22	170,28	136,58	179,15	218,57	300,83	167,07	391,08	148,00
Pescado	415,39	349,50	236,22	195,39	70,48	22,99	17,14	20,54	4,70
<b>TOTAL IMPORTACIONES</b>	<b>1.271.765,92</b>	<b>1.492.992,04</b>	<b>1.366.204,91</b>	<b>1.214.352,20</b>	<b>1.373.920,77</b>	<b>1.645.447,27</b>	<b>1.504.377,44</b>	<b>1.278.674,11</b>	<b>1.503.074,10</b>

Fuente: datos consolidados con base en CEPAL 2010-2018

**ANEXO 5**  
**EL SALVADOR**

**VOLUMEN DE EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO, ACUICOLA Y PESQUERO**  
**EN MILES DE TONELADAS MÉTRICAS**

<b>SUBSECTOR</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>PRODUCTOS AGRÍCOLAS</b>	<b>446.790,15</b>	<b>451.852,09</b>	<b>457.008,91</b>	<b>549.882,19</b>	<b>494.938,88</b>	<b>586.682,09</b>	<b>418.063,75</b>	<b>535.646,14</b>	<b>481.961,57</b>
Azúcar y caña de azúcar	370.873,20	333.510,97	374.495,89	449.160,77	447.024,18	517.473,01	370.928,20	494.724,39	435.815,62
Granos básicos	7.250,37	11.841,46	15.063,69	32.124,87	14.556,36	29.851,75	12.913,15	4.242,59	6.534,85
Frutas	3.489,92	3.369,00	2.507,13	1.686,28	4.843,03	4.129,36	4.621,56	3.921,28	4.322,25
Hortalizas, leguminosas, semillas y otros	604,28	238,38	159,91	185,98	214,45	183,15	234,71	111,78	103,19
Café	64.572,38	102.892,29	64.782,28	66.724,29	28.300,85	35.044,82	29.366,15	32.646,10	35.185,67
<b>PRODUCTOS PECUARIOS</b>	<b>6.231,14</b>	<b>4.672,88</b>	<b>1.636,68</b>	<b>1.257,45</b>	<b>2.323,23</b>	<b>951,89</b>	<b>1.318,07</b>	<b>1.861,20</b>	<b>1.332,32</b>
Carne bovina	0,16	8,82	1,19	1,15	1,02	5,27	3,61	3,27	13,75
Carne de aves	5.495,04	4.569,16	1.576,05	1.235,60	2.274,07	875,00	1.254,90	1.765,52	1.317,17
Otras carnes	0,22	0,54	0,91	0,51	0,96	20,88	5,15	6,19	1,09
Huevos	735,72	94,14	58,53	20,03	45,37	49,09	54,19	2,62	0,24
Leche	0,00	0,23	0,00	0,17	1,81	1,65	0,23	83,60	0,07
<b>PRODUCTOS DE ACUICULTURA Y PESCA</b>	<b>743,22</b>	<b>445,25</b>	<b>561,33</b>	<b>758,74</b>	<b>469,85</b>	<b>413,67</b>	<b>223,52</b>	<b>612,23</b>	<b>993,26</b>
Crustáceos	590,95	143,18	55,90	179,04	88,71	64,68	27,11	83,40	25,90
Moluscos	0,04	0,32	0,55	0,37	0,23	1,05	0,45	0,19	0,07
Pescado	152,23	301,75	504,88	579,32	380,91	347,94	195,96	528,63	967,30
<b>TOTAL EXPORTACIONES</b>	<b>453.764,51</b>	<b>456.970,22</b>	<b>459.206,92</b>	<b>551.898,38</b>	<b>497.731,96</b>	<b>588.047,64</b>	<b>419.605,35</b>	<b>538.119,56</b>	<b>484.287,16</b>

Fuente: datos consolidados con base en CEPAL 2010-2018

ANEXO 6

COMPARATIVO DE SUMINISTROS DE ENERGÍA ALIMENTARIA: REQUERIMIENTOS DIARIOS NACIONALES Y RECOMENDADOS POR LA FAO, SEGÚN SEXO Y EDAD, PERÍODO 2010-2020

GRUPO POR SEXO Y EDAD	SEA FAO	2010		2011		2012		2013		2014		2015							
		SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA						
<b>Niños</b>																			
6 a 12 meses	950	2.558	✓	1.608	2.559	✓	1.609	2.580	✓	1.630	2.577	✓	1.627	2.585	✓	1.635	2.584	✓	1.634
1 a 3 años	1.350	2.558	✓	1.208	2.559	✓	1.209	2.580	✓	1.230	2.577	✓	1.227	2.585	✓	1.235	2.584	✓	1.234
3 a 5 años	1.600	2.558	✓	958	2.559	✓	959	2.580	✓	980	2.577	✓	977	2.585	✓	985	2.584	✓	984
5 a 7 años	1.820	2.558	✓	738	2.559	✓	739	2.580	✓	760	2.577	✓	757	2.585	✓	765	2.584	✓	764
7 a 10 años	1.900	2.558	✓	658	2.559	✓	659	2.580	✓	680	2.577	✓	677	2.585	✓	685	2.584	✓	684
<b>Varones</b>																			
10 a 12 años	2.120	2.558	⚠	438	2.559	⚠	439	2.580	⚠	460	2.577	⚠	457	2.585	⚠	465	2.584	⚠	464
12 a 14 años	2.250	2.558	⚠	308	2.559	⚠	309	2.580	⚠	330	2.577	⚠	327	2.585	⚠	335	2.584	⚠	334
14 a 16 años	2.650	2.558	✗	-92	2.559	✗	-91	2.580	✗	-70	2.577	✗	-73	2.585	✗	-65	2.584	✗	-66
16 a 18 años	2.770	2.558	✗	-212	2.559	✗	-211	2.580	✗	-190	2.577	✗	-193	2.585	✗	-185	2.584	✗	-186
<b>Niñas</b>																			
10 a 12 años	1.905	2.558	✓	653	2.559	✓	654	2.580	✓	675	2.577	✓	672	2.585	✓	680	2.584	✓	679
12 a 14 años	1.955	2.558	✓	603	2.559	✓	604	2.580	✓	625	2.577	✓	622	2.585	✓	630	2.584	✓	629
14 a 16 años	2.030	2.558	✓	528	2.559	✓	529	2.580	✓	550	2.577	✓	547	2.585	✓	555	2.584	✓	554
16 a 18 años	2.060	2.558	⚠	498	2.559	⚠	499	2.580	✓	520	2.577	✓	517	2.585	✓	525	2.584	✓	524
<b>Varones activos</b>																			
18 a 60 años	2.895	2.558	✗	-337	2.559	✗	-336	2.580	✗	-315	2.577	✗	-318	2.585	✗	-310	2.584	✗	-311
>60 años	2.020	2.558	✓	538	2.559	✓	539	2.580	✓	560	2.577	✓	557	2.585	✓	565	2.584	✓	564
<b>Mujeres activas</b>																			
No embarazada o amamantando	2.210	2.558	⚠	348	2.559	⚠	349	2.580	⚠	370	2.577	⚠	367	2.585	⚠	375	2.584	⚠	374
Embarazada	2.410	2.558	⚠	148	2.559	⚠	149	2.580	⚠	170	2.577	⚠	167	2.585	⚠	175	2.584	⚠	174
Amamantando	2.710	2.558	✗	-152	2.559	✗	-151	2.580	✗	-130	2.577	✗	-133	2.585	✗	-125	2.584	✗	-126
>60 años	1.835	2.558	✓	723	2.559	✓	724	2.580	✓	745	2.577	✓	742	2.585	✓	750	2.584	✓	749

GRUPO POR SEXO Y EDAD	SEA FAO	2016		2017		2018		2019		2020						
		SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA	SEA EL SALVADOR	COBERTURA					
<b>Niños</b>																
6 a 12 meses	950	2.619	✓	1.669	2.665	✓	1.715	2.681	✓	1.731	2.734	✓	1.784	2.685	✓	1.735
1 a 3 años	1.350	2.619	✓	1.269	2.665	✓	1.315	2.681	✓	1.331	2.734	✓	1.384	2.685	✓	1.335
3 a 5 años	1.600	2.619	✓	1.019	2.665	✓	1.065	2.681	✓	1.081	2.734	✓	1.134	2.685	✓	1.085
5 a 7 años	1.820	2.619	✓	799	2.665	✓	845	2.681	✓	861	2.734	✓	914	2.685	✓	865
7 a 10 años	1.900	2.619	✓	719	2.665	✓	765	2.681	✓	781	2.734	✓	834	2.685	✓	785
<b>Varones</b>																
10 a 12 años	2.120	2.619	⚠	499	2.665	✓	545	2.681	✓	561	2.734	✓	614	2.685	✓	565
12 a 14 años	2.250	2.619	⚠	369	2.665	⚠	415	2.681	⚠	431	2.734	⚠	484	2.685	⚠	435
14 a 16 años	2.650	2.619	✗	-31	2.665	⚠	15	2.681	⚠	31	2.734	⚠	84	2.685	⚠	35
16 a 18 años	2.770	2.619	✗	-151	2.665	✗	-105	2.681	✗	-89	2.734	✗	-36	2.685	✗	-85
<b>Niñas</b>																
10 a 12 años	1.905	2.619	✓	714	2.665	✓	760	2.681	✓	776	2.734	✓	829	2.685	✓	780
12 a 14 años	1.955	2.619	✓	664	2.665	✓	710	2.681	✓	726	2.734	✓	779	2.685	✓	730
14 a 16 años	2.030	2.619	✓	589	2.665	✓	635	2.681	✓	651	2.734	✓	704	2.685	✓	655
16 a 18 años	2.060	2.619	✓	559	2.665	✓	605	2.681	✓	621	2.734	✓	674	2.685	✓	625
<b>Varones activos</b>																
18 a 60 años	2.895	2.619	✗	-276	2.665	✗	-230	2.681	✗	-214	2.734	✗	-161	2.685	✗	-210
>60 años	2.020	2.619	✓	599	2.665	✓	645	2.681	✓	661	2.734	✓	714	2.685	✓	665
<b>Mujeres activas</b>																
No embarazada o amamantando	2.210	2.619	⚠	409	2.665	⚠	455	2.681	⚠	471	2.734	✓	524	2.685	⚠	475
Embarazada	2.410	2.619	⚠	209	2.665	⚠	255	2.681	⚠	271	2.734	⚠	324	2.685	⚠	275
Amamantando	2.710	2.619	✗	-91	2.665	✗	-45	2.681	✗	-29	2.734	⚠	24	2.685	✗	-25
>60 años	1.835	2.619	✓	784	2.665	✓	830	2.681	✓	846	2.734	✓	899	2.685	✓	850

Fuente: elaboración propia con base en Hojas de Balance Alimentario de la FAO y (Latham M. , 2002)

**ANEXO 7**  
**EL SALVADOR**

**SITUACIÓN DEL SUBEMPLEO EN EL SALVADOR, PERÍODO 2010-2019**  
**EN PORCENTAJE**

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PROMEDIO
<b>Tasa de subempleo</b>	<b>28,9</b>	<b>32,7</b>	<b>30,8</b>	<b>27,8</b>	<b>30,9</b>	<b>28,4</b>	<b>28,7</b>	<b>37,3</b>	<b>33,3</b>	<b>32,2</b>	<b>31,1</b>
Visible	6,3	3,1	5,3	5,3	6,0	6,0	6,8	6,8	5,7	6,3	<b>5,8</b>
Invisible	22,6	29,6	25,5	22,5	24,9	22,4	21,9	30,5	27,6	25,9	<b>25,3</b>

Fuente: elaboración propia con datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, años 2010-2019

## ANEXO 8

### EL SALVADOR BRECHA SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES GLOBAL Y POR ZONA GEOGRÁFICA

AÑO	SALARIOS PROMEDIOS		BRECHA SALARIAL	
	HOMBRES	MUJERES	ABSOLUTA	PORCENTUAL
<b>TOTAL PAÍS</b>				
2010	292,06	246,7	45,36	18,39%
2011	291,67	244,23	47,44	19,42%
2012	306,37	244,88	61,49	25,11%
2013	323,23	276,98	46,25	16,70%
2014	320,68	270,97	49,71	18,35%
2015	322,01	272,05	49,96	18,36%
2016	326,92	270,58	56,34	20,82%
2017	330,05	276,6	53,45	19,32%
2018	352,64	293,05	59,59	20,33%
2019	373,4	306,11	67,29	21,98%
<b>ZONA URBANA</b>				
2010	338,86	272,82	66,04	24,21%
2011	335,89	272,79	63,1	23,13%
2012	351,98	270,71	81,27	30,02%
2013	371,23	312	59,23	18,98%
2014	364,96	300,17	64,79	21,58%
2015	365,09	302,06	63,03	20,87%
2016	376,04	301,37	74,67	24,78%
2017	377,28	306,81	70,47	22,97%
2018	403,54	322,72	80,82	25,04%
2019	421,65	341,33	80,32	23,53%
<b>ZONA RURAL</b>				
2010	187,38	158,17	29,21	18,47%
2011	194,04	157,45	36,59	23,24%
2012	205,87	163,08	42,79	26,24%
2013	218,33	170,52	47,81	28,04%
2014	225,47	179,84	45,63	25,37%
2015	230,24	184,97	45,27	24,47%
2016	225,9	185,09	40,81	22,05%
2017	243,95	196,23	47,72	24,32%
2018	255,4	208,59	46,81	22,44%
2019	276,34	213,23	63,11	29,60%

Fuente: elaboración propia con base en Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 2010-2019  
Nota: salarios promedios y brecha salarial absoluta en dólares de los Estados Unidos de América

## ANEXO 9

### EL SALVADOR

#### HOGARES EN CONDICIÓN DEL POBREZA EXTREMA, POBREZA RELATIVA Y NO POBRES, CON RESPECTO AL TOTAL DE HOGARES

(EN PORCENTAJES)

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
HOGARES EN POBREZA EXTREMA	11,17	12,22	8,94	7,11	7,56	8,08	7,85	6,21	5,73	4,51	8,56
HOGARES EN POBREZA RELATIVA	25,31	28,33	25,56	22,48	24,29	26,76	24,83	23,03	20,55	18,31	17,63
HOGARES NO POBRES	63,52	59,45	65,5	70,41	68,15	65,16	67,32	70,76	73,72	77,18	73,81

Fuente: elaboración propia con base en Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)

## ANEXO 10

## DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

## PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL INGRESO NACIONAL TOTAL, POR DECIL DE INGRESO Y ZONA GEOGRÁFICA

(EN PORCENTAJE)

DECIL DE INGRESO	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Decil 1</b>									
<b>Nacional</b>	<b>1,72</b>	<b>1,93</b>	<b>1,90</b>	<b>1,99</b>	<b>2,14</b>	<b>2,04</b>	<b>2,24</b>	<b>2,15</b>	<b>2,22</b>
Rural	2,24	2,36	2,43	2,44	2,59	2,49	2,56	2,50	2,64
Urbana	2,01	2,34	2,18	2,35	2,44	2,40	2,60	2,41	2,43
<b>Decil 2</b>									
<b>Nacional</b>	<b>2,97</b>	<b>3,29</b>	<b>3,15</b>	<b>3,30</b>	<b>3,46</b>	<b>3,38</b>	<b>3,65</b>	<b>3,54</b>	<b>3,62</b>
Rural	3,64	3,82	3,82	3,84	3,97	3,86	4,10	4,04	4,20
Urbana	3,34	3,67	3,49	3,69	3,75	3,82	4,01	3,87	3,86
<b>Decil 3</b>									
<b>Nacional</b>	<b>4,04</b>	<b>4,31</b>	<b>4,19</b>	<b>4,33</b>	<b>4,46</b>	<b>4,48</b>	<b>4,71</b>	<b>4,64</b>	<b>4,65</b>
Rural	4,75	5,01	4,90	4,94	5,03	4,94	5,22	5,17	5,27
Urbana	4,37	4,66	4,45	4,70	4,71	4,86	5,06	4,95	4,89
<b>Decil 4</b>									
<b>Nacional</b>	<b>5,11</b>	<b>5,36</b>	<b>5,17</b>	<b>5,38</b>	<b>5,48</b>	<b>5,56</b>	<b>5,81</b>	<b>5,72</b>	<b>5,69</b>
Rural	5,87	6,10	5,99	5,98	6,05	6,05	6,26	6,23	6,36
Urbana	5,46	5,64	5,48	5,64	5,68	5,91	6,08	6,01	5,91
<b>Decil 5</b>									
<b>Nacional</b>	<b>6,27</b>	<b>6,49</b>	<b>6,29</b>	<b>6,52</b>	<b>6,60</b>	<b>6,76</b>	<b>7,00</b>	<b>6,90</b>	<b>6,83</b>
Rural	7,21	7,15	7,15	7,10	7,19	7,23	7,36	7,40	7,44
Urbana	6,64	6,65	6,45	6,70	6,73	6,89	7,19	7,15	6,96
<b>Decil 6</b>									
<b>Nacional</b>	<b>7,71</b>	<b>7,77</b>	<b>7,61</b>	<b>7,84</b>	<b>7,82</b>	<b>8,09</b>	<b>8,32</b>	<b>8,28</b>	<b>8,17</b>
Rural	8,61	8,58	8,46	8,41	8,45	8,59	8,77	8,74	8,74
Urbana	7,92	7,86	7,64	7,89	7,92	8,13	8,42	8,40	8,24
<b>Decil 7</b>									
<b>Nacional</b>	<b>9,47</b>	<b>9,42</b>	<b>9,20</b>	<b>9,46</b>	<b>9,55</b>	<b>9,71</b>	<b>9,99</b>	<b>9,93</b>	<b>9,77</b>
Rural	10,19	10,12	10,00	10,05	10,08	10,36	10,41	10,31	10,28
Urbana	9,60	9,41	9,14	9,50	9,46	9,78	9,89	9,98	9,86
<b>Decil 8</b>									
<b>Nacional</b>	<b>11,98</b>	<b>11,76</b>	<b>11,48</b>	<b>11,85</b>	<b>11,73</b>	<b>12,09</b>	<b>12,17</b>	<b>12,22</b>	<b>12,07</b>
Rural	12,37	12,23	12,13	12,36	12,19	12,51	12,46	12,42	12,42
Urbana	11,89	11,69	11,45	11,95	11,62	11,98	11,98	12,19	12,13
<b>Decil 9</b>									
<b>Nacional</b>	<b>16,38</b>	<b>15,83</b>	<b>15,68</b>	<b>16,11</b>	<b>15,55</b>	<b>16,04</b>	<b>15,80</b>	<b>16,13</b>	<b>16,09</b>
Rural	15,99	15,83	15,62	15,72	15,67	15,92	15,90	15,61	15,60
Urbana	16,43	15,47	15,52	15,90	15,42	15,64	15,50	15,87	15,84
<b>Decil 10</b>									
<b>Nacional</b>	<b>34,35</b>	<b>33,83</b>	<b>35,33</b>	<b>33,22</b>	<b>33,22</b>	<b>31,86</b>	<b>30,32</b>	<b>30,49</b>	<b>30,89</b>
Rural	29,13	28,80	29,51	29,15	28,79	28,04	26,96	27,57	27,05
Urbana	32,34	32,61	34,19	31,69	32,27	30,59	29,26	29,18	29,88

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**ANEXO 11**  
**INDICADORES DE LA SITUACIÓN NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN SALVADOREÑA**  
**(EN PORCENTAJE)**

<b>INDICADOR DE SITUACIÓN NUTRICIONAL</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Prevalencia de anemia entre niños y niñas de 6 a 59 meses	24,90%	24,90%	24,90%	24,90%	24,90%	24,80%	24,70%	24,60%	24,60%	24,60%
Prevalencia de anemia entre mujeres embarazadas	15,10%	15,10%	15,10%	15,20%	15,20%	15,30%	15,40%	15,50%	15,70%	15,90%
Prevalencia de la anemia entre las mujeres en edad fértil (15-49 años)	100,00%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	100,00%	10,10%	10,40%	10,60%
Prevalencia del retraso del crecimiento, talla para la edad en niños menores de 5 años*	17,60%	16,80%	16,00%	15,20%	14,40%	13,50%	12,80%	12,40%	12,00%	11,60%
Prevalencia de sobrepeso en niños menores de 5 años *	5,80%	5,90%	6,00%	6,10%	6,10%	6,30%	6,30%	6,40%	6,50%	6,50%
Prevalencia de la obesidad entre la población adulta (18 años y más)	21,10%	21,70%	22,20%	22,80%	23,40%	24,00%	24,60%			

Fuente: estadísticas de salud, nutrición y población del Banco Mundial

\* Estimación modelada

## ANEXO 12

### SITUACIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL: ASIGNACIONES PARA GASTOS EN SALUD, AGRICULTURA Y TRABAJO

PERÍODO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PROMEDIO
<b>DEVENGADO</b>											
<b>TOTAL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>\$3,823.70</b>	<b>\$4,863.53</b>	<b>\$4,341.54</b>	<b>\$4,625.92</b>	<b>\$5,741.87</b>	<b>\$4,775.89</b>	<b>\$4,804.93</b>	<b>\$5,223.40</b>	<b>\$5,485.57</b>	<b>\$6,592.00</b>	<b>\$5,027.84</b>
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	\$50.00	\$58.30	\$70.03	\$65.84	\$81.65	\$91.27	\$77.38	\$76.38	\$75.24	\$73.50	\$71.96
MINISTERIO DE SALUD	\$399.20	\$471.70	\$493.68	\$579.29	\$554.97	\$585.17	\$612.12	\$618.55	\$613.22	\$663.60	\$559.15
MINISTERIO DE TRABAJO	\$11.40	\$12.78	\$12.94	\$14.30	\$15.42	\$14.86	\$13.25	\$13.23	\$14.65	\$17.70	\$14.05
<b>VOTADO</b>											
<b>TOTAL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>\$3,654.32</b>	<b>\$4,503.50</b>	<b>\$4,203.37</b>	<b>\$4,505.30</b>	<b>\$4,679.52</b>	<b>\$4,823.01</b>	<b>\$4,860.77</b>	<b>\$4,957.83</b>	<b>\$5,467.49</b>	<b>\$6,713.00</b>	<b>\$4,836.81</b>
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	\$51.00	\$54.20	\$65.60	\$72.88	\$89.00	\$75.90	\$73.80	\$66.99	\$74.18	\$66.60	\$69.02
MINISTERIO DE SALUD	\$390.60	\$470.80	\$522.60	\$565.62	\$586.31	\$615.68	\$627.81	\$629.82	\$622.44	\$668.20	\$569.99
MINISTERIO DE TRABAJO	\$11.70	\$12.60	\$13.26	\$14.85	\$16.93	\$15.34	\$13.69	\$13.13	\$14.99	\$16.40	\$14.29
<b>MODIFICADO</b>											
<b>TOTAL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>\$4,080.60</b>	<b>\$5,029.78</b>	<b>\$4,495.12</b>	<b>\$4,818.10</b>	<b>\$5,959.49</b>	<b>\$4,963.27</b>	<b>\$4,988.59</b>	<b>\$5,390.09</b>	<b>\$5,614.94</b>	<b>\$6,829.80</b>	<b>\$5,216.98</b>
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	\$64.60	\$67.90	\$72.93	\$99.82	\$112.35	\$110.79	\$87.11	\$82.84	\$81.35	\$74.90	\$85.46
MINISTERIO DE SALUD	\$447.80	\$488.90	\$526.00	\$594.40	\$591.93	\$620.63	\$632.26	\$627.45	\$632.34	\$681.70	\$584.34
MINISTERIO DE TRABAJO	\$11.70	\$12.94	\$13.13	\$14.45	\$16.88	\$15.34	\$13.54	\$13.39	\$14.99	\$17.90	\$14.43

Fuente: Leyes de Presupuesto años 2010-2019 e informes de seguimiento al presupuesto de los mismos años, publicados por el Ministerio de Hacienda.