



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Al servicio
de las personas
y las naciones

Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

Julio 2016 / N.º 12



Seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador

Avances en ODM y prevalencia de subalimentación

El país no logró cumplir con la meta 1.C. propuesta, referida a la reducción a la mitad del porcentaje de personas que padecen hambre.



12.4%

Prevalencia de subalimentación^a



800,000

Promedio de personas afectadas por la subalimentación en el período 2010-2016



8.6% (FESAL, 2008)

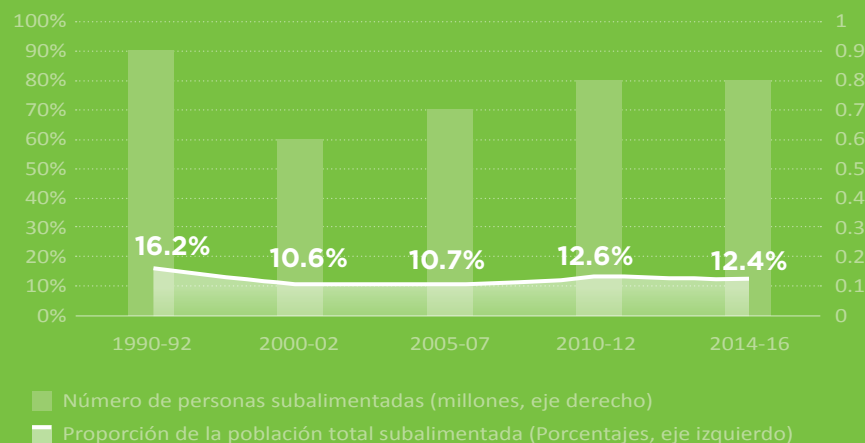
Proporción de niños menores de 5 años con peso menor al normal^b

a/ La prevalencia de subalimentación se entiende como la probabilidad que una persona no consuma una cantidad de energía alimentaria suficiente que satisfaga sus necesidades para llevar una vida activa y saludable.

b/ La meta 1.c. propuesta en relación a la proporción de niños menores de 5 años con peso menor al normal se estableció en 5.6%

PREVALENCIA DE SUBALIMENTACIÓN EN EL SALVADOR (PORCENTAJE Y TOTAL DE PERSONAS)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, BASE FAOSTAT





Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Al servicio
de las personas
y las naciones

Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

Julio 2016 / N.º 12

Editores

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
El Salvador, 2016

Cuaderno sobre Desarrollo Humano N°12

Christian Salazar Volkmann
Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador

Alan González Figueroa
Representante Residente de la FAO en El Salvador

Stefano Pettinato
Representante Residente Adjunto del PNUD en El Salvador

Comité Técnico

PNUD:

Carolina Rovira, Nancy Argueta, Milton Merino, Massimo Fortunato, Xenia Díaz, Silvia Vides, Claudia Argueta, Carolina Dreikorn, Laura Rivera, Rafael Viale.

FAO:

Nayda Acevedo Medrano, Rose Marie Rivas.

Equipo de investigación y redacción

Carolina Rovira y Nancy Argueta (coordinación y edición general), Milton Merino, Massimo Fortunato, Rose Marie Rivas, Nayda Acevedo Medrano

Apoyo técnico

Xenia Díaz (PNUD), Alexis Rampa, Mario Gómez y Jimena Vásquez (Programa Mundial de Alimentos - PMA).

Apoyo administrativo

Raquel Martínez (PNUD), Karen Maltez e Indira Amaya (FAO).

Apoyo en comunicaciones

Yulissa Guevara e Ixchel Pérez

Forma recomendada de citar

PNUD y FAO (2016). Cuaderno sobre Desarrollo Humano: Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano. San Salvador: PNUD y FAO.

Equipo editorial

Miguel Huezo Mixco (coordinador editorial)
Natali González, (corrección y edición de textos)
Contracorriente Editores (diseño y diagramación)
Alan Rodríguez (fotografías interiores)

Impresión: Impresos Múltiples

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Apartado Postal 1114
La Libertad, El Salvador, C.A.
www.pnud.org.sv

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
Boulevard Sergio V. De Mello, No.110
Zona Rosa, San Benito
San Salvador, El Salvador
www.fao.org/elsalvador

Con el apoyo financiero de



**Banco
Centroamericano de
Integración
Económica**

BCIE

Este documento fue creado gracias a la iniciativa del Representante Regional para América Latina y el Caribe de la FAO, Raúl Benítez y de la Sub Secretaría General de la ONU y Directora del PNUD para América Latina y el Caribe, Jessica Faieta.

Los conceptos vertidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de PNUD, FAO o de los socios que aportaron fondos para su elaboración.

Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

Julio 2016 / N.º 12





ESCRIBIR SOBRE LA ERRADICACIÓN DEL HAMBRE SIEMPRE ES UN RETO APASIONANTE.

En esta oportunidad, hemos acompañado a los agricultores, agricultoras y familias en su cotidianeidad para empaparnos de su perspectiva sobre la seguridad alimentaria y nutricional. También, hemos trabajado “Unidos en la Acción” con instituciones que caminan por el mismo sendero de la alimentación, con quienes estamos sembrando y regando, junto a la gente, un futuro más prometedor.

El presente Cuaderno, denominado “*Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano*”, recoge información y opiniones que ponen en el centro de la discusión las condiciones y oportunidades de desarrollo, bajo un enfoque de Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

Particularmente, esta publicación contribuye a caracterizar la problemática del hambre y su impacto en la población y en el desarrollo del país, y llama a la reflexión en cuanto a que alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional supone: enfrentar las desigualdades estructurales que afectan a las familias productoras de alimentos, especialmente a aquellas dirigidas por mujeres; recuperar y dinamizar la productividad agrícola; fortalecer el diseño de la política social para reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional; e invertir en las juventudes rurales incorporando la dimensión territorial en el análisis y diseño de políticas públicas.

Además, propone sinergias en torno a todo aquello que implica el bienestar de las personas, estrategia que pasa por resolver a corto y mediano plazo los problemas de fondo generadores de pobreza y exclusión, estrechamente ligados al hambre en el mundo.

Como PNUD y FAO presentamos este esfuerzo, convencidos de que en el desarrollo sostenible se consideran diversas esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta. Entre estas, en primera instancia, las personas y el compromiso para poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan desarrollar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable, elementos contenidos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Es nuestro anhelo que en el transcurso de los años vayamos sumando esfuerzos y dando los frutos esperados. Esperamos que esta cosecha de logros nos permita transitar hacia una seguridad alimentaria y nutricional de calidad y autosustentable.

CHRISTIAN SALAZAR VOLKMANN

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador

ALAN GONZÁLEZ FIGUEROA

Representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en El Salvador (FAO)



AGRADECIMIENTOS

El Cuaderno sobre Desarrollo Humano "Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano", es también producto del aporte de numerosas personas, a quienes agradecemos su valiosa colaboración.

Por las revisiones y sugerencias agradecemos a las funcionarias de la oficina subregional de FAO para Mesoamérica: Vera Boerger, Oficial de Tierras y Aguas y María Acosta, Junior Professional Officer de Equidad de Género y Pueblos Indígenas. Asimismo, al equipo de FAO El Salvador, Delmy Linares, José Cristóbal Escobar; Xenia de Morán y Veronica Chicas.

Por el procesamiento de datos estadísticos, agradecemos a Danny Medrano y por apoyos administrativos a Patricia Montalván (PNUD). También agradecemos a las personas consultoras que brindaron sus aportaciones: Jorge Pleitez, Laucel Muñoz y Margarita Barrientos.

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a las siguientes personas, quienes proporcionaron

información y atendieron diversas entrevistas: Luis Felipe Torres, de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA); Edgar Marroquín, de la Facultad de Agronomía de la Universidad de El Salvador (UES); Lilian Vega, del Banco de Fomento Agropecuario (BFA); José Guillén, Horacio Eguizábal, Miguel Paniagua.

A Glayson Ferrari del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Reina Moreira (MAG-PRODEMOR) quienes facilitaron las consultas con jóvenes organizados. A los jóvenes asistentes a las rondas de consultas: Javier López, Yeimy López, Patricia Guirao, Yeimi Moreno, Raúl Cortez, Hugo Sánchez, Gerardo Cortez, Carlos Galvez, Katherine Duarte, Edwin Sánchez, Oscar Herrera; Katherin García, Abner Mendoza, Erika Calderón, Eliseo Vásquez, Beatriz Pineda, José Majano, Jessica Lucha, Karla Morales, Vanessa Hernández, Félix Godínez, José Iraheta, Erick Hernández, Gustavo Estrada, Yesika Morales, Yolanda Arévalo, Kevin Marroquín, Sigfredo Hernández, Cristian Torres, Fátima Rodríguez, Manuel Ardón y Fredy López.



GLOSARIO

Acceso económico y físico a los alimentos

Dimensión constitutiva de la seguridad alimentaria y nutricional que se refiere a la posibilidad de las personas, las familias, las comunidades y los países, de obtener o comprar alimentos. Está determinada por el nivel de ingresos y salarios, la distribución de ingresos y activos (monetarios y no monetarios), los precios de los alimentos, las condiciones socio-geográficas, entre otros.

Agricultura familiar

Incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia, y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres. En países en desarrollo y países desarrollados, la agricultura familiar es la forma predominante de agricultura en la producción de alimentos. La agricultura familiar tiene un importante papel socioeconómico, ambiental y cultural. Sus productos pueden ser tanto para autoconsumo como para el mercado.

Ciclo de vida

Enfoque para analizar y diseñar políticas públicas que reconoce el proceso evolutivo de las personas a lo largo de diversas etapas de desarrollo físico y psicosocial. Este enfoque supone que las personas están expuestas y enfrentan distintas necesidades y riesgos a lo largo de estas etapas (pre y

perinatal, niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez). Desde la política pública, las diferentes necesidades y riesgos deben abordarse para asegurar la plena realización de las capacidades de las personas y la expansión de sus libertades.

Desarrollo humano

Proceso de ampliación de las opciones de las personas y fortalecimiento de sus capacidades para llevar al máximo posible lo que cada sujeto puede ser y hacer. Este enfoque normativo, promovido por el PNUD alrededor del mundo, implica asumir que el centro de todos los esfuerzos de desarrollo y el foco de todos los análisis y políticas deben ser las personas.

Desnutrición

Es el resultado de la subalimentación, o de la absorción y/o uso biológico deficiente de los nutrientes consumidos como resultado de repetidas enfermedades infecciosas. Comprende la insuficiencia ponderal en relación con la edad, la estatura demasiado baja para la edad (retraso del crecimiento), la delgadez peligrosa en relación con la estatura (emaciación) y el déficit de vitaminas y minerales (malnutrición por carencia de micronutrientes)

Derecho humano a la alimentación adecuada

El derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las

tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor. El derecho a una alimentación adecuada fue por vez primera reconocido como derecho humano por las Naciones Unidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) a partir de 1948, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

Disponibilidad física de los alimentos

Se refiere a la existencia de cantidades suficientes de alimentos (oferta) de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria), y a los niveles de las existencias y el comercio neto. Es una de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

Estabilidad en el tiempo

Dimensión de la seguridad alimentaria y nutricional que hace referencia a la posibilidad de asegurar en el tiempo el debido y oportuno acceso a los alimentos. Las condiciones climáticas adversas (la sequía, las inundaciones), la inestabilidad política (el descontento social), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos) pueden afectar la estabilidad y representar riesgos a la condición nutricional de las personas.

Hambre oculta

El hambre oculta, o las deficiencias de micronutrientes, se produce cuando la calidad de los alimentos que comemos no cumplen con nuestras necesidades de nutrientes, por lo que la persona no recibe las vitaminas y minerales esenciales necesarios para un crecimiento y desarrollo adecuados.

Malnutrición

La malnutrición es el resultado de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de macro o micronutrientes. Puede ser un resultado de la inseguridad alimentaria, o puede estar relacionada con factores no alimentarios, como prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre.

Pobreza multidimensional

Condición humana que se caracteriza por la privación de recursos y capacidades en múltiples dimensiones del bienestar, y que afecta la posibilidad para disfrutar de un nivel de vida adecuado y realizar los derechos de la población. Para determinar la existencia de privaciones en los hogares a nivel nacional, se identifican veinte indicadores en cinco dimensiones: i) educación, ii) condiciones de la vivienda, iii) trabajo y seguridad social, salud, iv) servicios básicos y seguridad alimentaria, v) calidad del hábitat. Un hogar se clasifica como pobre si presenta de forma simultánea privaciones en siete o más indicadores.

Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.

Seguridad alimentaria y nutricional

De acuerdo con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015, es el derecho de todas las personas a gozar de una forma oportuna y permanente de acceso físico,

económico y cultural a una alimentación en la cantidad y calidad adecuadas, que les garantice una vida saludable y que contribuya a su desarrollo productivo y digno, en condiciones equitativas, sin comprometer el desarrollo económico y la sustentabilidad del medio ambiente.

De acuerdo con FAO, existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico 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.

Subalimentación

Estado, con una duración de al menos un año, de incapacidad para adquirir alimentos suficientes, que se define como un nivel de ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria establecidas.

Utilización biológica de los alimentos

Suele entenderse como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos, como resultado de buenas

prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Una combinación de esos factores, unido al buen uso biológico de los alimentos consumidos, procura la condición nutricional de los individuos.

Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional

Probabilidad de que una persona disminuya drásticamente el acceso o los niveles de consumo de los alimentos, debido a riesgos o eventos de diferente naturaleza o de una baja capacidad de respuesta a los mismos. El análisis de la vulnerabilidad indica dos opciones principales de intervención: (i) reducir el grado de exposición al peligro, o (ii) fortalecer la capacidad de respuesta. Con la incorporación del concepto de vulnerabilidad, la política y los programas de seguridad alimentaria amplían sus actividades para abordar no sólo los factores que limitan hoy el consumo de alimentos, sino también las acciones para enfrentar las amenazas futuras a la seguridad alimentaria.



CONTENIDO

04 | PRESENTACIÓN

09 | AGRADECIMIENTOS

10 | GLOSARIO

18 | INTRODUCCIÓN

24 | **CAPÍTULO 1**

LA VULNERABILIDAD A LA
INSEGURIDAD ALIMENTARIA
Y NUTRICIONAL

26 | **¿Paradojas o consecuencias esperadas?**

- La paradoja de padecer hambre en un mundo de consumismo y abundancia
- La paradoja de producir alimentos y padecer hambre y malnutrición
- La paradoja de estar en pobreza y tener sobrepeso

30 | **Seguridad alimentaria y nutricional**

33 | **La vulnerabilidad humana: hacia una comprensión común**

- Vulnerabilidad asociada al ciclo de vida
- Vulnerabilidad estructural: el peso del contexto y las circunstancias

36 | **Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional**

40 | **CAPÍTULO 2**

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y
NUTRICIONAL: PRIVACIONES
OBJETIVAS, VIVENCIAS SUBJETIVAS

42 | **Pobreza multidimensional e inseguridad alimentaria y nutricional**

43 | **La vivencia subjetiva de la inseguridad alimentaria y nutricional**

Escasez de alimentos: comer salteado

La monotonía: comer lo mismo todos los días

Los efectos en la salud, el desarrollo y la convivencia

El hambre y la malnutrición: otras secuelas

La inseguridad alimentaria es exclusión social

54 | **CAPÍTULO 3**

ESCENARIOS SALVADOREÑOS: LOS
MÁS VULNERABLES A LA INSEGURIDAD
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

56 | **Inseguridad alimentaria: resultados nacionales de la ELCSA**

58 | **Vulnerabilidad asociada al ciclo de vida: niñez e inseguridad alimentaria**

59 | **Vulnerabilidad asociada a las condiciones de vida: algunos determinantes del hogar**

60 | **El territorio: espacio de convergencia de factores de vulnerabilidad**

La edad de los productores agropecuarios: ¿un factor no identificado de vulnerabilidad?

Pobreza multidimensional: la simultaneidad de privaciones como factor de vulnerabilidad

El cambio climático y la producción de alimentos: presente y futuro, vulnerables

74 **CAPÍTULO 4**

JUVENTUDES RURALES: REDUCIR SU VULNERABILIDAD A FAVOR DE UN ARRAIGO PRODUCTIVO A LA TIERRA

76 **¿Qué les hace falta a las juventudes rurales?**

79 **El perfil de la población juvenil rural en el país: oportunidades y desafíos**

Acceso al conocimiento, la información y la educación

Acceso a la tierra

Acceso a los servicios financieros

Acceso al mercado laboral

Participación en diálogo sobre políticas públicas

86 **Un eslabón perdido: la desconexión entre la educación y el trabajo agrícola**

87 **Los vacíos de contenido en la educación media**

91 **La escasa formación a nivel superior: ¿problema de oferta y demanda educativa o reflejo de un desafío más estructural?**

Evolución de la oferta de formación superior en áreas relacionadas a la producción de alimentos

Calidad de los programas

Perspectivas actuales y futuras de arraigo productivo en sus comunidades de origen

Efectos sobre la seguridad alimentaria

94 **CAPÍTULO 5**

INSTITUCIONALIDAD Y RELACIONES DE PODER: AVANCES Y OBSTÁCULOS EN EL LOGRO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

96 **El derecho humano a una alimentación adecuada: la brecha entre la normativa y la puesta en marcha en los territorios**

96 **El Salvador: avances en el reconocimiento al derecho humano a una alimentación adecuada**

99 **Reordenamiento de prioridades desde la política pública: más recursos, nuevos actores**

103 **Obstáculos para la realización del derecho a una alimentación adecuada: los casos del frijol y el agua**

La volatilidad en los precios del frijol: la concentración del poder de negociación

El agua y su distribución: un problema de gobernabilidad

114 **CAPÍTULO 6**

REFLEXIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

122 | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

128 ANEXO 1

HAMBRE CERO. METAS ASOCIADAS AL ODS 2

129 ANEXO 2

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AJUSTADO POR HAMBRE

130 ANEXO 3

MODELO ECONOMÉTRICO PARA EXPLICAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

139 ANEXO 4

MAPA COMPLEMENTARIO: PRODUCTORES POR DEPARTAMENTO

140 ANEXO 5

OTRAS FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN

141 ANEXO 6

FICHERO DE PROYECTOS VINCULADOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL SALVADOR

- 68 4. Variación porcentual en precipitaciones (Escenario B2 con respecto a promedio actual)
- 69 5. Aumento de temperaturas en Escenario B2 con respecto al promedio actual (grados centígrados)
- 72 6. Variación porcentual en los rendimientos de frijol y maíz, comparación promedio actual con escenario B2 (año 2100)
- 82 7. Número, monto total y monto promedio de créditos otorgados por el BFA (2014)
- 88 8. Diez problemas de la educación técnica y tecnológica (ETT)
- 101 9. Estimaciones de gasto público promedio en seguridad alimentaria y nutricional y desarrollo rural, El Salvador, varios años
-

DIAGRAMAS

CUADROS

- 43 1. Incidencia de pobreza monetaria y pobreza multidimensional según nivel de inseguridad alimentaria de los hogares
- 61 2. Condición de seguridad alimentaria según tipología de hogar
- 63 3. Ritmo de envejecimiento de productores agropecuarios (relación entre productores de 64+ y de 24-)
- 32 1. Dimesiones de la seguridad alimentaria
- 77 2. Desafíos identificados por la población juvenil rural en el mundo
- 106 3. Caracterización de la cadena de producción y comercialización del frijol
- 110 4. Marcos legales y normativos referentes al agua
- 112 5. Actores estatales que participan en la gobernanza del agua

GRÁFICOS

- 27 1. Índice de Producción de Alimentos (PIN) per cápita y prevalencia de subalimentación. Comparación entre El Salvador, la región y el mundo (1992-2013)
- 30 2. Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años con sobrepeso y obesidad, según años de estudio aprobados
- 44 3. Comparación de privaciones entre total de hogares, hogares en pobreza multidimensional y hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa
- 58 4. Condición de seguridad alimentaria de acuerdo a la edad de la persona
- 80 5. Evolución y brechas en acceso a la educación y la información de la población juvenil
- 83 6. Diferencias entre la situación educativa y laboral de la población juvenil salvadoreña
- 89 7. Niveles de matrícula por sector económico y especialidades
- 100 8. Porcentaje del gasto total del Gobierno destinado a ramos o ministerios responsables de políticas sectoriales (El Salvador, 1906-2012)
- 102 9. Estimación de participación económica de diferentes fases del subsistema de alimentos en la economía nacional (promedios por quinquenio a precios constantes)
- 105 10. Comparación y evolución de precios a mayorista de frijol rojo de seda e índice de estacionalidad
- 108 11. Comparación entre hogares pobres y no pobres, según tipo de abastecimiento de agua (nacional, urbano y rural)
- 132 12. Ingreso familiar mensual y seguridad alimentaria

- 133 13. Impacto en la probabilidad de estar en una categoría al incrementar el número de miembros del hogar.
- 134 14. Probabilidad de encontrarse en una categoría de seguridad alimentaria según edad de la jefatura del hogar
- 135 15. Probabilidad de encontrarse en una categoría de seguridad alimentaria según educación de la jefatura del hogar
- 137 16. Características relacionadas a la alimentación
- 138 17. Efectos en la probabilidad de pertenecer a una categoría de seguridad alimentaria

RECUADROS

- 31 1. El derecho a una alimentación adecuada: más allá de la comida
- 35 2. La globalización como un nuevo factor de vulnerabilidad estructural
- 47 3. La agricultura familiar, ¿modo de vida vulnerable o sostenible?
- 48 4. El maíz y el frijol de todos los días
- 51 5. La desnutrición en El Salvador
- 59 6. El hambre en la niñez
- 67 7. Estrategias de hogares productores de alimentos ante situaciones de sequía
- 73 8. Degradación ambiental: otro riesgo para la SAN
- 78 9. Las presiones demográficas del sector rural, ¿pueden revertirse?
- 84 10. La asociación como incentivo para el arraigo productivo
- 90 11. La producción agropecuaria como vocación
- 99 12. Una ley de seguridad alimentaria y nutricional

In

INTRODUCCIÓN





DISPONER DE UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA ES ESENCIAL PARA LA SOBREVIVENCIA HUMANA.

Por esta razón, constituye un derecho humano reconocido internacionalmente, que se define como el “acceso, de manera regular, permanente y libre, sea de forma directa o mediante la compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la cual pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (CESCR, 1999).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, una adecuada nutrición está a la base de la capacidad de tener una vida larga y saludable y, por lo tanto, resulta fundamental para el logro de este bienestar. Sen (1984) postula que no es posible pensar en desarrollo humano si no se erradica el hambre y la malnutrición, lo que vuelve imperante corregir las causas estructurales, políticas, sociales y económicas que están a la base de estas profundas privaciones.

Padecer hambre no solo representa la violación del derecho a una alimentación adecuada, sino también implica la vulneración de muchos otros derechos. La subsistencia de una persona y su posibilidad de mantener un estado de salud que le permita el desarrollo de un proyecto de vida que considere valioso depende, en parte, de la capacidad que tenga esta persona para satisfacer de forma constante y regular ciertas necesidades fisiológicas, incluyendo la ingesta y la hidratación. No alimentarse debidamente tiene efectos directos sobre el desarrollo de las capacidades a lo largo de la vida, y de forma más crítica en el período prenatal y en los primeros mil días de vida. De no suplirse en ese período los requerimientos mínimos y apropiados, ello puede entorpecer el desarrollo de capacidades como la inteligencia y las habilidades motrices y sensoriales. La alimentación adecuada permite, entonces, que se desplieguen otros procesos humanos, como el desarrollo físico, el aprendizaje y la asimilación de conocimientos, el funcionamiento de los individuos en sociedad, el trabajo y el ejercicio de las libertades, entre otros.

Existe una clara interrelación entre el derecho a la alimentación y otros pilares del bienestar. La realización de este derecho activa un círculo virtuoso, que inicia precisamente con la capacidad para elegir, adquirir y utilizar biológicamente alimentos en cantidad y calidad suficientes, que luego facilita otras opciones compatibles con el bienestar. En este círculo virtuoso, la seguridad alimentaria se convierte en una condición necesaria para ejercer el derecho a la alimentación y, por lo tanto, en un elemento central para tutelar otros derechos asociados al desarrollo y la protección de las personas, como la educación y la salud. Sin seguridad alimentaria resulta, entonces, imposible transitar la senda del desarrollo humano.

Sin embargo, no experimentar hambre también requiere que otros derechos sean cumplidos, en particular los económicos y sociales. Lo anterior supone que en las sociedades existen ciertas condiciones institucionales, productivas, comerciales y distributivas conducentes con el ideal de respaldar la seguridad alimentaria que garantice el derecho a una alimentación adecuada para toda la población.

Pese a lo elemental de las premisas anteriormente descritas, la humanidad está lejos de declararse triunfadora en la lucha contra el hambre y la malnutrición. En un mundo con capacidades sin precedentes en la producción de alimentos, millones de personas padecen diversas formas de malnutrición, ya sea porque no disponen de los alimentos suficientes o necesarios, tienen acceso limitado a los mismos, carecen de elementos para tomar las decisiones correctas sobre su preparación o consumo, o bien porque se encuentran en circunstancias socioeconómicas o ambientales que les hacen vulnerables a diferentes eventos, incluyendo la inseguridad alimentaria.

El Salvador es testigo de los diferentes rostros de esta problemática. Existen personas que viven en condiciones de pobreza para quienes el hambre es una realidad cotidiana o frecuente; otras, en cambio, tienen suficientes recursos para alimentarse adecuadamente, pero no lo hacen y padecen las consecuencias de una mala nutrición. Sin duda, el problema alimenticio que enfrenta el país es complejo y heterogéneo: un territorio pequeño donde coexisten el hambre, la desnutrición y la sobrealimentación, la baja productividad agrícola, la falta de inocuidad en la producción y preparación de alimentos y los altos niveles de importaciones de bienes de consumo, las amenazas constantes por

fenómenos naturales (sequías e inundaciones) y otro tipo de eventos ocasionados por el cambio climático, que además de afectar la producción de alimentos repercuten en los medios de vida de las familias salvadoreñas, exacerbando sus condiciones de vulnerabilidad.

Esta publicación propone estudiar la problemática alimenticia de El Salvador desde la perspectiva de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, entendida como la probabilidad de que una persona disminuya drásticamente el acceso o los niveles de consumo de los alimentos, debido a riesgos o eventos de diferente naturaleza o de una baja capacidad de respuesta a los mismos. Este marco analítico permite poner al centro a las personas y descubrir nuevas conexiones entre ellas y las condiciones de su entorno. De igual manera, proporciona herramientas para entender que una alimentación adecuada no solo trasciende la cuestión del acceso a alimentos inocuos, sanos y nutritivos, sino que está relacionada con complejas dinámicas económicas, políticas, sociales, ambientales y culturales que interactúan entre sí, así como de elementos individuales tan íntimos como el propio empoderamiento, que a su vez tiene matices en función del género, la edad y las características de los territorios. Al final, permite reflexionar sobre los contenidos y la orientación de la política pública, en tanto destaca el rol de la misma, no solo para distinguir estos matices, sino también para anticipar y prevenir eventos adversos para la población.

El propósito de este Cuaderno es profundizar en el análisis de los factores que explican la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional en el país, identificar quiénes la sufren o tienen más probabilidad de sufrirla y explorar

cómo estos factores se distribuyen y convergen en el territorio nacional. Uno de los aportes centrales es posicionar a las personas jóvenes rurales como actores centrales en la lucha contra la inseguridad alimentaria y subrayar la necesidad de que desde la política pública se les visibilice y empodere para que jueguen ese rol de manera activa y asertiva.

El documento se estructura en seis capítulos. El primero presenta el marco analítico y esboza la pertinencia de abordar la problemática de la inseguridad alimentaria y nutricional en el país bajo un lente de vulnerabilidad, no solo porque esta representa un obstáculo importante para la realización del derecho a una alimentación adecuada, sino también porque resulta más compatible con el desarrollo humano prevenir el hambre y la malnutrición que corregir estas problemáticas, dados sus efectos nocivos en el bienestar de las personas.

El segundo capítulo explora dos caras de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional en contextos de pobreza: aquella que se deriva de experimentar múltiples privaciones de forma simultánea, y aquella que refleja que los efectos del hambre trascienden la dimensión física y repercuten también a nivel emocional y social. En este último caso, se aborda la problemática desde la perspectiva subjetiva de aquellos que debido a su condición de pobreza son vulnerables o experimentan hambre y malnutrición. El énfasis es puesto en las percepciones sobre estas vivencias, más allá de las consecuencias físicas y objetivas derivadas de esta privación. Este capítulo reitera que detrás de la experiencia del hambre se encuentran seres humanos que ven coaccionadas sus posibilidades de desarrollo, e incluso su sentido de pertenencia, por no poder alimentarse adecuadamente.

El tercer capítulo intenta responder quiénes son y dónde se encuentran las personas más vulnerables al hambre y la malnutrición en El Salvador. Para ello, realiza un análisis especial de los resultados de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (2014), así como un análisis por departamento para identificar dónde están convergiendo en el territorio algunos factores de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional.

El cuarto capítulo indaga en las realidades rurales de un grupo central para transformar la situación de seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador: las juventudes. Se analizan las condiciones que les permitirán convertirse en agentes activos de la garantía de la seguridad alimentaria, constituyéndose en el necesario recambio generacional para recuperar la productividad del sector primario por medio de la agricultura sostenible, tecnificada y de alta productividad.

El quinto capítulo aborda aspectos relacionados con la institucionalidad y las relaciones de poder. Por un lado, describe los avances nacionales en materia de políticas públicas que acompañan la lucha por la seguridad alimentaria y nutricional, así como la garantía del derecho a la alimentación. Por otro, aborda algunos desafíos asociados a continuidades en el comportamiento de ciertos actores, que dificultan la realización de este derecho para la mayoría de la población.

Al final, se presentan algunas reflexiones para el diseño de políticas públicas, y se perfilan algunas acciones prioritarias para abordar la problemática y construir soluciones que favorezcan la reducción de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo humano de la población.

LA VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL





EN SEPTIEMBRE DEL 2015, SE FORMALIZÓ LA NUEVA AGENDA GLOBAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE AL AÑO 2030, QUE PLASMA EN LOS 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) UN PLAN DE ACCIÓN PARA LAS PERSONAS, EL PLANETA Y LA PROSPERIDAD.

El segundo objetivo de esta agenda expresa de forma explícita el desafío de poner fin al hambre, alcanzar la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Para ello, establece una serie de metas (ver anexo 1) a las que deberán de dar seguimiento y cumplimiento los países.

El desafío de poner fin al hambre se hace eco, en primer lugar, de la trágica realidad de 805 millones de personas que padecen hambre, están desnutridas y comen alimentos en cantidad y calidad insuficientes para gozar de una vida saludable (FAO, IFAD y WFP, 2014). Asimismo, reconoce aspectos más estructurales que están a la base de estas problemáticas, configurando diversos escenarios de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población.

El Salvador presenta retos importantes para dar cumplimiento al objetivo 2 de la nueva agenda global. Aún en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que tenían un alcance menos abarcador, el país no logró cumplir con la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.¹

Desde el paradigma del desarrollo humano,² y tomando en cuenta que la alimentación adecuada constituye un derecho (ver recuadro 1) a ser garantizado por el Estado, el hambre y las diversas expresiones de malnutrición deberían prevenirse. Por lo tanto, interesa abordar estas privaciones de forma sistémica y bajo un lente que permita que la política pública se anticipe a ellas. Por esta razón, este documento propone abordar la problemática desde la óptica de la vulnerabilidad humana.

Este capítulo presenta el marco analítico de este Cuaderno. Primero recurre a aparentes paradojas, para destacar que la explicación al hambre trasciende la dimensión productiva y se sitúa en esferas políticas e idiosincráticas que pueden facilitar u obstaculizar la disponibilidad y el acceso a alimentos de calidad e inocuos de la población. Posteriormente, define el concepto clave de seguridad alimentaria y nutricional, para luego

1. A nivel nacional, se utiliza como referencia el indicador de la proporción de niños menores de 5 años con peso menor al normal. Entre 1991 y 2008, el porcentaje pasó de 11.2 % a 8.6 % a nivel nacional (GOES y SNU, 2014), según estimaciones con población de referencia NCHS/CDC, que difiere de estimaciones de la OMS, ambas publicadas en FESAL (2008). Pese a las diferencias en las estimaciones, no se cumple para ninguno de los casos la meta de reducción a la mitad de la proporción de población que padece hambre. A nivel regional, se utiliza como referencia la prevalencia de subalimentación (FAO, 2014b). En este caso, tampoco se logró la meta.
2. Ver Anexo 2: Índice de Desarrollo Humano ajustado por hambre.

proponer el término de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional en los capítulos restantes del documento. Un aporte esencial es el vínculo con el paradigma de desarrollo humano, a través de la noción de la vulnerabilidad humana y los factores estructurales relacionados al ciclo de vida que la explican.

¿PARADOJAS O CONSECUENCIAS ESPERADAS?

El hambre y la malnutrición existen, a pesar de la conciencia mundial sobre sus trágicas consecuencias. Existen, y al hacerlo restringen la capacidad esencial de la sobrevivencia humana y las opciones para que las personas lleven a cabo proyectos de vida que consideran valiosos. Esto ocurre en un contexto histórico sin precedentes, en el cual los avances tecnológicos, el potencial de rendimiento productivo y los niveles de intercambio comercial entre países son tales que nadie debiese de carecer de la alimentación que necesita.

Surgen así situaciones que parecen paradójicas, como el hecho de que existen millones de personas sufriendo hambre en un mundo de consumismo, abundancia y desperdicio de alimentos; o que los más propensos a padecer carencias alimenticias son precisamente quienes trabajan en la agricultura; o que la obesidad, una de las caras de la malnutrición, está en aumento y se está convirtiendo en una epidemia entre los más pobres (Pedraza, 2009). ¿Pueden explicarse estas paradojas? ¿Qué luces aportan sobre la problemática de vulnerabilidad al hambre y la malnutrición?

La paradoja de padecer hambre en un mundo de consumismo y abundancia

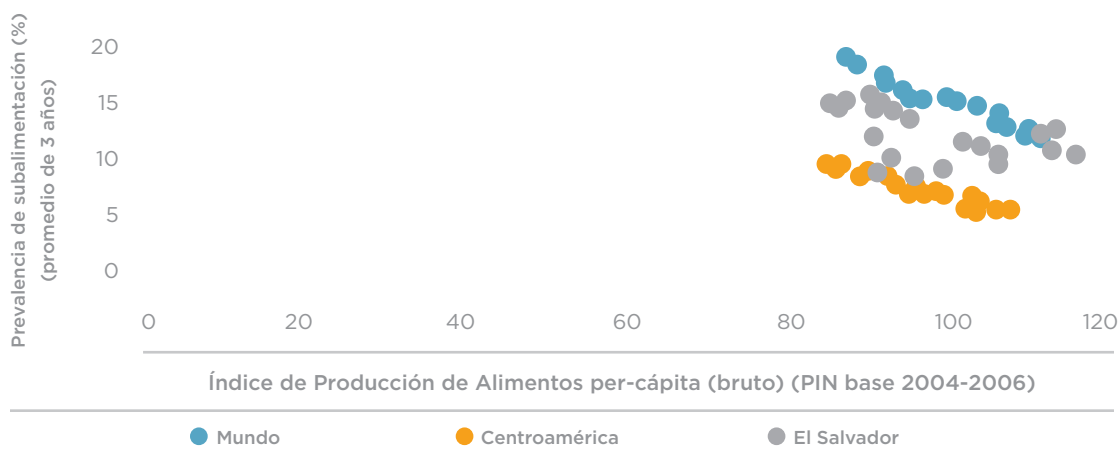
La paradoja de la abundancia ha sido señalada desde hace décadas por diversos líderes mundia-

les. Hace hincapié precisamente en el sinsentido de la persistencia del hambre en un mundo que dispone de los recursos suficientes para alimentar adecuadamente a toda la población. El papa Francisco hace alusión a las palabras del papa Juan Pablo II: “Hay comida para todos, pero no todos pueden comer, mientras que el derroche, el descarte, el consumo excesivo y el uso de alimentos para otros fines están ante nuestros ojos. Esta es la paradoja” (Francisco, 2015). A lo anterior, el actual pontífice agregaba: “Duele constatar además que la lucha contra el hambre y la desnutrición se ve obstaculizada por la ‘prioridad del mercado’ y por la ‘preminencia de la ganancia’, que han reducido los alimentos a una mercancía cualquiera, sujeta a especulación, incluso financiera” (Francisco, 2015).

A nivel mundial, el Valor del Índice de Producción (PIN, por sus siglas en inglés) bruto per cápita de alimentos ha presentado un incremento sostenido en las últimas décadas, pasando de 87.8 en 1993 a 111.3 en el 2013 (FAOSTAT, 2015). La región centroamericana y El Salvador no se quedan atrás con respecto al comportamiento de este indicador, que ha mostrado aumentos de 84.5 a 106.7 y de 89.9 a 112.7, respectivamente. Lo anterior implica, en términos generales, mayor disponibilidad de alimentos para la población tanto a nivel mundial como regional y nacional.

Sin embargo, estas mejoras en los niveles de producción de alimentos no siempre se ven reflejadas en una mejor alimentación para la población del istmo, particularmente en El Salvador. El gráfico 1 muestra la relación entre el PIN bruto per cápita y

Gráfico 1. Índice de Producción de Alimentos (PIN) per cápita y prevalencia de subalimentación. Comparación entre El Salvador, la región y el mundo (1992-2013)



Fuente: Elaboración propia, con base en FAOSTAT (2015)

la prevalencia de la subalimentación. Como puede observarse, a nivel mundial y centroamericano existe una marcada relación inversa entre la producción per cápita y la prevalencia de la subalimentación; es decir, a mayor disponibilidad de alimentos en el mundo y en la región, menores niveles de ciertas formas de manifestación de hambre. Sin embargo, pese a que la producción per cápita muestra récords históricos, aún existe un 11.4 % de la población mundial con prevalencia de subalimentación. Para el caso de El Salvador, la relación entre estas dos variables se muestra más difusa, existiendo períodos atípicos de importantes reducciones en los niveles de producción de alimentos per cápita (2009-2011) o períodos de mayor disponibilidad de alimentos, acompañados de incrementos en la prevalencia de subalimentación (2006-2009 y 2011-2013).

El comportamiento de estas variables en El Salvador no es casual. Por el contrario, puede explicarse por la relación entre condiciones intrínsecas a los individuos con condiciones estructurales del entorno que configuran la probabilidad de padecer hambre y malnutrición.

La paradoja de producir alimentos y padecer hambre y malnutrición

Una de las principales paradojas en torno a la problemática del hambre a nivel mundial es que aún aquellos territorios y poblaciones dedicados parcial o totalmente a la producción de alimentos presentan bajos niveles de control sobre los mismos y, por lo tanto, enfrentan la probabilidad de padecer hambre.

El Salvador no constituye una excepción a esta paradoja. Algunos departamentos que se caracte-

terizan por sus altos niveles de contribución a la producción de maíz y frijol –bienes esenciales de la dieta salvadoreña– también se encuentran entre aquellos con la mayor incidencia de inseguridad alimentaria severa. Ahuachapán y Usulután son ejemplos de esta situación, según datos comparados del ciclo agrícola 2013/2014 (MAG, 2014) y los resultados de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) 2014 (DIGESTYC, 2015). Para el caso, Ahuachapán realiza aportes significativos a la producción nacional de algunos granos básicos (12.3 % y 12.7 % de las producciones de maíz y frijol, respectivamente) (MAG, 2014), pero a pesar de ser el departamento líder en producción de maíz y tercero en producción de frijol, se sitúa como quinto con la mayor incidencia de inseguridad alimentaria severa. De igual manera, Usulután es el segundo departamento con mayor producción de maíz (contribuye con un poco más del 10 % de la producción nacional), pero se ubica como el cuarto en incidencia de inseguridad alimentaria severa.

Una situación similar se observa cuando se analiza la situación de los hogares por rama de actividad económica y se comprueba que la preocupación por los alimentos es superior al promedio en aquellos hogares cuyos jefes de hogar se dedican a la agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura, ramas vinculadas con la producción o extracción de recursos para la alimentación. Se estima, por ejemplo, que, del total de 280 mil hogares dedicados a estas actividades, el 60 % enfrenta algún grado de inseguridad alimentaria (35 % leve, 18 % moderada y 7 % severa), en contraste con una incidencia de 49 % a nivel nacional (31 % leve, 13 % moderada y 5 % severa) (DIGESTYC, 2015).

La paradoja de estar en pobreza y tener sobrepeso

Paradójicamente, el vínculo entre pobreza y obesidad es cada vez más directo (Popkin, 2008). Aunque la imagen tradicional de la pobreza es la de una persona con carencias nutricionales y bajo peso, esto está cambiando: las tasas de sobrepeso y obesidad se vuelven cada vez mayores, amenazando la salud de miles de personas que adquieren enfermedades tan graves como la diabetes o deficiencias coronarias.

Esto ha obligado a comprender la alimentación como un tema que abarca factores económicos, como tener los recursos necesarios para adquirir alimentos, pero también vinculado a temas educativos y culturales. Por ello, para las personas en pobreza, alimentarse como es debido es un desafío que trasciende tener o no los recursos para adquirir alimentos saludables e inocuos en el mercado. Implica también tener el conocimiento para elegir dichos alimentos, considerando además que los alimentos saludables pueden tener un mayor costo que aquellos procesados (que suelen tener bajo valor nutritivo, pero son abundantes). Por lo tanto, este escenario en el que las personas en situación de pobreza ahora padecen de sobrepeso y obesidad, con todos sus riesgos, debe entenderse como otra manifestación de la exclusión (ver capítulo 3).

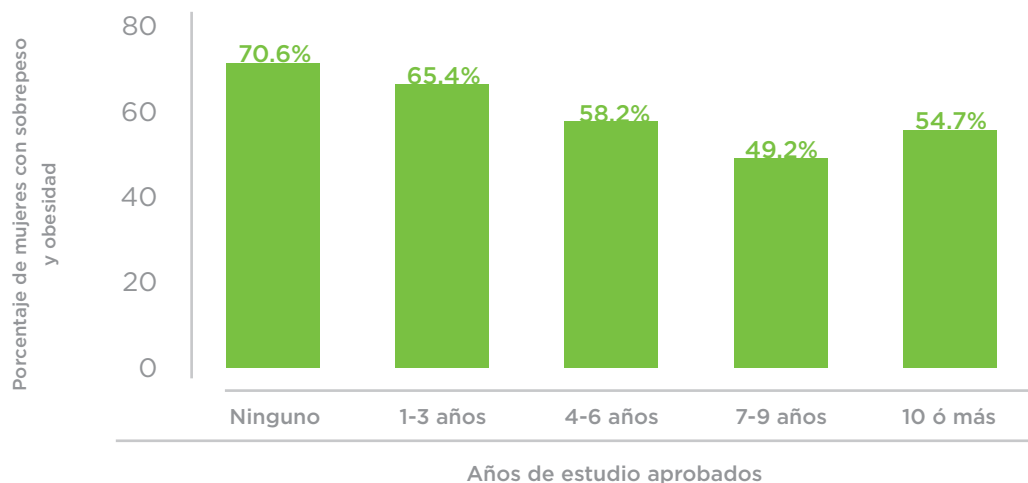
Asegurar el derecho a la alimentación es extremadamente desafiante, pues supone que la persona tiene la garantía de alimentarse correctamente, y esto no es posible si no tiene ciertas condiciones de vida y educación y si no se desarrolla en un entorno con mínimos de protección.

La malnutrición tiene también el rostro del exceso y no solo de la carencia: tras el sobrepeso y la obesidad hay una persona cuya salud sufre. El peso inadecuado aumenta el riesgo de padecer múltiples enfermedades y puede llegar a comprometer la calidad de la vida. Adicionalmente, más allá del problema fisiológico, también debe tomarse en cuenta el problema emocional que conlleva no sentirse aceptado en una sociedad que rechaza el sobrepeso.

En El Salvador hay evidencia del vínculo entre obesidad y bajo nivel educativo en las mujeres (BID, 2015): mientras menos capital educativo posea (que se asocia a pobreza de ingresos), mayor la propensión a padecer de obesidad y sobrepeso (ver gráfico 2). Dicho problema no solo se extiende entre las mujeres, sino también se transmite generacionalmente. Así, una mala nutrición producto del sobrepeso u obesidad repercute también en las hijas y en los hijos de quienes carecen de las posibilidades o conocimientos para decidir una dieta cuyo contenido nutricional contribuya a una vida saludable, siendo una expresión visible de la reproducción intergeneracional de las inequidades.

Los casos antes esbozados constituyen ejemplos concretos de las consecuencias de no atender oportunamente la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional y de hacer omisión de los factores que la explican, incluyendo aquellos de orden estructural y sistémico, así como los que se vinculan con las circunstancias particulares que enfrentan los individuos y su exposición a eventos adversos.

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años con sobrepeso y obesidad, según años de estudio aprobados



Fuente: Impacto de la desnutrición y anemia en El Salvador, BID (2015)

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Antes de proponer una definición de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional conviene comprender el alcance de su concepto positivo: seguridad alimentaria y nutricional (SAN).

Según FAO/Cumbre Mundial de la Alimentación (1996), la seguridad alimentaria y nutricional se consigue cuando “a nivel de individuo, hogar, nación y global [...] todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. Por su parte, INCAP define la SAN como “un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos

que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo” (INCAP, 1999).

La seguridad alimentaria y nutricional se concibe como una condición previa del ejercicio pleno del derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA) (ver recuadro 1): si la SAN no se logra, lo que sobreviene es la malnutrición en cualquiera de sus expresiones.

Alcanzar la seguridad alimentaria supone que hay una oferta adecuada de alimentos, lo que implica que estos se producen en cantidad y calidad suficientes y pueden ser comercializados o que se abastecen a través de otros medios como el comercio externo. Es necesario que los consumidores puedan obtener estos recursos de forma accesible. Asimismo, las personas deberán

Recuadro 1. El derecho a una alimentación adecuada: más allá de la comida

El derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA) ha sido reconocido en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Se entiende como el “derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Zigler, 2003).

El derecho a la alimentación adecuada impone obligaciones jurídicas a los Estados para superar de forma progresiva el hambre y la desnutrición y hacer realidad la seguridad alimentaria para todas las personas bajo un enfoque de derechos humanos para el desarrollo. En este sentido, no debe interpretarse en forma estrecha o restrictiva, asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos (CESCR, Comentario General n.º 12). Por el contrario, asegurar el DHAA supone otros deberes implícitos que abarcan derecho a la educación, el respeto a la cultura y a vivir en un sistema en donde el bien común esté por encima del bien individual, entre otros. La idea es que todas las personas puedan satisfacer sus necesidades y participar en interacciones ordinarias sin tener que degradarse, enfrentar algún tipo de vergüenza, obstáculos inadmisibles o privarse de libertades fundamentales (Eide, 2001).

El DHAA no se puede desligar de las prácticas de la buena gobernanza (ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana), ya que sin estas el cumplimiento de los Derechos Humanos no se puede garantizar.

Sen (1977) propone que el derecho a no padecer hambre sea considerado como un meta-derecho; es decir, aquel donde el Estado se compromete no solo a garantizarlo de manera directa, sino también mediante políticas que faciliten alcanzarlo, en tanto representa una prioridad indiscutible de la política pública.

Fuente: Elaboración propia

tener la capacidad de usar adecuadamente los alimentos. Todas estas condiciones deben ser estables y no peligrar frente a fenómenos inesperados, riesgos naturales o antropogénicos. Se necesita de una institucionalidad que proteja y garantice esta situación.

Los criterios anteriormente descritos se agrupan en torno a cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso y control, consumo y utilización biológica, y estabilidad de los alimentos.

Disponibilidad de alimentos a nivel local o nacional: Tiene en cuenta la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria. Para sus estimaciones se ha de considerar las pérdidas poscosecha y las exportaciones.

Acceso y control sobre los medios de producción (tierra, agua, insumos, tecnología, conocimiento, etc.) y a los alimentos disponibles en el mercado: Es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede

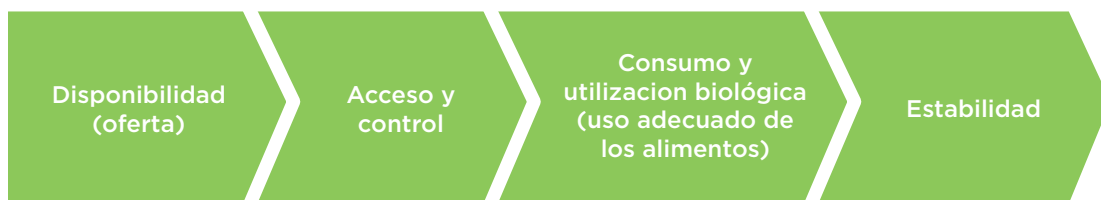
obtener o comprar una familia, una comunidad o un país. Sus determinantes básicos son el nivel de ingresos, el empleo, los salarios, la condición de vulnerabilidad, la autonomía personal, las condiciones sociogeográficas, la distribución de ingresos y activos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.

Consumo y utilización biológica de los alimentos: El consumo se refiere a que las existencias alimentarias en los hogares respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad, a la cultura y a las preferencias alimentarias. También hay que tener en cuenta aspectos como la inocuidad de los alimentos, las condiciones higiénicas de los hogares, el acceso a agua de calidad, así como la educación o el conocimiento para realizar una correcta selección, preparación y distribución de alimentos dentro del hogar. La utilización biológica está relacionada con el uso individual de los alimentos (ingestión, absorción y utilización). Una inadecuada utilización biológica puede tener como consecuencia la malnutrición. Dentro de esta dimensión de la SAN, con frecuencia se toma como referencia el estado nutricional de la niñez (menor de 5 años), pues las carencias de alimentación o salud en estas edades tienen graves consecuencias a largo plazo y a veces permanentes.

Estabilidad: Supone solventar las condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o estacional, a menudo asociadas a las campañas agrícolas, tanto por la falta de producción de alimentos en momentos determinados del año como por el acceso a recursos de las poblaciones asalariadas dependientes de ciertos cultivos. En esta dimensión juegan un papel importante la existencia de almacenes o silos en buenas condiciones, así como la posibilidad de contar con alimentos e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario.

Por su parte, la SAN puede también concebirse como el resultado directo de un sistema funcional de alimentos (Sobal et al, 1998, en Guinn et al, 2014), entendiendo por sistema de alimentos al conjunto de “procesos involucrados en la provisión de alimentos y productos relacionados, incluyendo la producción, cosecha, procesamiento, empaquetamiento, transporte, mercadeo, consumo y disposición final” (Government Office for Science, 2011). El sistema de alimentos contempla, entre otros, los insumos requeridos y los productos generados en cada paso del proceso, que pueden o no estar conectados con sistemas regionales o globales o que pueden ser esencialmente locales (ibíd.). Dentro del sis-

Diagrama 1. Dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional



Fuente: Elaboración propia a partir de FAO (2005).

tema también operan instituciones formales e informales cuyo desempeño está regulado, directa o indirectamente, tanto por políticas públicas como por estándares empresariales. De igual manera, el funcionamiento del sistema está condicionado por el rol que se le confiere al Estado en materia de producción, transformación, distribución y regulación de alimentos.

Como se puede inferir de lo anterior, el sistema de alimentos es determinante para alcanzar la SAN: la disponibilidad y el acceso a alimentos seguros, nutritivos y asequibles y que respetan la cultura, son una consecuencia de cómo se ejecutan las actividades e interrelacionan los actores a lo largo de los diferentes procesos. En otras palabras, un sistema de alimentos que no es funcional constituye un riesgo para la SAN.

La visión de la SAN como resultado del funcionamiento del sistema de alimentos permite enriquecer las herramientas para la comprensión de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, en tanto permite trascender el análisis desde las dimensiones de la SAN y ahondar en la identificación de actores e instituciones, sus roles, intereses y dinámicas de relaciones de poder. Así, por ejemplo, parte de la explicación a la supuesta paradoja de que aquellos que trabajen la tierra experimenten una mayor inseguridad alimentaria se encuentra en el funcionamiento irregular del sistema de alimentos y, en particular, a la forma desventajosa en que se insertan los productores en las diferentes fases y procesos, incluyendo la de comercialización (ver capítulo 5). De igual manera, facilita la consideración de las dimensiones de la SAN desde contextos no estáticos y sujetos

a cambios estructurales, como los impulsados por la globalización (ver recuadro 2).

LA VULNERABILIDAD HUMANA: HACIA UNA COMPRENSIÓN COMÚN

La vulnerabilidad es una condición humana universal que se deriva de la misma fragilidad e incertidumbre de la vida, pero que no necesariamente se manifiesta de igual manera para todas las personas. En otras palabras, todos los seres humanos son vulnerables, pero no todos lo son por igual.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, que una persona sufra de hambre o malnutrición depende de su nivel de vulnerabilidad humana. Esta noción de vulnerabilidad, entendida como “la posibilidad de deterioro de las capacidades y opciones de las personas” (PNUD, 2014), se centra en el ser humano y en cómo este se relaciona con su entorno, que puede ser contrario o propicio para su desarrollo. Se distingue de otras definiciones de vulnerabilidad³ que hacen énfasis en la exposición al riesgo, aunque contempla como causales de este posible deterioro eventos adversos o amenazas, tales como shocks económicos, desastres naturales, efectos de la variabilidad climática, entre otros. Por su parte, enfatiza la idea de la protección de las capacidades a través de la prevención de situaciones perjudiciales, la creación de instituciones y la corrección de las desigualdades e inequidades en las circunstancias de vida de las personas.

3. Otros enfoques definen vulnerabilidad como el nivel de susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas debido a condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos, y ambientales (EIRD, 2004).

Existen diversos tipos o fuentes de vulnerabilidad. Desde el enfoque de desarrollo humano, se distinguen dos categorías: la vulnerabilidad asociada al ciclo de vida y la vulnerabilidad estructural. La primera es de tipo idiosincrático y la segunda se establece a partir de la relación y posición de la persona en el contexto en el que vive.

VULNERABILIDAD ASOCIADA AL CICLO DE VIDA

Las vulnerabilidades humanas vinculadas al ciclo de la vida se refieren a las posibilidades reales que tienen las personas de desarrollar capacidades, en función de la etapa específica en que se encuentran. El momento del ciclo de la vida puede representar un límite natural, pues cada etapa presenta diversos niveles de fortaleza física y emocional y, con ello, diferente nivel de desarrollo de capacidades de respuesta.

La niñez y la vejez son etapas que se caracterizan por una mayor dependencia y debilidad física, lo que hace a las personas más vulnerables en estos períodos, en contraste con otros como la juventud y la adultez. La política pública deberá ser sensible a los diferentes riesgos y necesidades asociados al ciclo de vida y brindar servicios adecuados, a fin de garantizar un correcto desarrollo de las capacidades de las personas.

Adicionalmente, si alguna etapa del ciclo se ve desprotegida y el desarrollo de capacidades comprometido, esto tiene repercusiones en el desarrollo de capacidades futuras. La falta de cuidado oportuno en la niñez compromete el desarrollo de capacidades de respuesta y afecta la capacidad de sobreponerse que la persona tendrá en la etapa adulta, pues esta no ha formado ciertos aprestos sociales y físicos necesarios. En

este sentido, hay intervenciones a lo largo del ciclo de la vida que favorecen el desarrollo de aptitudes como el empoderamiento y la independencia, que serán claves para determinar el grado de capacidad de respuesta que un individuo tenga en la adultez, lo que repercutirá en su vulnerabilidad humana y, por consecuencia, en su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional si se ve expuesto a un factor de riesgo vinculado a esta condición.

VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL: EL PESO DEL CONTEXTO Y LAS CIRCUNSTANCIAS

Otra fuente de vulnerabilidad humana son los elementos estructurales, tal es el caso de las instituciones, las estructuras de poder, las tradiciones y la cultura, que pueden convertirse en barreras para el libre ejercicio de derechos, generar desigualdades y crear diferencias en el desarrollo de capacidades de ciertos individuos o grupos, entre ellas, las capacidades para poder responder positivamente a pesar de la adversidad. Las sociedades son estructuras que funcionan a partir de la fuerza de diversos actores que interactúan dentro de sistemas, subsistemas e instituciones que se rigen por normativas y patrones culturales.

El sistema económico es fundamental para comprender las fuentes de vulnerabilidad humana. Después de todo, es en el sistema económico que se determina qué, cómo, cuánto y para quién se produce en las sociedades. Su funcionamiento depende, a su vez, de un gran número de actores con diversos grados de poder y legitimidad, cuyos intereses entran en juego en el abordaje de estas preguntas fundamentales.

Recuadro 2. La globalización como un nuevo factor de vulnerabilidad estructural

La globalización está generando transformaciones en el funcionamiento de los sistemas de alimentos. Dicha transformación supone un alejamiento de relaciones entre compradores fragmentados y pequeños productores, a esquemas donde predominan grandes supermercados y procesadores, así como en intermediarios que establecen requerimientos para los productores y crean tanto oportunidades como desafíos para los pequeños productores. En este orden de ideas, algunos de los desafíos derivan de la creciente importancia del cumplimiento de estándares de calidad en el marco del intercambio de alimentos entre países y de la progresiva complejidad de estos estándares en tanto implican controles sobre cómo se producen, cosechan y comercializan los productos; pero también de la necesidad de cumplir con requerimientos cada vez más exigentes en términos de cantidad, calidad, oportunidad, personalización y diferenciación del producto (Humphrey, 2006).

Estas nuevas dinámicas y sus requerimientos y estándares funcionan para el caso de los pequeños productores como barreras de entrada a los mercados formales y más productivos, lo que contribuye a su marginación económica y aumenta su exposición al hambre y la inseguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia, base Humphrey (2006)

Las relaciones entre estos actores son cruciales para explicar si el sistema vigente es capaz de satisfacer las necesidades humanas de consumo. En muchos casos, los sistemas económicos no incentivan la suficiente producción agrícola, afectando la disponibilidad de alimentos; o favorecen una excesiva mercantilización, volviendo inaccesible para muchos el consumo de alimentos.

Adicionalmente, recursos como la tierra, el acceso al crédito, a la asistencia técnica, la tecnología y a los mercados, entre otros, son fundamentales para explicar qué se produce, cómo y para quién. Sin embargo, es necesario resaltar la importancia de las instituciones –a través de sus normas formales e informales–, y son las relaciones de poder las que determinan qué se produce y quién recibe lo que se produce en un determinado territorio o espacio geográfico (Basset et al, 2010).

La pobreza, entendida desde una perspectiva multidimensional, permite también abarcar y considerar diferentes elementos que –a nivel in-

dividual, familiar o comunitario– pueden amenazar la formación y despliegue de capacidades de las personas y con ello aumentar su vulnerabilidad humana (ver capítulos 2 y 3).

Las desigualdades de género, por su parte, constituyen fuentes estructurales de vulnerabilidad. Este tipo de desigualdades se refiere a la existencia de relaciones de poder, que definen –en perjuicio de las mujeres– la existencia de diferencias marcadas en roles, responsabilidades y autoridad para tomar decisiones, acceder y controlar los recursos. La persistencia de estas desigualdades se explica por el machismo y patriarcado, que se construyen sobre las subjetividades de las personas desde muy temprano en la vida y en diversos ámbitos: la familia, la escuela, el trabajo, la comunidad, la vida pública, entre otros.

El origen étnico también representa un factor de vulnerabilidad estructural. Lo confirma la situación particular de los pueblos indígenas. Si bien no puede obviarse su participación en el combate mundial contra el hambre y la inseguridad

alimentaria –por el funcionamiento de sus sistemas agroalimentarios, dietas tradicionales y prácticas de gestión sostenible de los recursos naturales, entre otras– la vulneración expresa al derecho a la alimentación que viven los pueblos indígenas es una contundente realidad. Amenazada por la invisibilización y por su ausencia en las políticas públicas –desde marcos jurídicos, contenidos de políticas y procesos políticos– la población indígena sobrevive en contextos que los exponen a la constante erosión de su cultura.

En el caso de El Salvador, las comunidades indígenas han sido por muchos siglos negadas y discriminadas; en determinados momentos incluso se les ha prohibido manifestar su identidad. Aunque los datos disponibles para los pueblos indígenas son escasos y poco recientes (Concultura, 2003), reflejan una situación socioeconómica caracterizada por la pobreza (38.3 % calificó en extrema pobreza, 61.1 % en la línea de pobreza y solo 0.6 % reportó cobertura de sus condiciones básicas de vida), el bajo nivel de acceso a bienes, servicios y propiedad de la tierra.

Según el Informe Sombra (MUPI, 2006),⁴ sólo “entre un 15 a 25 % de los indígenas son propietarios de la vivienda donde habitan. En las comunidades indígenas de la zona oriental, destacaron que mucha de la tierra que se posee, es en forma irregular y que solamente viven ahí ‘por herencia’. La mayor parte de la tierra utilizada para trabajar es por arrendamiento. Algunos representantes de organizaciones indígenas afirmaron que un 85 % de sus miembros trabajan arrendando la tierra, mientras que un 15 %

4. Párrafo 80 del Informe Sombra de los 9.º, 10.º, 11.º, 12.º y 13.º Informes Periódicos de la República de El Salvador, presentados ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, CERD, 2006.

de los miembros de sus comunidades trabajan en terrenos de su propiedad que usualmente no exceden de 4 manzanas. La mayor parte de la actividad económica a que se dedican es la actividad agrícola (siembra de maíz y frijoles) de subsistencia, la venta de frutas de temporada”.

En síntesis, las causas subyacentes de la vulnerabilidad son múltiples y se encuentran relacionadas con los ámbitos físico, social, económico, ambiental, político e institucional. Las circunstancias particulares en que viven las personas en sus comunidades también deben ser parte del análisis de factores de vulnerabilidad estructural. Sus condiciones de vida, las características de su hábitat, la estabilidad de su empleo o el acceso a educación y salud, así como sistemas de protección social pueden ser elementos determinantes para explicar su capacidad de sobreponerse o responder adecuadamente a un evento adverso.

VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

¿Por qué algunas personas padecen de hambre o están malnutridas? ¿Por qué hay grupos en la sociedad que no pueden asegurarse la alimentación de calidad e inocua, a diario y de manera permanente? Como ya se dijo, esto depende de la interacción entre la persona y el entorno, la vulnerabilidad humana y los factores externos que la aumentan.

Para efectos de esta publicación, se propone acuñar el término vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, que se desprende del concepto de vulnerabilidad humana y de la definición de seguridad alimentaria y nutricional descritos anteriormente. En este sentido, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y

nutricional se entiende como la probabilidad de que una persona disminuya drásticamente la disponibilidad, el acceso y control, el consumo y la utilización biológica, así como la estabilidad de los alimentos, debido a riesgos o eventos de diferente naturaleza o de una baja capacidad de respuesta a los mismos.

En esta línea de ideas, las personas más vulnerables serían aquellas más propensas a ser afectadas por algún evento extremo que socave la disponibilidad de alimentos (por daños o pérdidas de activos, cosechas, ganado, pesca, bosques), su acceso y por tanto su consumo en las cantidades suficientes (alza en los precios al consumidor o disminuciones en los niveles de ingreso) o utilización biológica (debido a alteraciones a la inocuidad, enfermedades, entre otras).

Cuando se parte de la problemática de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, no solo se tratará de identificar a aquellos que la padecen y de enfrentar o atender sus diversas manifestaciones, sino también de fortalecer la capacidad de respuesta y rehabilitación ante un shock, o reducir el grado de exposición y sensibilidad ante el peligro de que ocurra un evento adverso. La referencia al desarrollo de capacidades implica que la persona se pone al centro: como protagonista y con un rol activo en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional y la realización de sus derechos.

El concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional permite analizar la problemática a partir de una noción de incertidumbre y también desde diversas temporalidades: no siempre se es vulnerable o igualmente vulnerable; además, una persona puede tener el riesgo de serlo, estar viviendo la inseguridad alimentaria y nutricional o haberla vivido y nece-

sitar recuperarse. Estas nuevas aristas, que son posibles delinear a partir de la introducción de la noción de vulnerabilidad, afectarán la manera de pensar la política pública, pues generan nuevas perspectivas de intervención.

Sen (1987) sostiene que resolver el problema del hambre en el mundo requiere de un abordaje desde dos perspectivas: (i) la mejora en el funcionamiento del sistema económico, y (ii) la provisión de mecanismos de seguridad social que brinde apoyo económico a la población cuyas circunstancias aumentan la probabilidad de padecer inseguridad alimentaria. Esta recomendación lleva implícito el reconocimiento de que el hambre y la malnutrición se derivan tanto de vulnerabilidades estructurales como de aquellas asociadas al ciclo de vida de las personas y que, para superarlas, la política pública debe considerar intervenciones en ambas direcciones.

Plantearse como desafío reducir la vulnerabilidad al hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional es de enorme complejidad, pues requiere, por un lado, intervenir al nivel de la persona para reducir su vulnerabilidad humana a través de su empoderamiento y del aumento de la capacidad que esta tiene de tomar las mejores decisiones con respecto a su alimentación; y, por otro, enfrentar las circunstancias estructurales que condicionan la vida de las personas. Sumado a esto, deben intervenir otros factores de la vulnerabilidad humana que afectan de forma diferenciada a ciertas personas y comunidades, y que los vuelve aún más vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional.

En síntesis, un abordaje desde la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional permite comprender diversos alcances y aristas a los problemas del hambre y la malnutrición, sus

diferentes niveles de complejidad y la interacción con otras variables o factores de tipo económico, político, social, ambiental y cultural, entre otros. De igual manera, permite direccionar la política pública a intervenciones centradas en el desarrollo de capacidades de las personas para enfrentar

la adversidad y construir su propia resiliencia y la de sus comunidades, de tal manera que logre prevenirse la experiencia denigrante del hambre, que atenta contra el principio del desarrollo humano y vulnera no uno, sino varios de los derechos humanos.

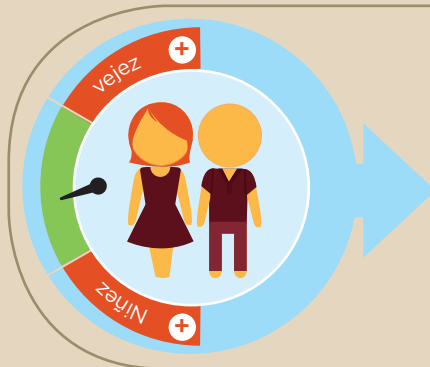
Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional

Factores que aumentan la vulnerabilidad

Estructuras de poder, sistema económico, elementos culturales, relaciones entre actores, desigualdad de género, etc.

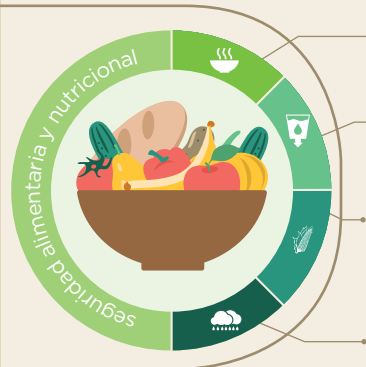
Protección/ cobertura institucional

Vulnerabilidad asociada al ciclo de vida



PERSONA HUMANA (a)

Vulnerabilidad estructural (a + b)



ENTORNO (b)

Dimensiones de la SAN

- Disponibilidad de alimentos a nivel local o nacional
- Acceso y control sobre los medios de producción y a los alimentos disponibles en el mercado
- Consumo y utilización biológica de los alimentos
- Estabilidad temporal

Algunas preguntas a considerar desde las políticas públicas sobre los factores de la vulnerabilidad

Factores culturales

¿Qué comemos?; ¿qué roles se asignan a hombres y mujeres en la producción y preparación de alimentos?

Factores educativos

¿Seleccionamos adecuadamente los alimentos en función de su valor nutritivo?

Factores sociales

¿Disponemos de políticas para prevenir la inseguridad alimentaria en los hogares con pobreza?; ¿existen grupos poblacionales en desventaja para acceder a alimentos?

Factores demográficos

¿Qué edades tienen los productores agropecuarios?

Factores económicos

¿Qué alimentos producimos?; ¿qué alimentos importamos?; ¿quiénes poseen los recursos productivos?

Factores naturales

¿Cómo afecta el cambio climático la producción de alimentos?

Factores ecológicos

¿Son sostenibles las prácticas de producción agrícola?

Factores tecnológicos

¿Innovamos en tecnología para producir alimentos?

Factores territoriales

¿Qué normas rigen la propiedad de la tierra?

Factores político-institucionales y administrativos

¿Quién controla el recurso agua?; ¿participa la gente en espacios para asegurar su derecho a una alimentación adecuada?

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: PRIVACIONES OBJETIVAS, VIVENCIAS SUBJETIVAS





TODOS SOMOS VULNERABLES EN MAYOR O MENOR GRADO A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. SIN EMBARGO, HAY GRUPOS CON MAYOR PROBABILIDAD DE PADECERLA, POR SU GRADO DE EXPOSICIÓN A LOS DIVERSOS FACTORES DE RIESGO.

Los hogares pobres suelen ser más propensos a experimentar la falta de acceso a alimentos de calidad e inocuos, debido a carencias en el ingreso y privaciones en otras dimensiones del bienestar, incluyendo la ausencia de oportunidades para desarrollar ciertas capacidades, la falta de acceso a sistemas de protección o la mayor exposición a desastres naturales, entre otros.

Este capítulo explora dos caras de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional en contextos de pobreza: aquella que se deriva de experimentar múltiples privaciones de forma simultánea, y aquella que refleja que los efectos del hambre trascienden la dimensión física y material y que también repercuten a nivel emocional y social. En otras palabras, reconoce que el ser humano es dual –cuerpo y mente– y

que la experiencia del hambre y la malnutrición afecta de manera objetiva y subjetiva a las personas. El propósito es contribuir a la reflexión sobre la necesidad de complementar las mediciones que utilizan indicadores biológicos y antropométricos (peso/talla, peso/edad, Índice de Masa Corporal-IMC) con otro tipo de estudios, que permitan capturar las marcas que deja una constante preocupación y privación por los alimentos en la capacidad de las personas de proyectarse al futuro.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL E INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Vivir en pobreza supone estar en una condición de múltiples privaciones y riesgos. Como se verá más adelante, existen altas probabilidades de que aquellos que viven en esta condición tengan dificultades para proveerse o tener acceso a alimentos de calidad e inocuos de manera sostenible. Los resultados de la ELCSA, sin embargo, confirman que la incidencia de la inseguridad alimentaria (49.4 % incluyendo leve, moderada y severa) es más de 15 puntos porcentuales superior que la pobreza monetaria (31.9 %) y la pobreza multidimensional (35.2 %). Lo anterior se explica porque la preocupación por la cantidad y calidad de los alimentos –aspecto subjetivo de la medición– puede presentarse aún en hogares de ingresos medios o altos.

La inseguridad alimentaria moderada y severa, por su parte, afecta al 37 % de los hogares en situación de pobreza multidimensional (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015).⁵ Sin duda,

5. Según la nueva medición de pobreza multidimensional oficializada a nivel nacional, un hogar es pobre multidimensional si presenta 7 o más privaciones de un total de 20 indicadores, en torno a cinco dimensiones: i) educación, ii) condiciones

no puede afirmarse que todos los hogares en situación de pobreza enfrentan inseguridad alimentaria; ni viceversa. Del total de hogares pobres por ingreso, 33.8 % no reportó enfrentar inseguridad alimentaria (DIGESTYC, 2015), mientras que entre aquellos sin pobreza monetaria 41.5 % expresó haber experimentado algún nivel de inseguridad alimentaria. Situación similar ocurre cuando se realiza el cruce con la medición multidimensional: 31 % de hogares en situación de pobreza multidimensional no reportó preocupación por los alimentos, en contraste con 39 % de los hogares sin pobreza multidimensional, que expresó algún grado de preocupación por el acceso a los alimentos.

Sin embargo, la pobreza⁶ y la inseguridad alimentaria sí están estrechamente relacionadas, especialmente cuando se trasciende el aspecto subjetivo, referido a la preocupación por los alimentos. Como se observa en el cuadro 1, la incidencia de pobreza –y particularmente la pobreza multidimensional– es notoriamente mayor en aquellos hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa.

Una comparación entre el perfil de privaciones que enfrentan los hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa, –330,970 hogares, según EHPM 2014 (DIGESTYC, 2015)– con

de vivienda, iii) trabajo y seguridad social, iv) salud, servicios básicos y seguridad alimentaria, y v) calidad del hábitat.

6. Ambas mediciones de pobreza contemplan variables asociadas directa o indirectamente a la alimentación. Por un lado, la línea de pobreza monetaria se estima a partir del costo de la canasta básica alimentaria (CBA). Por otro lado, la inseguridad alimentaria (moderada y severa) se considera como uno de los veinte indicadores de la medición multidimensional de la pobreza. El peso de la inseguridad alimentaria en el Índice de Pobreza Multidimensional-El Salvador es de 4.3 %.

Cuadro 1. Incidencia de pobreza monetaria y pobreza multidimensional, según nivel de inseguridad alimentaria de los hogares

CLASIFICACIÓN DE HOGAR SEGÚN INSEGURIDAD ALIMENTARIA	Incidencia de pobreza monetaria	Incidencia de pobreza multidimensional
Inseguridad alimentaria leve	38.5 %	36.5 %
Inseguridad alimentaria moderada	48.2 %	66.7 %
Inseguridad alimentaria severa	52.3 %	70.3 %
Seguridad alimentaria	21.3 %	22.1 %
Total de hogares	31.8 %	35.2 %

Fuente: Elaboración propia, con base en DIGESTYC (2015)

el total de hogares salvadoreños y de aquellos en pobreza multidimensional permite visibilizar (ver gráfico 2) que los primeros enfrentan diversas carencias y que, en este sentido, se asemejan más a los hogares pobres multidimensionales que al resto.

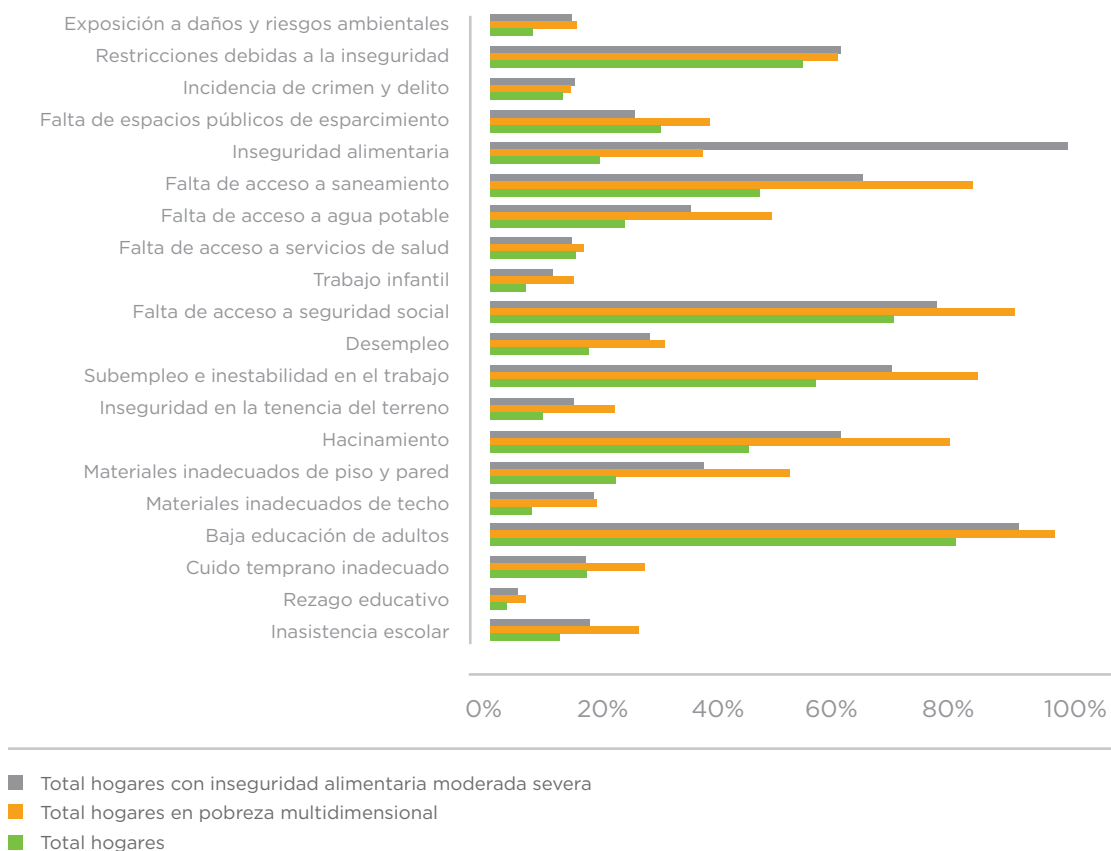
La incidencia y el índice de pobreza multidimensional entre los hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa asciende a 67.8 % y 0.311, respectivamente, lo cual casi duplica los valores observados a nivel nacional, de 35.2% y 0.152 (STTP y MINEC-DIGESTYC, 2015). Lo anterior da luces sobre la situación más compleja y extendida de vulnerabilidad que experimentan los hogares que padecen hambre.

En síntesis, la pobreza (independientemente de su definición) es una condición que genera vulnerabilidad, pero la percepción, vivencia y experiencia de inseguridad alimentaria y del hambre dependen de cómo se conjugan en la práctica cotidiana la carencia de recursos monetarios y los patrones de referencia de consumo de los hogares con otro tipo de privaciones que generan, entre otras situaciones, restricciones de acceso a los alimentos.

LA VIVENCIA SUBJETIVA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La alimentación no se reduce a un acto físico y biológico. Es también reflejo de una identidad cultural e histórica que se resguarda a través del tiempo y que se expresa en lo que la gente come o no come, bebe o no bebe, en lo que cultiva o prepara para comer, o en cómo realiza estas actividades. Comer y beber también son actos sociales: se producen en espacios de interacción, en el seno de una familia o en comunidades. La literatura, por ejemplo, aporta numerosos relatos y leyendas escritas alrededor de la comida. Recuérdense las alegrísimas meriendas promovidas por Sancho Panza para animar a su melancólico señor Don Quijote, y, más recientemente, el papel central de la cocina en el mundo familiar y amoroso de Tita, la protagonista de la celebrada novela *Como agua para chocolate*, de Laura Esquivel. Son muchos los elementos emotivos y sensoriales que se asocian con la alimentación. Es fácil imaginar el sentimiento de gozo que se produce en torno a una mesa servida. ¿Cómo, entonces, se viven estos elementos en un contexto de privaciones y de inseguridad alimentaria y nutricional?

Gráfico 3. Comparación de privaciones entre total de hogares, hogares en pobreza multidimensional y hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa



Fuente: Elaboración propia, con base en DIGESTYC (2015)

Esta sección rescata la dimensión oculta de la inseguridad alimentaria y nutricional, poniendo al centro del análisis las experiencias de quienes la viven estando en contextos de pobreza. La inseguridad alimentaria es más que no disponer de alimentos; abarca también la huella que deja grabada en el ser: el hambre y la falta de certeza de que se podrá comer son experiencias traumatizantes que condicionan la configuración de actitudes, decisiones y hasta los proyectos de vida.

ESCASEZ DE ALIMENTOS: COMER SALTEADO

El primer elemento de la vivencia de la inseguridad alimentaria es la incertidumbre, y este es, además, uno de los principales sentimientos que definen la vida en pobreza. La pobreza, en las voces de aquellos que la experimentan, es vivir la vida pensando solamente en el día que transcurre y tener que procurarse a diario los

ingresos para la subsistencia (PNUD, 2014). Las personas consultadas ponen en evidencia que la dimensión alimentaria es una dimensión más de desigualdad, asegurando que mientras muchos “no piensan qué van a comer el día de mañana, porque ya lo tienen; el pobre sí piensa: ‘para mañana no tengo’” (PNUD, 2014).

Esta angustia es el producto de una serie de preguntas que carecen de respuesta y que afectan a las personas que lo padecen: “¿Tendré para comer mañana?”. Esto dependerá de otra pregunta: “¿Tendré trabajo mañana?”. Y detrás de esta asoma la pregunta sobre si mañana tendrá ingresos para satisfacer sus necesidades mínimas. El hambre, entonces, es una preocupación que se instala en la mente y que probablemente será el motor de una serie de decisiones de vida que van más allá de la dieta. Por ejemplo, el trabajo y el estudio son las ocupaciones que suelen acomodarse antes de permitir que la cantidad y la calidad de la alimentación disminuyan a niveles alarmantes. Se busca más trabajo, se asiste menos a la escuela; operando con una racionalidad de costo. “Si tenemos para el pasaje, no tenemos para comer”, afirman. Los extremos de estas decisiones se presentan en los fenómenos de la migración del campo a la ciudad, migración al extranjero, deserción escolar, e incluso motiva la incursión en la delincuencia (PNUD, 2013).

Una madre participante en un grupo focal expresa su dilema personal de la siguiente manera: “Algunos no comemos los tres tiempos. En mi caso, yo tengo un bebé de 15 meses y un hijo de 14 años. Al bebé le hace falta la leche; al grande, con 2 dólares no le alcanza para buscar un par de zapatos”.

Ahora bien, si otros aspectos de la vida no pueden acomodarse o cambiarse inmediatamente para aumentar o mantener el presupuesto de la alimentación (o esos cambios se rechazan, como puede suceder en el caso de la migración), entonces se toman decisiones sobre quién come y quién no entre los miembros de la familia. En este caso, la consigna es clara según palabras de los entrevistados: “Si tiene niños chiquitos, dejan de comer los grandes”. Varias madres comentan que muchas veces “se acuestan sin cenar o se van sin desayunar”, porque no tienen un nivel económico que permita ambos tiempos de comida. El punto de quiebre, el punto de desesperación, es cuando no se puede dar de comer a los hijos. Este es el nivel más duro de la vivencia de la inseguridad alimentaria, cuando ya no se puede mantener la alimentación de los niños, que como se apuntó en el capítulo anterior es uno de los grupos más vulnerables.

Otro elemento central es que la inseguridad alimentaria y nutricional, y en particular el hambre, no se padece de la misma manera en la zona urbana como en la rural, debido a las diferencias en los entornos socioeconómicos y culturales. En las zonas urbanas, la fuente de riesgo principal es la volatilidad de los precios, ya que en la ciudad “todo es a base de dinero”. El problema, entonces, es de acceso. Los precios de los alimentos varían constantemente, mientras que los ingresos permanecen iguales.

Por otro lado, en el ámbito rural, donde las personas aún se dedican mayormente a actividades agrícolas, es más probable tener acceso a ciertos alimentos sin necesidad de comprarlos. Aquellos que viven en el campo tienen la posibilidad de cultivarlos para el autoconsumo. La

agricultura familiar dota de alimentos a muchas familias, pero todavía es apenas un mecanismo de subsistencia y no logra convertirse en una solución que asegure una provisión estable de alimentos diversificados, de calidad e inocuos para la población (ver recuadro 3).

En la ruralidad emergen otros factores de riesgo, como los efectos del cambio climático, que se manifiestan en las lluvias excesivas, las sequías y la erosión, que reduce cada vez más las tierras aptas para cultivos. “(En esas épocas) hay que buscar trabajo, porque si uno vive solo del cultivo se muere de hambre”, aseguran. Por ello, las familias se preparan en la medida de lo posible para los momentos en que no se produce: “Cuando es invierno, el deber de uno es trabajar; y si uno guarda, uno tiene”. Por esto mismo, muchas personas ven su subsistencia como algo fortuito o providencial. “Sufre uno, porque cuando Dios le tira la bendición con las plantitas, uno pasa unos días en que, aunque sea, tenemos la comida”, comentaban las personas entrevistadas.

Para ellas, la pobreza es vivir la vida al día; y superarla es, entre otras cosas, “procurarse alimento para hoy y mañana, incluso para una semana”. Una semana con alimentos seguros representa un horizonte temporal muy distante para las personas que viven en pobreza. Ante el escenario hipotético de contar con alimentos (maíz, arroz y frijoles) para un mes, algunas de las personas que participaron en las consultas dijeron que ya no se sentirían pobres.

Mientras tanto, cuando las personas intentan procurar a su familia tres tiempos de comida, tiene poco interés el valor nutricional de lo que se coma, siempre y cuando se evite la angustia del hambre, especialmente para los niños. Otro participante expresaba que en la pobreza “se

vive a lo que caiga, a rebuscarse a como dé lugar para que la comida llegue, y no importa qué comida sea, con tal de no estar así, vacío”.

LA MONOTONÍA: COMER LO MISMO TODOS LOS DÍAS

Una comida poco variada parece un mal menor en un entorno en que la carencia puede ser sinónimo de hambre. Aunque las personas en situación de pobreza que fueron entrevistadas expresaron que sería bueno balancear las comidas y alimentarse con más que “arroz, tortilla y frijoles”, lo fundamental es la sensación de saciedad para el cuerpo. Mientras se pueda procurar cierta estabilidad en las comidas, lo que se come no es realmente un problema (PNUD, 2014). Algunos, incluso, consideran un exceso o un lujo aspirar a otro tipo de alimentación, así “como comen los ricos”, como lo expresó un participante de grupo focal: “Tantas familias se han quedado en la calle porque (antes) con un huevito comían dos niños; por eso llegaron a tener, y son inteligentes, pero nosotros no nos conformamos con un plato de frijoles, un poquito de crema... No, nosotros queremos pollo, salchichitas, queremos lo más fino... y cuando hay pobreza no se puede dar ese lujo”.

La monotonía de la alimentación es, para la mayoría, la única opción e incluso una estrategia de ahorro para obtener holgura en otros consumos. Sin embargo, las personas se dan cuenta de que la monotonía en la dieta amenaza el balance nutricional (“solo maíz y frijoles no es comida”) y, por tanto, es una de las maneras en que se manifiesta la falta de dignidad que se asocia con una vida de pobreza. Aunque siempre se tenga el pan de cada día o, en este caso, los granos básicos de cada día, siempre hacen falta ingresos para procurarse otro tipo de alimentos.

Recuadro 3. La agricultura familiar, ¿modo de vida vulnerable o sostenible?

Las definiciones de agricultura familiar son numerosas y disímiles, en parte, debido a los altos niveles de heterogeneidad en los contextos históricos, socioeconómicos, políticos y culturales de los países que la practican. FAO (2013) propuso un concepto práctico que integra algunos principios comunes y que define la agricultura familiar como “una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres. La familia y la granja están vinculadas, coevolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales”.

Para el caso de El Salvador, MAG define la agricultura familiar como “un modo de producción emprendido por familias, o la asociación de varias familias, en el que se desarrollan actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras”. Lo anterior incluye todos los eslabones de la cadena agroproductiva y sus productos pueden ser tanto para autoconsumo como para el mercado. Los ingresos de las familias dependen principalmente de las actividades enunciadas, aunque pueden ser complementados con otras fuentes”. El MAG impulsa un modelo de agricultura familiar basado en la gestión socio-productiva y sustentable, en la toma de decisiones participativas y la administración familiar de los trabajos, teniendo o no propiedad sobre los medios de producción.

La agricultura familiar contribuye a las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad y acceso), porque permite suplir un flujo variado de producción que aumenta la disponibilidad de alimentos; facilita el acceso a los mismos a través del autoconsumo, intercambio y comercio del excedente; y genera ingresos para acceder a otras canastas de bienes de consumo complementarias.

En El Salvador, de aproximadamente 400 mil explotaciones agrícolas,⁷ 82 % corresponde a agricultura familiar (MAG, 2009), un porcentaje muy cercano al 80.7 % del promedio latinoamericano (Leporati, en FAO, 2014). A nivel nacional, se estima que la agricultura familiar aporta el 43 % de la producción de frijol, el 32 % de la producción de frutas, el 64 % de la de hortalizas, el 44 % de la producción de maíz y el 9 % de la producción de carne (Ibíd.). Pese a esta contribución, el aporte monetario que la agricultura familiar realiza al sector primario es limitado y representa apenas un poco más del 40 %, lo cual no se corresponde con su participación con respecto al total de explotaciones agrícolas.

Lo anterior se explica, en parte, porque el 85 %⁸ de la agricultura familiar que se da en el país se caracteriza por ser de subsistencia;⁹ es decir, por ser “orientada al autoconsumo, con recursos productivos e ingresos insuficientes, [...] lo que lo induce hacia la asalariación, cambio de

Continúa en la página siguiente

7. En El Salvador, únicamente 12 % de las explotaciones agrícolas es encabezado por mujeres, representando uno de los porcentajes de participación femenina más bajos de Latinoamérica (Leporati, en FAO, 2014).
8. Valor muy superior, comparado con el observado en otros países de la región, incluyendo Chile, México, Ecuador y Nicaragua.
9. Leporati (FAO, 2014) clasifica la agricultura familiar en tres segmentos: subsistencia, en transición y consolidada. La descripción de la primera se encuentra en el recuadro. La agricultura familiar en transición se orienta a la venta y autoconsumo, con recursos productivos que satisfacen la reproducción familiar. Experimenta problemas para generar excedentes que le permitan el desarrollo de la unidad productiva. La agricultura familiar consolidada es aquella que cuenta con recursos de tierra de mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

Viene de página anterior

actividades o migración” (Ibíd.); además, es llevada a cabo con escasos recursos financieros y tecnológicos, y, por tanto, lleva a resultados de productividad considerablemente bajos.

A modo de referencia, se estima que aproximadamente el 51 % del empleo del sector primario proviene de la agricultura familiar en El Salvador (Leporati, 2014) y que más de 326,000 hogares en El Salvador establecen la agricultura familiar como su actividad principal (aproximadamente el 20 % de los hogares salvadoreños). Lo anterior implica que un porcentaje no despreciable de hogares salvadoreños dedicados a la producción de alimentos lo hace en condiciones que no garantizan, desde los marcos normativos vigentes, estabilidad en los ingresos y acceso a redes o sistemas de seguridad social y que, por lo tanto, presentan privaciones en una o varias dimensiones del bienestar.

Fuente: Elaboración propia, con base en Leporati, en FAO, 2014

Recuadro 4. El maíz y el frijol de todos los días

Como se mencionó anteriormente, la cultura es un factor estructural que puede ser fuente de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional. Qué comemos y qué no comemos depende, ciertamente, de la disponibilidad y acceso a los alimentos, pero también se explica a partir de patrones culturales de alimentación. Asimismo, los patrones culturales influyen en lo que la gente dejará de comer, aun si es beneficioso para ellos nutricionalmente. Esta realidad a veces es ignorada por los creadores de política, quienes planifican intervenciones productivas al margen de las costumbres y requerimientos nutricionales y terminan con grandes fracasos.

En El Salvador, el 75 % de los hogares consume maíz en forma de tortillas, independientemente del nivel de ingreso de las familias, pues se trata de un alimento tradicional en la dieta local. Un promedio del 70 % de los hogares consume frijoles rojos y similares, también indistintamente del nivel de ingreso o la localización geográfica (Menchú y Méndez, 2011). Los efectos del cambio climático (ver capítulo 2) han hecho fluctuar la disponibilidad y el precio de las leguminosas (frijol) considerablemente en los últimos años, lo que ha llevado a los distribuidores y al Gobierno a ofrecer otras variedades de frijol (negro y/o de otro origen) en el mercado. A pesar de la escasez, algunos no las consumen y aseguran que es mejor no comer que comer “otro frijol”.

Según el INCAP (Menchú y Méndez, 2011), al menos el 50 % de los hogares salvadoreños consume queso, huevos, tortilla, pan francés, pan dulce, arroz, azúcar, café y gaseosas. La dieta salvadoreña es desbalanceada: es muy energética o sobrecargada de carbohidratos. En parte, esto se explica por patrones ancestrales de comida, pero también por modas que las dinámicas poblacionales como la migración han favorecido. Para mejorar la dieta de una población es fundamental la educación alimentaria y nutricional, que siempre es más eficaz en la medida en que la comunidad tiene acceso a educación formal.

Fuente: Elaboración propia, con base en Menchú y Méndez (2011)

LOS EFECTOS EN LA SALUD, EL DESARROLLO Y LA CONVIVENCIA

Tanto la escasez como la monotonía en la alimentación (“comer saltado” como “comer lo mismo”) esconden amenazas muy concretas a la salud, como la desnutrición (ver recuadro 5) y otras formas de malnutrición y hambre oculta (como la anemia y la deficiencia de micronutrientes), cuyos efectos pueden ser graves. La prevalencia de todas estas formas de malnutrición, particularmente en la población infantil, “resulta inadmisibles por los efectos irreversibles en el desarrollo biológico, psicológico y social de las personas” (UNICEF, 1998).

Al respecto de este desarrollo biológico, es importante recordar que existe una transmisión intergeneracional del hambre a través de la madre al feto, en la forma de una mayor vulnerabilidad a enfermedades y malformaciones. Como lo advierte el Ministerio de Salud, la anemia,¹⁰ por ejemplo, se asocia con retardo en el crecimiento y en el desarrollo cognitivo, genera deterioro en la capacidad de atención, menor rendimiento escolar y capacidad de aprendizaje, deterioro en el sistema inmune, baja capacidad física y una resistencia disminuida a las infecciones. En las embarazadas, se asocia con el bajo peso de su hija o su hijo al nacer y un incremento en la mortalidad perinatal (MINSAL, 2014b). En palabras de una mujer participante en un grupo focal en situación de pobreza: “Si nuestras niñas están desnutridas y salen embarazadas, ¿cómo van a nacer los niños?

10. La carencia de hierro suele ser la causa más frecuente de anemia, pero también puede ser causada por insuficiencia de folatos, vitamina B12 y vitamina A, o por inflamación aguda y crónica, las parasitosis y las enfermedades hereditarias o adquiridas que afectan la síntesis de hemoglobina y a la producción o la supervivencia de los eritrocitos (MINSAL, 2014b).

Igual que las mamás, con defensas bajas. Por eso, las enfermedades les llegan con más frecuencia: cada cierto tiempo una gripe, una diarrea”.

Mientras que estas consecuencias biológicas por sí solas son alarmantes, la lucha por evitar el hambre desata una serie de decisiones que impulsan otros fenómenos sociales. Aparte de complicaciones de salud, el principal problema que se identifica es el bajo rendimiento escolar de la población infantil con malnutrición. Poco se puede exigir de la niñez y la juventud en formación cuando “el hambre molesta”, explican las personas consultadas, y se refieren al dolor de estómago que les acompaña por falta de comida. Además, cuando las familias alcanzan los extremos que están dispuestas a tolerar, optan por diferentes alternativas como la migración, la deserción escolar o la delincuencia. “Por hambre, alguien puede decir ‘voy a robar’. Si no se les da trabajo, esa oportunidad, van a ir a robar, pues no van a dejar de comer, se las tienen que ingeniar de una manera u otra”, expresó un participante de un grupo focal.

Como las mismas personas afirman, buscan la supervivencia y la manera de que “la comida siempre llegue”. ¿De qué manera? En situaciones extremas, este tipo de estrategias podrían ser perjudiciales para la convivencia en sociedad. Herkovits (2008) define la malnutrición como la “expresión somática de las inequidades sociales extremas, y el hambre como su experiencia subjetiva”.

EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN: OTRAS SECUELAS

Es fácil coincidir en que la imagen de una persona que sufre hambre se asocia a una persona cuyo cuerpo sufre la falta de calorías y nutrientes.

Esta carencia se objetiva en un cuerpo débil, con bajo peso, probablemente de menor altura, si el hambre es de carácter crónico. Hay en la mente una clara imagen de cómo es un cuerpo que sufre hambre. Sin embargo, este imaginario común deja fuera muchos elementos centrales para comprender la subjetividad del fenómeno.

El hambre crónica claramente se refleja en un deterioro físico. Pero el hambre no crónica, aunque puede no dejar marcas visibles en el cuerpo y en su desarrollo, tiene secuelas en la mente de quien la vive. Estas provienen esencialmente de la angustia cotidiana de no saber qué se comerá mañana o de la fatalidad de que la faena diaria servirá para comer “aunque sea algo”, lo cual va mermando al ser humano por dentro, privándole de voluntad, cerrándole espacios mentales y restringiendo sus posibilidades de desarrollar un proyecto de vida valioso (Bourdieu, 2010).

Privado el cuerpo de algo tan básico como la alimentación, la mente deja de proyectar más allá de la supervivencia. El hambre es muerte, física en los casos extremos, pero también muerte lenta de las emociones y las sensaciones (Scribano y Eynard, 2011). La exposición a esta vivencia para las comunidades, las familias, las niñas y los niños reduce de manera directa las posibilidades reales de desarrollo de las sociedades, pues desempodera a quienes la viven, reduciendo su capacidad de resiliencia y su fortaleza interior.

La malnutrición altera hábitos y conductas. Puede ir aparejada de un cuerpo que refleja la carencia o por uno que, al contrario, parece sobrealimentado. Esta dicotomía se explica en

alguna medida por el hecho de que el hambre puede llevarles a comer “lo que hay” o “lo más fácil de conseguir”, y esto puede favorecer el sobrepeso, pues la dieta no es equilibrada ni rica en nutrientes.

Los alimentos industriales suelen empacar grandes cantidades de calorías. Scribano y Eynard (2011) postulan que “en los sectores de bajos ingresos, la alimentación se configura en torno a “lo posible”, que por lo general son alimentos ricos en carbohidratos (complejos y simples) y grasas, y pobres en fibras, proteínas de alto valor biológico y micronutrientes”.

La malnutrición es una expresión de la inseguridad alimentaria, pero también de la falta de educación y del acceso limitado a la salud de algunos grupos de la sociedad. El resultado es que “saber comer”, lejos de ser un derecho, es el lujo de unos pocos que conocen las bondades de la buena alimentación, que tienen recursos para proveérsela y cuentan con una red de protección que les facilita una vida sana.

LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA ES EXCLUSIÓN SOCIAL

El hambre es también una expresión de la marginación. Desde una perspectiva subjetiva, cuando falta el alimento se entra al “mundo del no”; al espacio del no consumo más esencial de aquellas calorías mínimas necesarias para la supervivencia. El dolor que produce el hambre en el cuerpo se acompaña de un estado de privación superior, una sensación de no tener ni lo más básico, en una cultura en que tener es un valor en sí mismo.

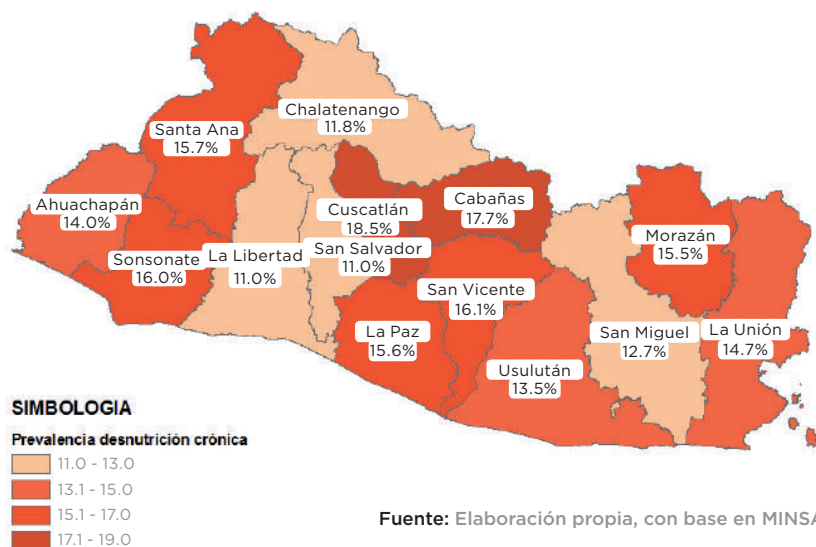
Recuadro 5. La desnutrición en El Salvador

Los datos más recientes sobre desnutrición en el país provienen de la Encuesta Nacional de Salud (MINSAL, 2014a) y abarca a la población menor de 5 años de edad. Según esta encuesta, y sobre la base de índices antropométricos, la prevalencia a nivel nacional de bajo peso por edad (desnutrición global) descendió a 5 % (4.9 % urbano y 5.0 % rural); baja talla para edad descendió (desnutrición crónica) a 13.6 % (11.4 % urbano y 16.6 % rural); bajo peso para talla ascendió (desnutrición aguda) a 2.1 % (2.2 % urbano y 2.0 % rural).

Los datos muestran un escenario de avances y retrocesos en estos indicadores, concretamente: reducción de la desnutrición crónica¹¹ y global, pero aumento de desnutrición aguda con respecto a los valores observados en el 2008.¹² De igual manera, reflejan mayores niveles de desnutrición crónica en las regiones paracentral y occidental (16.4 % y 15.3 %, respectivamente), así como mayores niveles de desnutrición global en las regiones occidental y oriental (6.3 % y 6 %, respectivamente).

Conforme con estos resultados, se observan diferencias entre los niveles de desnutrición crónica en los diferentes departamentos del país, siendo Cuscatlán y Cabañas los que obtienen las mayores prevalencias: 18.5 % y 17.7 %, superiores al promedio nacional e incluso al promedio de la región paracentral.

Mapa de prevalencia de desnutrición crónica por departamento, población menor de 5 años de edad (2014)



Fuente: Elaboración propia, con base en MINSAL (2014a)

Continúa en la página siguiente

11. Otros estudios apuntan también a reducción de retardo en talla o desnutrición crónica en escolares, y evidencian un incremento de la talla promedio en 4.2 cm, con relación a la encontrada en el III Censo Nacional de Talla de Niñas y Niños de Primer Grado de El Salvador, 2007 (MINSAL, 2014).
12. Según FESAL (2008), usando la referencia poblacional de la OMS, la población menor de 5 años con baja talla para edad (desnutrición crónica) era de 19.2 %, y la de bajo peso para edad (desnutrición global) era de 5.5 %; por su parte, la población con bajo peso para talla (desnutrición aguda o emaciación) era de 1 %, mientras que la población de entre 3 y 59 meses con anemia era de 26 %.

Viene de página anterior

Estudios adicionales sobre desnutrición crónica en escolares de primer grado (MINED y MINSAL, 2000 y 2007) y de primer y segundo grados (MINSAL, 2014, con datos del 2012) identificaban de forma consistente una mayor prevalencia de retardo en talla en los departamentos de Ahuachapán, Morazán y Sonsonate, así como en los departamentos de Cuscatlán (MINED y MINSAL, 2007) y Cabañas (MINSAL, 2014), y destacaban la condición histórica o estructural de malnutrición en Ahuachapán.¹³

Debido a que los instrumentos utilizados y las poblaciones bajo estudio no son comparables, resulta difícil realizar interpretaciones rigurosas sobre la evolución de la problemática de desnutrición en el territorio. Sin embargo, los resultados sugieren algún tipo de evolución relativa en Ahuachapán, que debería de analizarse a la luz de los efectos que tienen los programas sociales e intervenciones focalizadas en la zona; mientras que el rezago de los departamentos de Cuscatlán y Cabañas obliga a dirigir la mirada a estos departamentos e indagar qué factores se están reproduciendo para configurar escenarios de vulnerabilidad al hambre en la población infantil.

Fuente: Elaboración propia

El no consumo en una sociedad capitalista es también reflejo de la no pertenencia. Por ende, el que vive el hambre vive también fuera de la sociedad, y esto puede tener repercusiones en su experiencia ciudadana, en su aporte a la cohesión social y en su posibilidad de ser y hacer en el mundo.

En estas situaciones de pobreza y escasez es natural que las personas hagan concesiones en cuanto a la calidad y cantidad de su alimentación. Y cuando se llega a estos límites, particularmente con niños de por medio, el hambre hace tomar decisiones importantes sobre su estilo de vida para evitarla. De cualquier manera, lo lógico sería tratar de maximizar la cantidad y calidad de las comidas con el presupuesto disponible.

Sin embargo, no es poco común que, aún bajo las sensibles limitaciones de la pobreza, las personas realicen elecciones de consumo por pla-

cer, en contraposición al consumo de necesidad: algunas personas prefieren comer comidas de bajo valor nutricional, pero que reportan más satisfacción “emocional”. El argumento con que se suele explicar estos comportamientos se atribuye a la “falta de cultura” o a la búsqueda de “dar un gusto a los niños”. Quienes no viven en pobreza consideran esto como una falta de educación o como irresponsabilidad de los padres cuando quienes consumen ese tipo de alimentación son menores de edad.

Sin embargo, si se comprende la importancia de la alegría de compartir la comida, pueden entenderse mejor ciertos hábitos de las familias más pobres que parecen irracionales desde una posición privilegiada. ¿Por qué comprar golosinas, gaseosas o comida chatarra cuando se tienen unos dólares? ¿Por qué no comprar las tortillas necesarias, los frijoles y el café? La respuesta es

13. Según el MINSAL (2014), Ahuachapán registraba una tasa de desnutrición crónica en escolares de primero y segundo grados de 26.7 %, 15 puntos porcentuales superior al promedio nacional de 11.4 %. Según el MINED y el MINSAL (2007), Ahuachapán registraba una tasa de 23.7 %, más de 8 puntos porcentuales superior al promedio nacional de 15.5 %.

social y nos la dan personas en condición de pobreza que fueron consultadas: “Para compartir con la familia”, “para alegrar a los niños”.

Las mismas personas que viven en pobreza reconocen que este comportamiento es incompatible con su situación: “La gente vende en 10 dólares un costal de zanahorias, papas, y luego se van a meter a una pizza y se los gasta, en vez de prepararse sus alimentos. Esto es parte de la educación: no sabemos cómo alimentarnos, cómo pensar bien”, resumió un participante en un grupo focal.

Ante este problema, la cultura de consumo y los deseos aspiracionales se conjugan para hacer que las personas, en ocasiones, prefieran alimentos más satisfactorios a otros de buen valor nutricional. Sin embargo, aunque sea poco conveniente, no es necesariamente irracional, ya que el consumo no está relacionado nada más a la supervivencia y a la satisfacción de necesidades fisiológicas. El consumo por placer está asociado a motivos afectivos, diversión o sensaciones gratificantes que generan el bien o servicio del que se apropia el consumidor, razón por la que los resultados de la decisión se analizan a la luz de los gustos, significados simbólicos y experiencias sensoriales obtenidas (Scribano y Eynard, 2011).

Muchas personas de clase media concuerdan con que los pobres prefieren suplir necesidades “sociales” antes que otras básicas, y esa falta de orden de prioridades concluye en una suerte de incomprensión de la clase media hacia las personas que viven en la pobreza.¹⁴ No obstante,

el hecho de que las prioridades no estén en el orden socialmente esperado no implica que las necesidades dejen de existir. Es crucial destacar que este tipo de necesidades más emocionales que biológicas no desaparecen en la pobreza, si bien toman (o deberían tomar) un segundo plano. Es decir, estar supeditado a “la vida al día a día” no erradica la aspiración de satisfacer otras dimensiones más allá de la fisiología y el resguardo. Precisamente eso es lo que motiva la superación. Pero no se pierde la oportunidad de experimentar consumo emocional o de placer cuando este se presenta, ya que posee un significado simbólico: para aquellos que viven en alguno de los peldaños de la escala del hambre, este tipo de consumo representa un escape momentáneo de la monotonía; por unos momentos, es como si se accediera a “otra condición social”.

Las personas que padecen la pobreza y el hambre son conscientes de que no siempre toman las decisiones más convenientes para la superación de su condición (consumir ahora en vez de invertir; comprar alimentos que les den satisfacciones emocionales y no algo que los alimente mejor y por más tiempo, etc.). Y aún más, les resulta difícil explicarse por qué incurren en este comportamiento, sabiendo que no es lo más conveniente, como explicó un participante en un grupo focal: “Hay gente que viene tan feliz con un gajo de churros y la gran gaseosa, porque les lleva comida a sus hijos”.

Sin duda, vivir en inseguridad alimentaria crea ansiedades y necesidades exacerbadas de pertenencia que una política pública que pretenda reducir la vulnerabilidad debe tomar en cuenta.

14. El argumento de la clase media acerca del consumo innecesario de bienes alimenticios inadecuados o de entretenimiento, en detrimento de otros de buen valor nutricional, es parte de un discurso mayor en que se atribuye la responsabilidad de caer y mantenerse en pobreza del pobre mismo, lo que les hace desmerecidos de ayuda (Grupos focales de clases medias, PNUD, 2013).

ESCENARIOS SALVADOREÑOS: LOS MÁS VULNERABLES A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL





LA VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL ES LA CONSECUENCIA MÁS O MENOS VISIBLE DE LA INTERACCIÓN ENTRE UNA SERIE DE VARIABLES. COMO SE MENCIONÓ EN EL CAPÍTULO ANTERIOR, EXISTEN ASPECTOS CONDICIONADOS POR EL MOMENTO DEL CICLO DE VIDA EN QUE SE ENCUENTRA UNA PERSONA O UN COLECTIVO.

De igual manera, resultan claves las posibilidades de desarrollo acumuladas y las circunstancias particulares de la vida, que dependen a su vez de otro tipo de factores de orden económico, político-institucional, social, cultural, físico-biológico, geográfico y ambiental.

Este capítulo intenta responder quiénes son y dónde se encuentran las personas más vulnerables a la inseguridad alimentaria en El Salvador. Para ello, primero realiza un análisis especial de los resultados de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA, 2014), disponibles en el país por primera vez a través de instrumentos oficiales. Posteriormente, dado el reconocimiento de que la interacción de los factores asociados a la vulnerabilidad ocurre en espacios físicos concretos, se analiza cómo

estos se manifiestan y convergen en los diferentes departamentos del país.

Esta primera aproximación de escenarios a la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional no es exhaustiva. Refleja, sin embargo, las posibilidades de continuar profundizando en técnicas y herramientas que permitan identificar personas, hogares y zonas vulnerables, la necesidad de vincular analíticamente diversos tipos de variables, dada la multicausalidad de la inseguridad alimentaria y nutricional, así como la pertinencia de diseñar políticas diferenciadas que respondan a las particularidades de los grupos poblacionales y de sus territorios.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA: RESULTADOS NACIONALES DE LA ELCSA

La ELCSA¹⁵ (2014) se aproxima a la inseguridad alimentaria basada en la experiencia directa de los hogares sobre el acceso que tienen a los alimentos. La escala explora aspectos relacionados con la preocupación por la suficiencia de alimentos en el hogar, las restricciones a la cantidad de alimentos consumidos debido a la falta de recursos económicos, así como la vivencia misma del hambre y la necesidad de reducir la variedad de la alimentación o el número de tiempos de comida al día por la falta de dinero u otros recursos.

Esta escala utiliza 15 preguntas que permiten distinguir la situación general del hogar y de los menores de 18 años, clasificando a los hogares en tres niveles de inseguridad alimentaria: leve, cuando el hogar presenta cierta ansiedad y pre-

ocupación por los suministros alimentarios y posiblemente recurre a ajustes en el presupuesto para hacer frente a las necesidades de alimentación; moderada, cuando el hogar realiza estos ajustes que además comienzan a tener efecto en la calidad de la alimentación; y severa,¹⁶ cuando además se limita la cantidad y calidad de los alimentos consumidos por adultos y niños en el hogar (FAO, 2012).

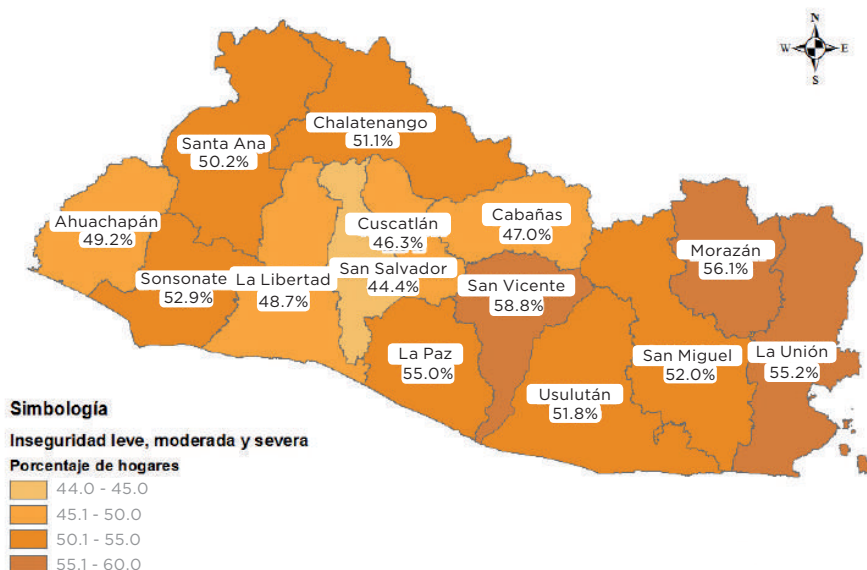
Los resultados para el año 2014 indican que 49.4 % de los hogares salvadoreños enfrentan algún tipo de inseguridad alimentaria (30.2 % leve, 13.6 % moderada y 5.6 % severa) (DIGESTYCY, 2015), lo que sugiere una incidencia alta, pues casi la mitad de los hogares salvadoreños expresaron algún tipo de preocupación por los alimentos o ajustes en sus hábitos alimenticios, debido a la falta de dinero u otros recursos.

La inseguridad alimentaria presenta una distribución heterogénea a lo largo del territorio nacional. Los mapas 1 y 2 comparan dos escenarios, según los niveles de inseguridad alimentaria considerados. Como se observa, tres departamentos presentan una incidencia de inseguridad alimentaria (incluyendo leve, moderada y severa) superior a 55 %: San Vicente (58.8 %), Morazán (56.1 %) y La Unión (55.2 %). Sin embargo, cuando solo se analiza la incidencia de inseguridad alimentaria moderada y severa, son los departamentos de La Unión y La Paz los que registran la mayor incidencia (26.7 % y 26.2 %, respectivamente).

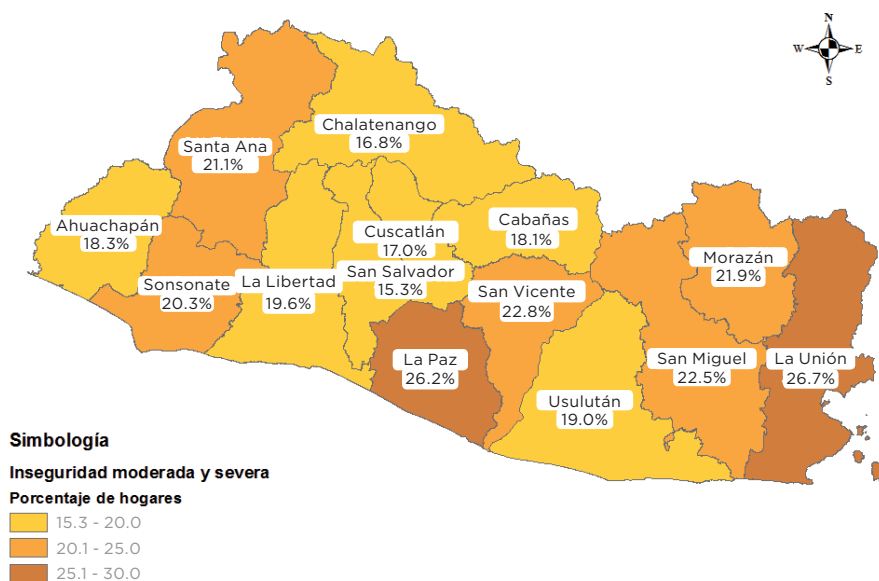
15. A partir de 2014, el módulo de la ELCSA se incorpora en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por lo que será factible hacer comparaciones de sus resultados en el tiempo.

16. Un hogar sin menores de 18 años se clasifica en situación de inseguridad alimentaria y nutricional leve si tiene un puntaje entre 1 y 3; moderada, entre 4 y 6; severa, entre 7 y 8; por su parte, un hogar con menores de edad se clasifica en situación de inseguridad leve si tiene un puntaje de 1 a 5; moderada, entre 6 y 10; y severa, entre 11 y 15.

Mapa 1. Porcentaje de hogares en situación de inseguridad alimentaria (leve, moderada y severa), por departamento (2014)



Mapa 2. Porcentaje de hogares en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa, por departamento (2014)



Fuente: Elaboración propia, con base en DIGESTYC (2015)

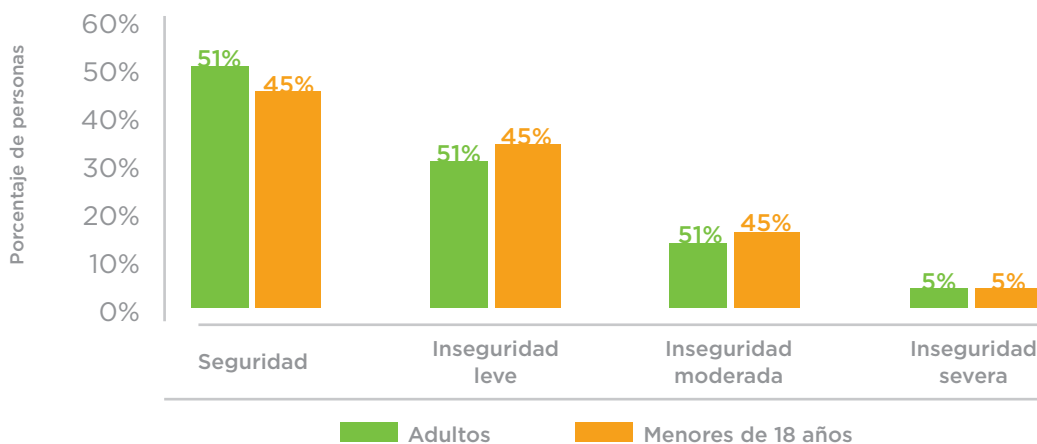
San Salvador es el departamento que muestra la menor incidencia de inseguridad alimentaria para los dos escenarios descritos. Este resultado, sin embargo, merece una aclaración particular, dado el volumen de concentración poblacional, en especial en los departamentos de San Salvador, La Libertad y Santa Ana, dado que, si bien en términos relativos la incidencia es baja, en términos absolutos albergan al 47 % de los hogares en situación de inseguridad alimentaria (y al 45 % de los hogares en situación de inseguridad moderada y severa).

VULNERABILIDAD ASOCIADA AL CICLO DE VIDA: NIÑEZ E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se vincula a la vulnerabilidad humana que proviene del mismo ciclo de la vida y de las circunstancias en que cada quien se desarro-

lla. La niñez, por ejemplo, es una etapa muy vulnerable (ver recuadro 6). Los resultados de la EHPM y la ELCSA 2014 (DIGESTYC, 2015) confirman que los hogares con niñas, niños y adolescentes no solo presentan una mayor incidencia de pobreza multidimensional (41.4 %, contra un total nacional de 35.2 %) (UNICEF, 2015), sino que también explican un 70.3 % de los casos de privación por inseguridad alimentaria moderada y severa entre los hogares pobres. De igual manera, los resultados reflejan que las niñas, los niños y adolescentes menores de 18 años son más vulnerables a la inseguridad alimentaria. El gráfico 3 da cuenta de la distribución de las personas según la condición de seguridad alimentaria del hogar: mientras los adultos se concentran más alrededor de la seguridad o inseguridad leve, los menores de edad parecen estar más expuestos a vivir en condiciones menos favorables de seguridad alimentaria.

Gráfico 4. Condición de seguridad alimentaria de acuerdo a la edad de la persona



Fuente: Elaboración propia, con base en DIGESTYC (2015)

Recuadro 6. El hambre en la niñez

María cuenta su historia y mira el horizonte. En el campo, la muerte se llora poquito, dice: “Hay que moler el maíz, cocer los frijoles, buscar el agua, ver la milpa, seguir sobreviviendo”. Así que ella lloró a su niño mientras lo velaron y el día del entierro. “Se veía como un angelito, todo de blanco, en su cajita de pino bien arreglada”. Murió de diarrea. Ella le dio bastante agua de arroz y atolitos todos los días, pero no logró sacarlo adelante. Era flaquito, como ella no tuvo leche, no se crió bien. Tenía un año.

En El Salvador, 13 de cada 100 niñas y niños de entre 0-5 años reportaron haber padecido diarrea en las últimas dos semanas, mientras que anualmente 5 tienen un desenlace trágico (MINSAL, 2014). Muchos de estos casos pudieron prevenirse con un manejo adecuado de los alimentos, una hidratación adecuada y si hubiesen tenido una condición física adecuada al momento de enfermar.

En El Salvador, 51.8 % de niñas y niños viven en hogares en situación de pobreza multidimensional (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015). La pobreza en la que viven condena a bastantes a ambientes insalubres, a poca disponibilidad de alimentos y de acceso a servicios sociales. Del total de la población infantil que reportó haber padecido la enfermedad, solo 63 % buscó atención en algún centro de salud y apenas 25 % recibió algún tratamiento con sales de rehidratación (MINSAL, 2014a).

Además, sus madres, a pesar de amarles, no tienen la educación y el apoyo que necesitan para tomar las decisiones correctas de alimentación, incluyendo las prácticas de lactancia materna. Más de la mitad de infantes menores de 2 años no recibió lactancia materna temprana, mientras que 47 % recibió lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida, el restante 53 % estuvo desde muy temprana edad expuesto a condiciones alimenticias con alto riesgo de desencadenar problemas gastrointestinales graves (MINSAL, 2014a).

Fuente: Elaboración propia

VULNERABILIDAD ASOCIADA A LAS CONDICIONES DE VIDA: ALGUNOS DETERMINANTES DEL HOGAR

Los resultados de la ELCSA indican que existen algunas variables sociodemográficas que podrían estar relacionadas con la condición de seguridad alimentaria en los hogares. De acuerdo con los datos estimados, mientras mayor edad posee la jefatura del hogar, más altas son sus probabilidades de estar en condiciones de seguridad alimentaria. Es decir, el efecto generacional favorece a jefes del hogar de edad más avanzada, y son las personas jóvenes quienes están más expuestas a la inseguridad alimenta-

ria. En un hogar promedio, cuando la jefatura del hogar tiene 25 años, la probabilidad de que la familia goce de seguridad alimentaria es de 0.34. No obstante, si tuviese 45 años, dicha probabilidad aumenta hasta 0.38, y con una edad de 65 años alcanza hasta el 0.42.

Una fuente de vulnerabilidad asociada a la desigualdad de género aparece en el efecto que tiene la variable del sexo de la jefatura del hogar en la inseguridad alimentaria y nutricional. Así, es más probable que un hogar con jefatura femenina padezca de inseguridad alimentaria. Lo anterior puede explicarse, en parte, por el acceso a los alimentos del que depende la dinámica monetaria de los hogares.

res, ya que aquellos liderados por mujeres suelen depender mayoritariamente de una sola fuente de ingresos, que en promedio es inferior a los ingresos devengados por los hombres. Por ejemplo, las mujeres obtienen 15.5 % menos que los hombres en concepto de salarios (DIGESTYC, 2015) y esta diferencia es aún mayor en los casos de mujeres que trabajan la tierra. Con respecto a este último grupo, hay además una desventaja para las mujeres en términos de la cantidad y calidad de la tierra que poseen, que suele ser menor y de peor calidad que la de un hombre (FAO, 2010). Sin embargo, la mayor probabilidad de experimentar inseguridad alimentaria también puede explicarse por los roles reproductivos asignados a las mujeres, que las hacen responsables de las actividades asociadas a la obtención, preparación y dotación de alimentos a las familias, y que en consecuencia generan tensiones y preocupaciones adicionales con respecto a los múltiples roles que desempeñan.

La exposición a riesgos del entorno también se relaciona con la experiencia de algún grado de inseguridad alimentaria. Por ejemplo, hogares que han perdido alimentos debido a un desastre natural tienen hasta un 21 % más de probabilidades de caer en una situación de inseguridad moderada o severa.¹⁷

Los ejemplos anteriores son indicativos y describen solamente efectos estáticos. Sin embargo, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional es un fenómeno multicausal, dinámico y complejo, que responde generalmente a la exposición a diversos elementos de manera conjunta. Analizar los posibles escenarios uno a

uno es tarea imposible. Sin embargo, se ha hecho el esfuerzo de modelar una serie de casos comunes¹⁸ que permiten tener luces sobre cómo dinámicas sociales y económicas pueden influir en la condición de seguridad alimentaria de los hogares salvadoreños (ver cuadro 2).

EL TERRITORIO: ESPACIO DE CONVERGENCIA DE FACTORES DE VULNERABILIDAD

Existen múltiples factores que pueden aumentar la exposición o probabilidad de que una persona enfrente alguna forma de inseguridad alimentaria y nutricional. Estos factores interactúan en un espacio geográfico dado, donde existe gran variedad de tejidos económicos y sociales, diversos arreglos institucionales que condicionan la cantidad y calidad de servicios básicos disponibles, heterogeneidad en los patrones productivos, distributivos y pautas de consumo, así como diversos grados de exposición a riesgos climáticos.

Esta sección explora la manera en que algunos de estos factores –demográficos, socioeconómicos y ambientales– se distribuyen a lo largo del territorio nacional, configurando diferentes escenarios presentes y futuros de vulnerabilidad al hambre y la malnutrición de la población salvadoreña.

El análisis se realiza para los diferentes departamentos del país. Si bien se reconoce que el departamento es un espacio geográfico demasiado extenso y heterogéneo, es a la fecha el único nivel de desagregación de datos disponible para realizar comparaciones entre diferentes fuentes oficiales de información. Sin embargo, aun a

17. Según estudios de FAO (2012b), se estima que, a causa de las sequías experimentadas en la región centroamericana en el 2001, en El Salvador, un total de 412,064 familias llegó a perder entre el 50 % y el 100 % de sus cosechas.

18. Perfiles elaborados a partir de un análisis de cluster, basado en k-means. Ver anexo 3.

Cuadro 2. Condición de seguridad alimentaria según tipología de hogar

PERFIL DEL HOGAR	CATEGORÍA MÁS PROBABLE PARA EL HOGAR			
	Seguridad alimentaria	Inseguridad leve	Inseguridad moderada	Inseguridad severa
Hogar rural, con 6 miembros en el hogar, 2 menores, ingreso promedio de USD 845.2, encabezado por un hombre de 49 años con educación de bachillerato, que perdió alimentos, sí ha sido víctima de crimen, con cuarto de cocina, que cocina con gas y posee equipos que facilitan la elaboración de alimentos.	0.2949	0.4185	0.2308	0.0558
Hogar urbano, con 5 miembros en el hogar, 3 menores, ingreso promedio de USD 1071.15, encabezado por un hombre de 35 años con educación universitaria, que no perdió alimentos, sí ha sido víctima de crimen, con cuarto de cocina, que cocina con gas y posee equipos que facilitan la elaboración de alimentos.	0.7022	0.2535	0.0371	0.0072
Hogar rural, con 5 miembros en el hogar, 2 menores, ingreso promedio de USD 625, encabezado por un hombre de 60 años sin educación, que perdió alimentos, no ha sido víctima de crimen, sin cuarto de cocina, que cocina con leña y no posee equipos que facilitan la elaboración de alimentos.	0.0665	0.2398	0.3470	0.3467
Hogar rural, con 2 miembros en el hogar, sin menores, ingreso promedio de USD 418.78, encabezado por una mujer de 53 años con educación bachillerato, que no perdió alimentos, sí ha sido víctima de crimen, no tiene cuarto de cocina, que cocina con electricidad y no posee equipos que facilitan la elaboración de alimentos.	0.5087	0.3159	0.1341	0.0413
Hogar urbano, con 3 miembros en el hogar, dos menores, ingreso promedio de USD 246.15, encabezado por una mujer de 33 años con educación primaria, que perdió alimentos, sí ha sido víctima de crimen, no tiene cuarto de cocina, que cocina con carbón y posee equipos que facilitan la elaboración de alimentos.	0.0515	0.1487	0.2167	0.5830
Hogar urbano, con 4 miembros en el hogar, 1 menor, ingreso promedio de USD 11,349.1, encabezado por un hombre de 50 años con educación posuniversitaria, que no perdió alimentos ni ha sido víctima de crimen, con cuarto de cocina, que cocina con gas y posee equipos que facilitan la elaboración de alimentos.	0.9972	0.0025	0.0002	0.0000

Fuente: Elaboración propia, con base en ELCSA/EMMP (2013)

esta escala, los hallazgos reflejan coincidencias en espacios geográficos donde se acumulan múltiples privaciones y factores de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, como el caso del departamento de La Unión.

LA EDAD DE LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS RURALES: ¿UN FACTOR NO IDENTIFICADO DE VULNERABILIDAD?

Los análisis de población por sector económico sugieren que El Salvador –al igual que otros países de la región y del mundo– está experimentando un fenómeno relacionado con el envejecimiento de sus productores agropecuarios rurales, en parte porque no existen suficientes incentivos para que las personas jóvenes permanezcan en las zonas rurales o se involucren de forma activa en la producción agrícola (ver capítulo 4). Esto, a pesar de que el sector agropecuario en El Salvador es el segundo principal generador de empleo en el país y absorbe un porcentaje importante de la población ocupada (17.9 %;¹⁹ 28.1 % de hombres y 4 % de mujeres), (DIGESTYC, 2015);²⁰ y que la fuerza laboral presenta altos niveles de subutilización y desempleo, especialmente entre las poblaciones juveniles. Según la DIGESTYC (2015), las tasas de desempleo entre personas jóvenes de 16 a 24 años ascienden al 15 %, en contraste con un

7 % a nivel nacional y, por ende, desde esta óptica general, no deberían de existir preocupaciones sobre la existencia de oferta de mano de obra para hacer un recambio generacional en el sector agropecuario, responsable de la producción de alimentos.

Los datos del último censo agropecuario de 2007/2008 (MAG, 2009), permiten aproximarse a esta problemática y observar dinámicas diferenciadas de envejecimiento de productores agropecuarios a nivel departamental. El mapa 3 y el cuadro a continuación, muestran cómo se comportan en el territorio dos tipos de indicadores relacionados al envejecimiento: el porcentaje de productores agropecuarios mayores de 64 años con respecto al total, y la relación entre productores mayores de 64 años y menores de 24 años, que refleja de forma más dinámica el ritmo de envejecimiento y las perspectivas de recambio generacional en el sector.

En el 2007, La Unión tenía el porcentaje más alto de productores mayores de 64 años con respecto al total de productores: 21.7 %, en contraste con un promedio de 17.7 % a nivel nacional. El hecho de que casi la quinta parte de los productores tenga una edad incluso superior a la edad de retiro amerita una reflexión profunda sobre las implicaciones para la productividad a corto y mediano plazo y los vacíos institucionales en materia de protección social para este tipo de trabajadores, muchos de los cuales se mantienen activos en edades avanzadas debido a la ausencia de pensiones que les permitan proteger sus ingresos durante la vejez.

Por su parte, a nivel nacional existen más de 4 productores agropecuarios mayores de 64 años por cada trabajador menor de 24 años. Esta relación asciende a alrededor o incluso más de 6

19. El total de personas ocupadas en la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura asciende a 472,949.

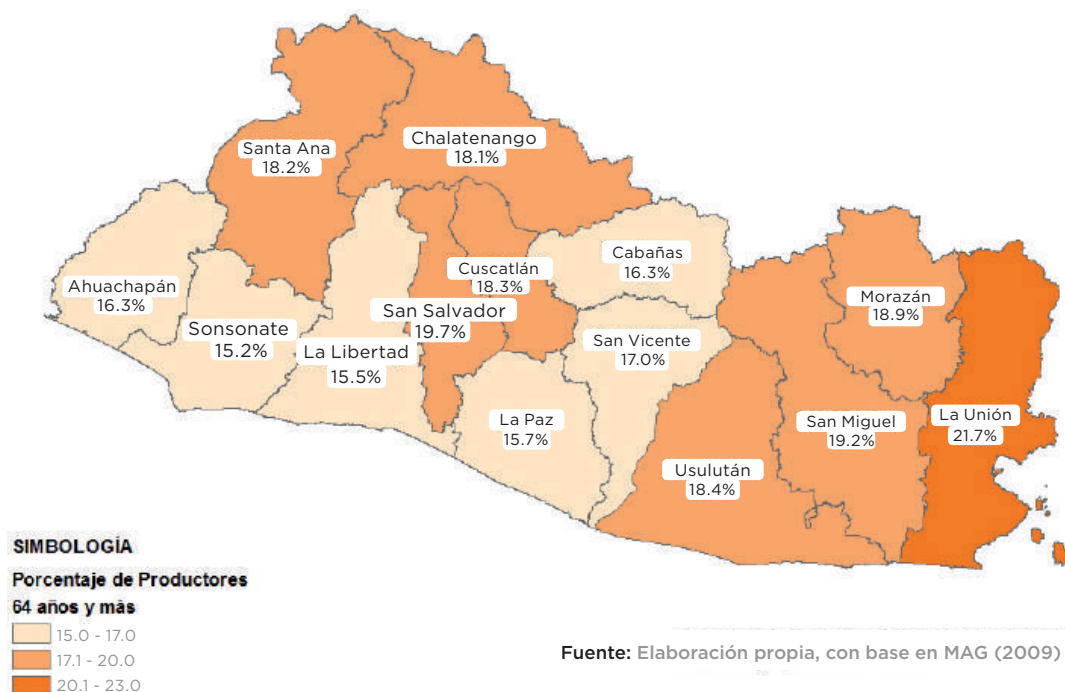
20. Las estadísticas nacionales suelen invisibilizar el aporte que realizan las mujeres en las tareas de siembra y recolección de cultivos o en la alimentación y crianza de animales, en parte porque este tipo de producción está generalmente destinada al consumo del hogar y no a la generación de excedente y comercialización, o porque se realiza como apoyo a algún miembro masculino de la familia.

(7.6, 6.0 y 5.6) en San Salvador, Cuscatlán y La Libertad respectivamente, lo que sugiere ritmos más acelerados de envejecimiento y menos perspectivas de recambio generacional de productores agrícolas en estos departamentos.

Es difícil estimar el impacto que esta situación podría tener en la disponibilidad de alimentos o en la inseguridad alimentaria, sin considerar

otras variables de tipo económico, productivo y social. No obstante, considerando que un alto porcentaje de la producción de granos básicos es de subsistencia (ver mapa 10 en anexo 4), preguntas sobre quién producirá los alimentos si no hay recambio generacional y cómo se proveerán las familias de estos alimentos adquieren mayor relevancia y deben ser anticipadas desde la política pública.

Mapa 3. Envejecimiento de productores agropecuarios: porcentaje de productores de 64 años y más, por departamento.



Cuadro 3. Ritmo de envejecimiento de productores agropecuarios (relación entre productores de 64+ y de 24-)

Departamento	Ritmo de envejecimiento
Ahuachapán	4.8
Santa Ana	4.9
Sonsonate	4.4
La Libertad	5.6
Chalatenango	3.6
Cuscatlán	6.0
San Salvador	7.6
Cabañas	3.2
La Paz	5.5
San Vicente	3.2
Usulután	4.1
San Miguel	3.5
Morazán	4.0
La Unión	4.3

Fuente: Elaboración propia, con base en MAG (2009)

Según cifras del último censo agropecuario, de hace casi 10 años, la edad promedio de la persona responsable de la explotación de la agricultura familiar rondaba los 49 años (MAG, 2009). Ese valor, hoy en día, ha incrementado. Dentro de 10 años o menos, gran parte de estas personas comenzarán a experimentar limitaciones físicas para ejercer la actividad. Aspectos referidos a las precarias condiciones laborales del sector, a la reducida movilidad social y las tendencias migratorias, las limitadas oportunidades de acceso al suelo, riesgos climáticos, altos costos de producción, inseguridad y violencia, entre otros, constituyen disuasivos para que las personas jóvenes se dediquen a la producción de alimentos (ver capítulo 4). Si el relevo generacional no llega a darse, el país podría enfrentar otro tipo de crisis de alimentos, generada por sus mismas dinámicas demográficas. Esta situación podría generar problemas de corto y mediano plazo para la seguridad alimentaria y la garantía de una nutrición adecuada.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL: LA SIMULTANEIDAD DE PRIVACIONES COMO FACTOR DE VULNERABILIDAD

El Salvador adoptó en el 2015 una nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza, que reconoce que esta trasciende no disponer de los suficientes ingresos y que, en cambio, suele manifestarse por la vivencia de múltiples privaciones de forma simultánea. Según los resultados de la primera medición nacional, en El Salvador, 35.2 % de los hogares se encuentra en situación de pobreza multidimensional (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015); es decir, estos hogares presentan 7 o más privaciones entre un total de 20 indicadores distribuidos en las siguientes 5 dimensiones: educación, condiciones de la vivienda, trabajo y

seguridad social, salud, servicios básicos y seguridad alimentaria, así como calidad del hábitat.

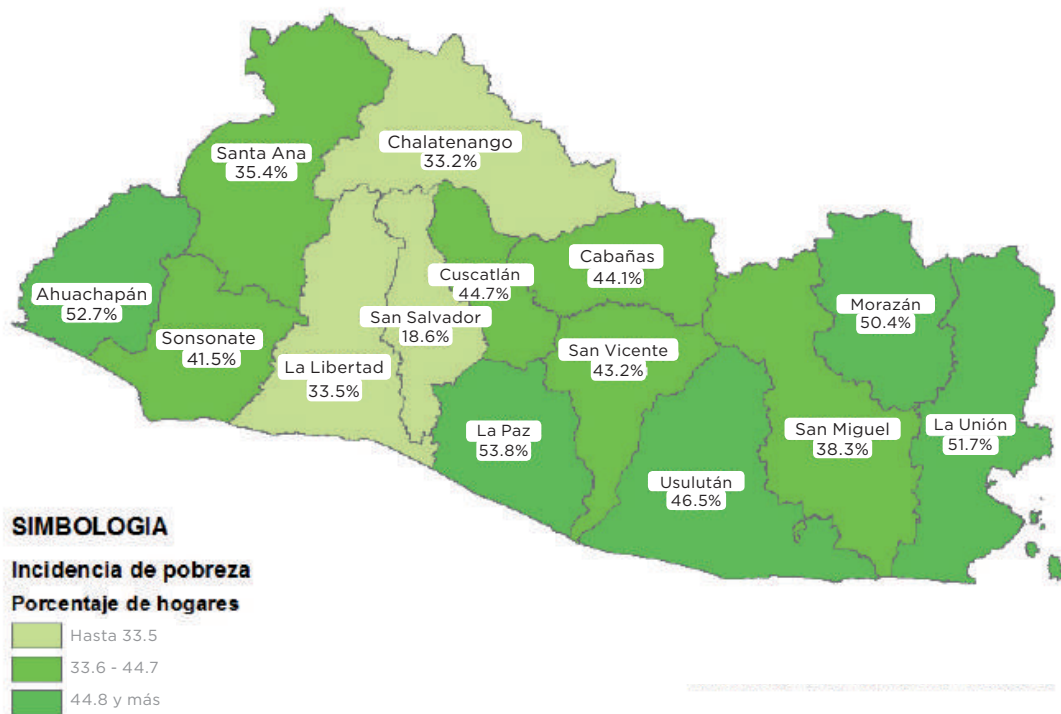
Desde esta óptica, es fácil argumentar la relación existente entre pobreza multidimensional e inseguridad alimentaria y nutricional (ver capítulo 2), no solo porque se considera la inseguridad alimentaria (moderada y severa) como privación del hogar, sino también por la relación que tiene la posibilidad de alimentarse de forma adecuada con otros de los indicadores utilizados. Elementos como la falta de acceso a agua potable (que afecta a 49 % de los hogares) o el haber sufrido daños por fenómenos naturales (15 % de hogares pobres multidimensionales) ponen en riesgo la sostenibilidad del acceso a alimentos inocuos, ya sea por efectos de la contaminación o por pérdidas en los acervos de alimentos (en especial aquellos que se dedican a la agricultura). Por otro lado, la volatilidad de los ingresos, producto de la informalidad, el subempleo y la inestabilidad en el trabajo –presente en 84 % de los hogares pobres–, representa un factor de riesgo importante que pone en peligro la disponibilidad de recursos para adquirir alimentos. De igual manera, la baja escolaridad supone un reto para la adopción de estrategias que minimizan la vulnerabilidad. En El Salvador, en el 98 % de los hogares pobres hay al menos un adulto sin el nivel normativo de escolaridad.

Como se puede observar en el mapa 4, la pobreza multidimensional también se distribuye de forma heterogénea a lo largo del territorio nacional. La Paz, Ahuachapán, La Unión y Morazán presentan las tasas de pobreza multidimensional más altas. Al comparar esta distribución geográfica con la de la inseguridad alimentaria, se reitera la particular situación de vulnerabilidad que enfrenta la población en departamentos como La Unión, La Paz y Morazán, en don-

de tanto la pobreza multidimensional como la inseguridad alimentaria afectan a más del 50 % de los hogares; y de forma especial en La Unión

y La Paz, en donde la inseguridad alimentaria moderada y severa afecta a más de la cuarta parte de los mismos.

Mapa 4. Incidencia de pobreza multidimensional por departamento (2014)



Fuente: STPP y MINEC-DIGESTYC (2015)

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS: PRESENTE Y FUTURO, VULNERABLES

El cambio climático es un problema común a la humanidad, pues comparte el mismo hábitat: el planeta, y representa una “amenaza apremiante y con efectos potencialmente irreversibles para las

sociedades humanas y el planeta” (Naciones Unidas, 2015). El impacto que puede tener en los sistemas de alimentos y en la seguridad alimentaria puede ser muy serio, ya que las variaciones del clima afectan los volúmenes, calidad, estacionalidad y rendimiento de la producción agrícola, la ganadería, la pesca y la acuicultura, así como otras actividades relacionadas con los alimentos.

La región centroamericana no contribuye de forma significativa a emisiones de gases de efecto invernadero que se establecen como causales del cambio climático, pero es reconocida como de alta exposición a amenazas geoclimáticas derivadas de su localización y topografía (Ordaz et al, 2010), así como altamente sensible y vulnerable a sus efectos (GOES y MARN, 2015). En El Salvador, los años recientes se han caracterizado por patrones atípicos y diferenciados de lluvias,²¹ eventos hidrometeorológicos extremos²² y períodos recurrentes y más frecuentes de sequías (2012 a 2015) que han afectado, entre otros, las producciones de granos básicos, incluyendo el maíz y el frijol, que ocupan más del 77 % del área sembrada en el país (MAG, 2014). Según GOES y el MARN (2015), “la variabilidad climática asociada al cambio climático es la principal causa de la fluctuación anual de la producción agrícola en El Salvador, como consecuencia de los extremos, tanto de lluvia como de sequía”.

En las últimas seis décadas, la temperatura promedio de El Salvador se incrementó en 1.3 grados centígrados (de 24.2 a 25.5 grados, en los períodos entre 1950-1959 y 2000-2006), un nivel superior al promedio global de 0.8. Según los escenarios climáticos, para finales de este siglo se esperan incrementos adicionales en torno a 2.6 grados centígrados (MARN, 2013; GOES y MARN, 2015), valor que es superior al límite de 1.5 grados centígrados establecido para el aumento de la temperatura media global en el marco de los Acuerdos de París (Naciones Unidas, 2015).

21. Por ejemplo, entre 1969 y 1998 (29 años) se registraron 8 temporales severos, mientras que entre el 2002 y el 2011 (9 años) se registraron 9 (MARN y NOAA, 2011).

22. Solo en el período comprendido entre 1990 y el 2011 el país registró –de un total de 16 países de la región– la mayor tasa de daños y pérdidas por riesgo intensivo por cada 100,000 habitantes (MAG, 2014).

Los escenarios de cambio climático para El Salvador también apuntan a un aumento del 5 % en las precipitaciones en un corto plazo y a una reducción del 11 % hacia finales de siglo (MARN, 2013), con variaciones importantes en los patrones de lluvia, retrasos en el inicio de la época lluviosa y fuertes períodos de canícula que afectan, principalmente, los ciclos de producción agrícola; pero también la disponibilidad general de los recursos hídricos, incluyendo la relacionada con el agua para el consumo humano y la producción de alimentos.

Si bien el cambio climático es un fenómeno global, la gravedad de sus efectos se observa de forma diferenciada a nivel local. Son comunidades y poblaciones específicas las que ven reducido su acceso a ciertos recursos naturales como el agua, son más afectadas por eventos hidrometeorológicos extremos, experimentan pérdidas económicas por daños o menores rendimientos de sus cultivos y enfrentan de forma recurrente períodos de inseguridad alimentaria.

Según las estimaciones realizadas, los cambios de precipitación y temperatura serían desiguales a nivel departamental,²³ lo que implica no solo diversos tipos y niveles de vulnerabilidad, sino también la necesidad de adoptar estrategias diferenciadas de adaptación al cambio climático. Como se puede observar en los mapas 5 y 6, hacia finales de siglo, todos los departamentos del país, a excepción de La Unión, verán reducidos sus niveles de precipitación promedio; mientras que en todos los departamentos la temperatura aumentará. San Miguel será el departamento con la reducción

23. Las delimitaciones políticas departamentales no necesariamente se corresponden con áreas geográficas que comparten ciertas condiciones climáticas, pero los escenarios se localizan a este nivel para efectos prácticos y comparativos.

Recuadro 7. Estrategias de hogares productores de alimentos ante situaciones de sequía

En el 2014, El Salvador enfrentó un período prolongado sin lluvias que afectó negativamente el desarrollo de cultivos en la zona oriental, la franja costera paracentral y la franja fronteriza con Guatemala. Se estima que las pérdidas por la sequía afectaron la situación de seguridad alimentaria de aproximadamente 36,000 hogares dependientes de la producción (PMA, GOES y CONASAN, 2014).

Los hogares que ven afectados sus niveles de producción y consumo de alimentos por motivo de sequía pueden recurrir a diversos tipos de estrategias: de estrés, cuando dependen de la ayuda de familiares o amigos, piden prestado dinero o gastan sus ahorros; de crisis, cuando disminuyen sus gastos en salud y educación, consumen las reservas de semillas o disminuyen gastos para insumos agrícolas; de emergencia, cuando piden limosna, venden animales reproductores o venden tierras; u otros, cuando tienen que migrar a otra ciudad o al extranjero para buscar alternativas de ingresos (PMA, GOES y CONASAN, 2014).

Según un levantamiento de información realizado luego de la sequía en el 2014, 44 % no recurrió a ninguna estrategia, mientras que 23 %, 29 % y 5 %, respectivamente, utilizaron estrategias de estrés, crisis y emergencia. En adición, 5 % de los hogares optaron por migrar interna o internacionalmente a causa de los efectos de la sequía. Mientras que un alto porcentaje de hogares adaptó sus patrones de consumo de alimentos durante ese período: 48 % consumió alimentos menos preferidos o más baratos; 30 % redujo el tamaño de las porciones de comida, 23 % redujo el número de tiempos de comida, 26 % disminuyó la cantidad de comida consumida por los miembros de la familia (adultos y niños) y 20 % pidió alimentos prestados o contó con la ayuda de familiares o amigos.

Sin duda, un escenario climático con sequías recurrentes profundizará la vulnerabilidad de muchos hogares salvadoreños, por lo que aunado a las medidas de adaptación deberán también preverse medidas de protección social, a fin de evitar pérdidas en los logros de desarrollo humano y reducción de los activos de los hogares vulnerables.

Fuente: Elaboración propia, con base en PMA, GOES y CONASAN (2014)

más drástica de precipitaciones (9.2 %), seguido de Usulután (4.3 %). Por su parte, La Unión no solo experimentará la temperatura promedio más alta (29.61 grados centígrados), sino también el incremento mayor (3.21 grados centígrados).²⁴ Morazán, San Miguel, Caabañas, Chalatenango, Usulután y Cuscatlán

también presentarían incrementos iguales o superiores a los 3 grados centígrados.

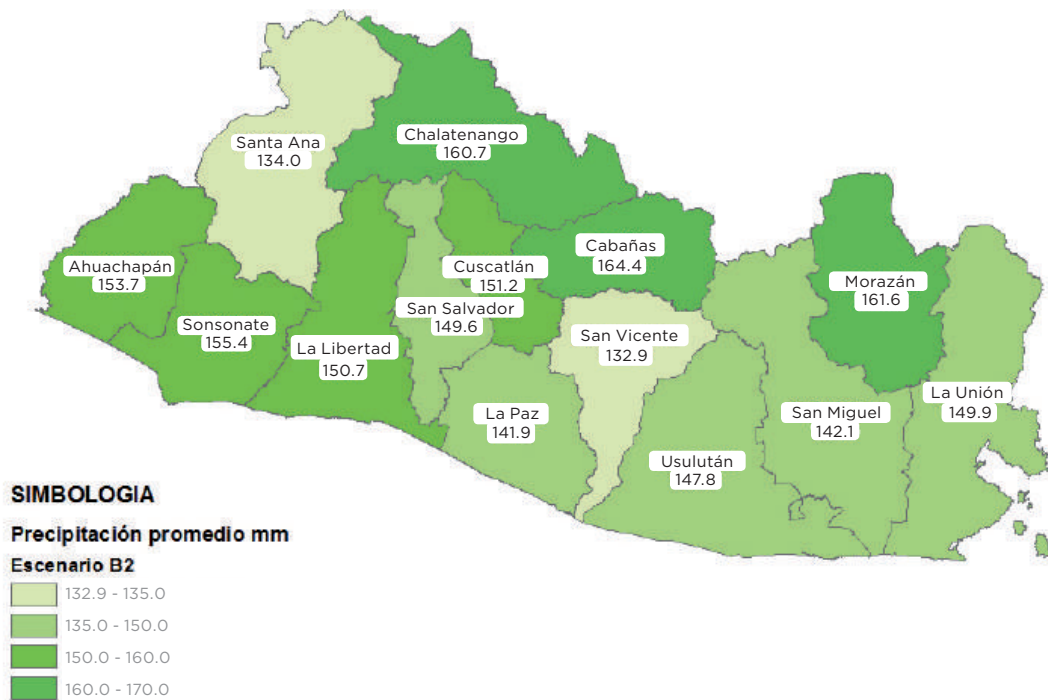
Estos cambios deben verse a la luz de la situación de vulnerabilidad que prevalece hoy en día en algunas de estas zonas (ver mapas 1 y 4) y cómo la inseguridad alimentaria se vería exacerbada por variaciones en el clima y sus efectos en los rendimientos agrícolas, sobre todo si se considera que en El Salvador “es probable que la temperatura que permite los mayores rendimientos ya se haya superado, por lo que un clima más cálido podría tener consecuencias adversas sobre la producción” (Ordaz et al, 2010).

24. Entre 1904 y 2012 (y para 38 años de los que se disponen registros), se registró en el país un total de 144 sequías. Los departamentos más afectados fueron Usulután, San Miguel, La Unión, el norte de Santa Ana, el sur de Ahuachapán y otras zonas costeras de Sonsonate (Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad, 2013).

Por ejemplo, todo el departamento de La Unión y algunos municipios de los departamentos de San Miguel y Morazán, entre otros a lo largo del país, forman parte, hoy en día, de lo que se denomina Corredor Seco Centroamericano, que se caracteriza por “sufrir fenómenos cíclicos de sequía severa y alta”, que aunado a otros factores la convierte en una de las zonas de mayor vulne-

rabilidad en toda la región (GOES y MARN, 2015), y a sus poblaciones particularmente vulnerables a la inseguridad alimentaria (Oxfam, 2014). En este sentido, de no tomarse medidas oportunas de adaptación al cambio climático, se profundizaría aún más la vulnerabilidad de las poblaciones en estas zonas.

Mapa 5. Precipitación promedio (mm) al año 2100, por departamento: escenario B2²⁵



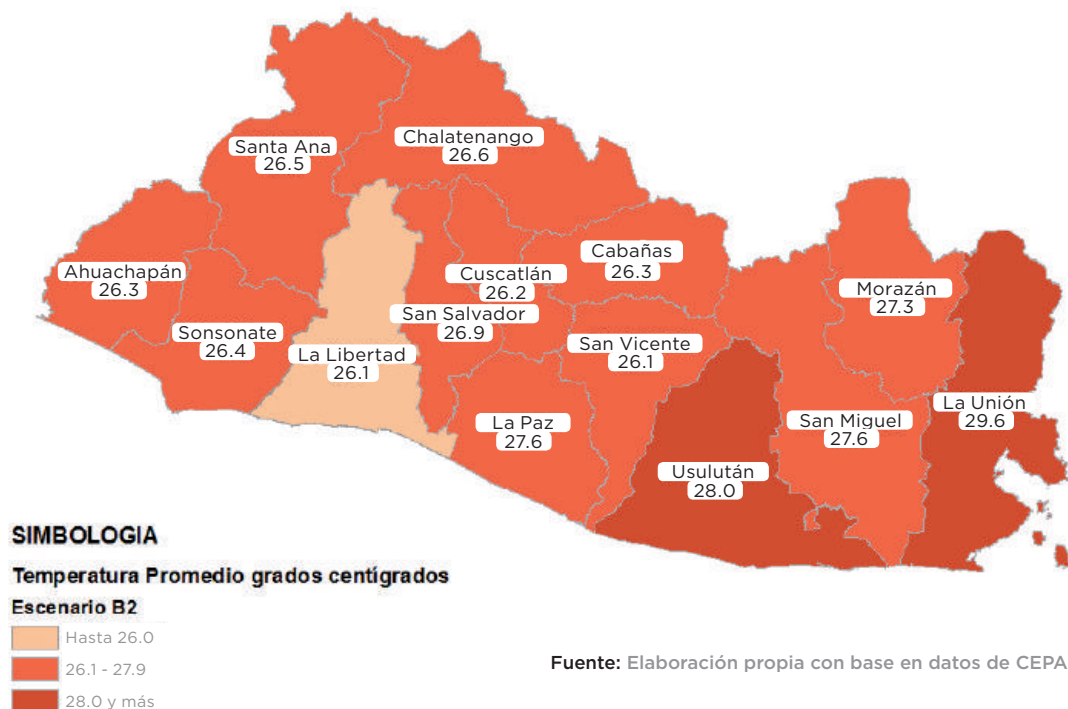
Cuadro 4. Variación porcentual en precipitaciones (Escenario B2 con respecto a promedio actual)

Departamento	Variación porcentual (%)
Ahuachapán	(1.9 %)
Santa Ana	(1.8 %)
Sonsonate	(2.2 %)
La Libertad	(2.8 %)
Chalatenango	(1.9 %)
Cuscatlán	(2.9 %)
San Salvador	(2.7 %)
Cabañas	(2.6 %)
La Paz	(3.8 %)
San Vicente	(3.8 %)
Uşulután	(4.3 %)
San Miguel	(9.2 %)
Morazán	(3.5 %)
La Unión	0.2 %

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la CEPAL (2012)

25. El escenario B2 es el menos pesimista y se proyecta con datos a 2100 (MARN, 2013).

Mapa 6. Temperatura promedio (grados centígrados) al año 2100, por departamento: escenario B2.



Cuadro 5. Aumento de temperaturas en Escenario B2 con respecto al promedio actual (grados centígrados)

Departamento	Ahuachapán	Santa Ana	Sonsonate	La Libertad	Chalatenango	Cuscatlán	San Salvador	Cabañas	La Paz	San Vicente	Usulután	San Miguel	Morazán	La Unión
Aumento (grados centígrados)	2.8	2.9	2.8	2.9	3.1	3.0	2.9	3.1	2.9	3.0	3.0	3.1	3.2	3.2

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la CEPAL (2012)

El incremento de temperatura y la reducción de las precipitaciones afectará año con año los cultivos de frijol y maíz (CRS, 2014). Los estudios que intentan aproximarse a los efectos del cambio climático en la producción de estos dos granos básicos en El Salvador advierten sobre una reducción significativa en los rendimientos, aún en los escenarios menos pesimistas. Los

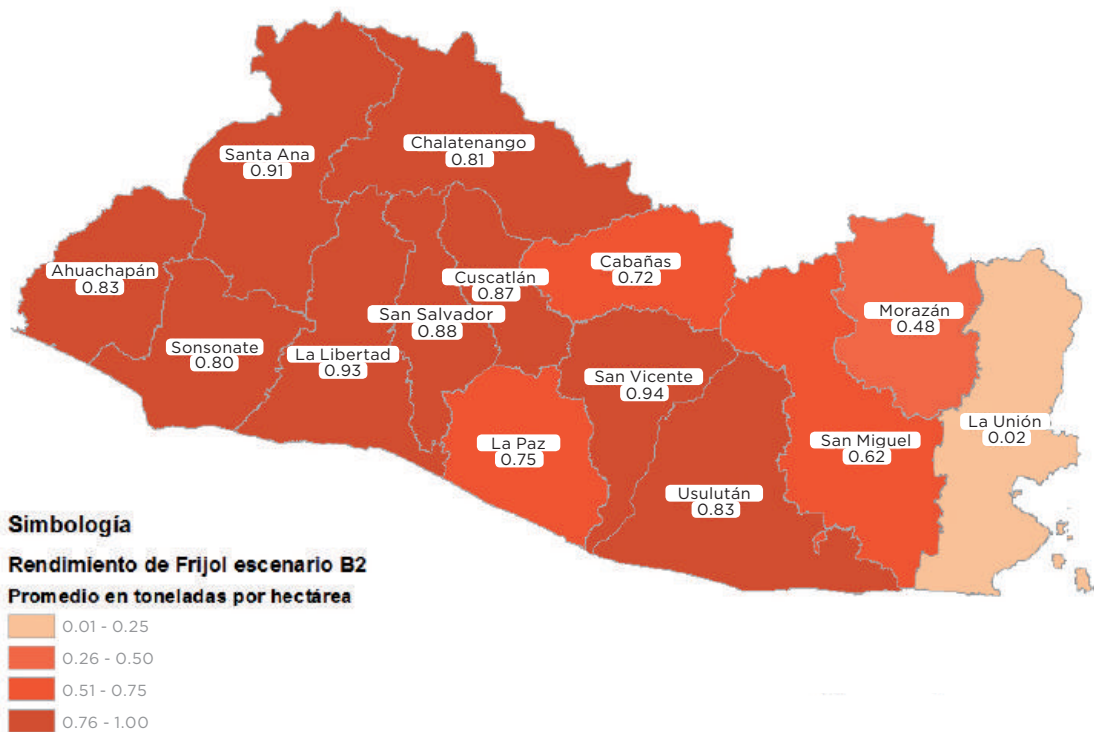
mapas destacados a continuación reflejan que los departamentos de la zona oriental son los que verán más afectados sus rendimientos hacia finales de este siglo, y de forma especialmente grave los departamentos de La Unión y Morazán. Para el caso, los escenarios sugieren que los rendimientos del frijol se verán más afectados que los de maíz; y que los departamentos de la

zona oriental son los que verán más afectada su producción hacia finales de siglo. En La Unión, por ejemplo, los escenarios indican reducciones de rendimientos de frijol de hasta un 98 %.

Los esfuerzos adicionales²⁶ por modelar y desagregar los efectos del cambio climático (Schmidt et al, 2012) coinciden en algunos hallazgos. En primer lugar, en la región centroamericana,

los impactos en los rendimientos del frijol serán más severos que en los de maíz, pero en ambos casos se observará una reducción en los rendimientos a raíz del cambio climático. Para el caso de El Salvador, los escenarios al 2020 sugieren una reducción de la idoneidad del clima para el cultivo de frijol en las zonas oriental y costera, mientras que esta reducción se expandiría a otras partes de la zona paracentral en el 2050.

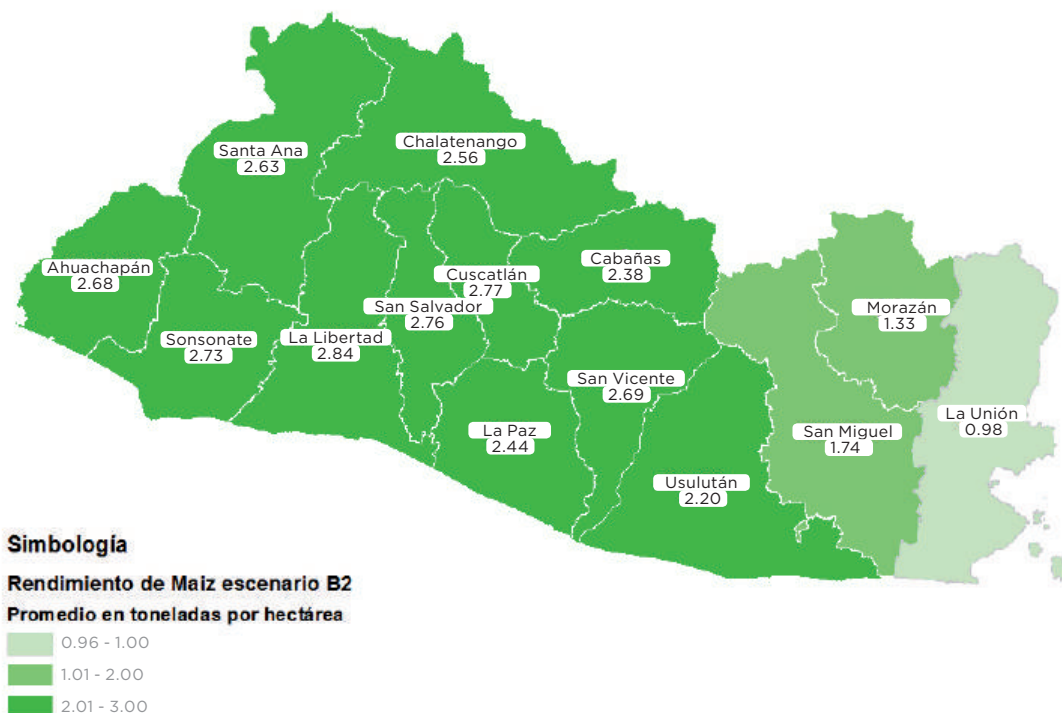
Mapa 7. Rendimiento promedio (toneladas por hectárea) del frijol al año 2100, por departamento: escenario B2



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la CEPAL (2012)

26. Las metodologías y los períodos de modelación no necesariamente coinciden con los utilizados por la CEPAL.

Mapa 8. Rendimiento promedio (toneladas por hectárea) del maíz al año 2100, por departamento: escenario B2



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la CEPAL (2012)

Bajo estos escenarios, La Unión, Cuscatlán y Santa Ana resultan como zonas críticas en términos de los efectos derivados de la reducción de los rendimientos del frijol, y en las cuales deben tomarse medidas urgentes para reducir la vulnerabilidad de la población. El resto de zonas muestra –a pesar de las reducciones en los rendimientos– alto potencial para la adaptación al cultivo del frijol. Por su parte, La Paz se clasifica como zona crítica para la producción de maíz.

Estos resultados deben verse también a la luz de los efectos del cambio climático en el resto de países de la región. Para el caso, según Schmi-

dt et al (2012), al 2020, Honduras y Nicaragua podrían ver reducidos sus rendimientos de frijol en un 15 % y 14 %, respectivamente, debido al cambio climático. Reducciones en la oferta de frijol en la región podrían tener efectos económicos importantes y afectar la dimensión de acceso de la seguridad alimentaria, sobre todo si se considera que en el 2013 y el 2014, 100 % y 58 % del total de las importaciones de frijol provinieron de estos dos países (MAG, 2014).

Los resultados de estos escenarios no deben verse con ligereza. El cambio climático es un factor de vulnerabilidad importante, ya que

pone en grave riesgo la seguridad alimentaria y nutricional para las familias en El Salvador, en tanto ambos cultivos son la fuente esencial de alimentación en el país. Además, amenaza de forma particular la disponibilidad de los alimentos para productores de subsistencia (370,455 productores de este tipo, según MAG, 2014) y sus respectivas familias. Es importante notar que los efectos del cambio climático en la agricultura no se limitan a la disminución de los rendimientos de los granos básicos a causa de la variabilidad del clima, también se extienden a

la pérdida de aptitud de la tierra y la exacerbación y aparición de plagas para otros cultivos que constituyen fuentes de medios de vida para la población (por ejemplo, la roya en el café) o insumos para la supervivencia de otras especies (como las plagas que afectan el maicillo, fuente de alimento de ganado, cerdos y pollos). Los cambios en las variables del clima generan alteraciones en la biodiversidad del suelo, en los ciclos biológicos y en ecosistemas a diverso nivel, que también deben ser analizados desde una perspectiva de SAN.

Cuadro 6. Variación porcentual en los rendimientos de frijol y maíz, comparación promedio actual con escenario B2 (año 2100)

DEPARTAMENTO	Variación frijol	Variación maíz
AHUACHAPÁN	-6 %	-10 %
SANTA ANA	-1 %	-9 %
SONSONATE	-11 %	-12 %
CHALATENANGO	-17 %	-16 %
LA LIBERTAD	-6 %	-11 %
SAN SALVADOR	-12 %	-12 %
CUSCATLÁN	-13 %	-13 %
LA PAZ	-12 %	-14 %
CABAÑAS	-12 %	-14 %
SAN VICENTE	-6 %	-11 %
USulután	-25 %	-22 %
SAN MIGUEL	-25 %	-22 %
MORAZÁN	-39 %	-32 %
LA UNIÓN	-98 %	-47 %

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la CEPAL (2012)

En síntesis, los impactos proyectados del cambio climático para El Salvador, como se amplía en el recuadro 8, estarían aumentando la amenaza de inseguridad alimentaria y nutricional y

podrían minar los esfuerzos encaminados a alcanzar el reconocimiento y respeto al derecho a una alimentación adecuada en el país.

Recuadro 8. Degradación ambiental: otro riesgo para la SAN

La falta de conciencia ambiental ha favorecido que se degraden ecosistemas que son esenciales para asegurar la reproducción de la vida humana.

En El Salvador, según el GOES y la ONU (2014), entre 1996 y el 2010, el porcentaje de superficie cubierta por bosques se redujo de 18.6 a 12.8. En adición, se estima una tasa de deforestación anual de 1.5 % entre 1998 y el 2008 y de 0.17 % entre el 2008 y el 2011 (MARN, en GOES y SNU 2014). Debe ponerse especial interés al proceso de degradación que están sufriendo ecosistemas claves para el sustento de la población salvadoreña, como manglares, humedales, cafetales, cuerpos de agua, cuencas.

La degradación de ecosistemas como los manglares ha sido intensa y extensiva, debido a la contaminación y a prácticas productivas y urbanísticas insostenibles. El bosque salado pasó de 100,000 hectáreas en los años 50 a 40,000 al 2012, de las cuales 38,534 han sido poco intervenidas y unas 2,000 afectadas por azolvamiento o deforestación (MARN, 2013).

Asimismo, la degradación ambiental está afectando la biodiversidad en el país. Entre el 2007 y el 2012, hubo un aumento de 6.2 a 10.3 en el porcentaje de especies en peligro de extinción (GOES y ONU 2014). Las medidas adoptadas por los organismos competentes no son suficientes para revertir el proceso de degradación y proteger la biodiversidad a nivel nacional.

La degradación de los suelos es determinante para explicar la baja productividad de los cultivos. Se calcula que en Centroamérica más del 75 % de las tierras tiene suelos degradados. El cambio climático provocará en El Salvador 30 % más pérdidas a los agricultores que producen en estos suelos degradados que entre aquellos que lo hacen en suelo bueno (CRS, 2014).

El manejo inadecuado de desechos sólidos empeora la contaminación del suelo. En el año 2014 y para un total de aproximadamente 1.72 millones de hogares, el 37 % de estos quema la basura, 2.1 % la entierra y 6.2 % la deposita en cualquier lugar (DIGESTYC, 2015).

La contaminación del aire, cuerpos de agua y suelo se han agudizado en el país en las últimas décadas como resultado del manejo irresponsable de materiales tóxicos, los vertidos domésticos e industriales a los cuerpos de agua sin previo tratamiento y el abuso de agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas) en la agricultura.

La calidad del agua superficial²⁷ es grave, entre otras, por la existencia de sistemas obsoletos o no planificados de alcantarillados sanitarios, el manejo inadecuado de aguas residuales domésticas e industriales, la limitada cobertura de tratamiento y depuración de aguas residuales (95 % de las aguas residuales domésticas se descargan sin tratamiento) y las inadecuadas condiciones de operación de rastros municipales (51 % del volumen de aguas residuales de los rastros es vertido directamente a cuerpos de agua) (MARN 2012b).

En el 2011, de un total de 123 sitios muestreados en 55 ríos a nivel nacional, 12 % presentó una calidad buena, 50 % regular, 31 % mala y 7 % pésima; ninguna presentó una calidad excelente (MARN 2012 c).

27. El índice de calidad de agua (ICA) se obtiene a partir de una muestra de 123 sitios en 55 ríos distribuidos en el territorio nacional. Adopta un puntaje máximo de 100 cuando la calidad del agua es óptima y se reduce en la medida que aumenta la contaminación.

JUVENTUDES RURALES: REDUCIR SU VULNERABILIDAD A FAVOR DE UN ARRAIGO PRODUCTIVO A LA TIERRA





POCAS VECES LA CIUDADANÍA REFLEXIONA SOBRE EL ORIGEN DE SUS ALIMENTOS. ¿QUIÉNES LOS PRODUCEN? ¿CUÁLES SON SUS ASPIRACIONES? ¿QUÉ EDADES TIENEN LAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN EL AGRO? ¿CUÁL ES SU NIVEL DE FORMACIÓN? ¿ACTUALIZAN DE FORMA CONTINUA SUS CONOCIMIENTOS? ¿DISFRUTAN DE LO QUE HACEN? ¿TRANSFEREN CONOCIMIENTOS U OTRO TIPO DE ACTIVOS VINCULADOS CON LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS A SU DESCENDENCIA?

Estas preguntas, en apariencia simples, suelen ser omitidas, pero resultan esenciales para garantizar en el mediano y largo plazo el derecho a una alimentación adecuada para la población.

A nivel global, existe una tendencia al envejecimiento de la población en las zonas rurales (FAO, 2014a), que es la población que tiene una mayor participación en las cadenas de producción de alimentos. En este sentido, El Salvador enfrenta un reto diferenciado: el envejecimiento de la población económicamente activa

en los sectores primarios, no solo por factores demográficos, sino también por la incapacidad comprobada de retener y vincular a la población joven en la producción de alimentos, una de las actividades determinantes para la sobrevivencia humana. Las zonas rurales salvadoreñas han expulsado, en distintas épocas, a diversos contingentes de población juvenil por motivos asociados a la pobreza, la violencia política, la falta de oportunidades educativas y laborales, y más recientemente por la violencia social e inseguridad.

Este capítulo se alimenta de fuentes primarias y secundarias de información para argumentar que no existe un futuro para la seguridad alimentaria en el país si no se generan incentivos para que la población juvenil encuentre oportunidades para un arraigo productivo y sostenible en los entornos rurales. Alcanzar este arraigo solo va a ser posible si el país tecnifica su producción agrícola, lo cual pasa por cualificar y revalorizar la educación y, en especial, el trabajo en lo rural.

¿QUÉ LES HACE FALTA A LAS JUVENTUDES RURALES?

El reto de vincular de forma más estrecha a la población joven con la producción agrícola parece ser universal, aunque presenta particularidades según los contextos nacionales y regionales. Un estudio reciente (FAO, 2014) resume los desafíos más comunes (ver diagrama 2), expresados por la población juvenil en diversos países: acceso insuficiente al conocimiento, información y educación, acceso limitado a la tierra, acceso inadecuado a servicios financieros, dificultad para acceder a empleos verdes, acceso limitado a mercados y participación limitada en diálogo sobre políticas públicas. Como se

verá más adelante, estos desafíos se encuentran relacionados entre sí.

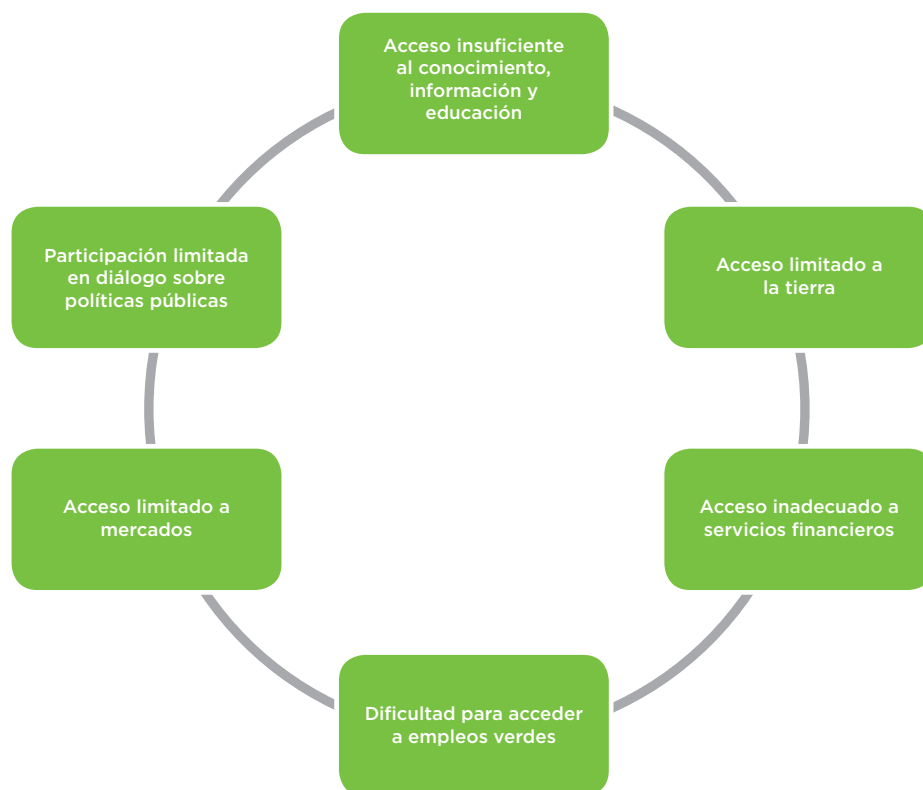
Las limitaciones en materia de conocimiento, información y educación no solo dan cuenta, por un lado, de rezagos en los logros educativos de la población juvenil rural, sino también de la insuficiencia o falta de adecuación de contenidos curriculares agrícolas en el sistema educativo formal; de la limitada oferta de educación superior o investigación agrícola en las universidades; y de la falta de asistencia técnica para sus emprendimientos.

En las zonas rurales, la población juvenil enfrenta múltiples barreras para acceder a la tierra, desde aspectos socioculturales asociados a los trámites de herencia; económico-institucionales vinculados con las dificultades para obtener créditos (por regulaciones que excluyen por la edad misma o por bajos niveles de ingresos), hasta ambientales, derivadas de la degradación, que reduce la disponibilidad de tierras cultivables.

También tienen menos posibilidades de acceder a servicios financieros, incluyendo créditos, seguros y ahorros, entre otros. Si bien estos servicios no están siempre disponibles en localidades remotas, la explicación del menor acceso se encuentra también en el “factor riesgo” con que las instituciones crediticias califican a la población juvenil rural, por la combinación de edad y la actividad productiva a la que se dedican, que se asocia con una mayor dependencia a recursos naturales, estacionalidad y vulnerabilidad.

Estas tres limitaciones constituyen, a su vez, barreras para que la población juvenil acceda a los mercados y obtenga beneficios en las cadenas de producción o comercialización de bienes y servicios. Por su parte, los bajos niveles de organi-

Diagrama 2. Desafíos identificados por la población juvenil rural en el mundo



Fuente: Elaboración propia, con base en FAO (2014a)

zación de la población juvenil rural suelen mermar sus opciones para participar en igualdad de condiciones en un diálogo sobre políticas públicas, lo cual también provoca restricciones para el acceso a mercados y para negociar mejoras en sus condiciones laborales.

Diversos estudios de caso dan evidencia de que es posible superar una o varias de estas barreras con éxito (FAO, 2014a; FIDA, 2014b). Tres pilares resultan fundamentales en este sentido: la educación misma (o el desarrollo de competencias en sus diversos niveles, formas, contenidos, modalidades y duraciones), el impulso a los

emprendimientos y la innovación en materia tecnológica.²⁸

Las barreras para el acceso a la tierra requieren un tratamiento diferente. En este caso, experiencias internacionales exitosas aluden a medidas de sensibilización para la implementación de leyes y regulaciones existentes que conceden a la población juvenil acceso a la tierra, prácticas de rehabilitación o distribución de tierra para la población juvenil, concesión de préstamos

28. Ver algunos casos de éxito en América Latina, África y Asia en FAO (2014).

especialmente dirigidos a la adquisición de las tierras, así como el establecimiento de incenti-

vos para transferencias intergeneracionales, incluyendo el arrendamiento de tierras.

Recuadro 9. Las presiones demográficas del sector rural ¿pueden revertirse?

Las perspectivas para la seguridad alimentaria en El Salvador dependerán, en parte, de cómo se administren algunas de las presiones demográficas que afectan las zonas rurales, y en especial de aquellas que atañen a la población dedicada a la producción de alimentos. El IDHES (PNUD, 2013) evidenciaba que la población trabajadora del sector primario se concentra desde hace varios años en los rangos etarios de los extremos de la vida productiva: al inicio (16-25 años) y al final (56 años y más). En contraste, y al igual que la distribución de la población económicamente activa, los trabajadores en los demás sectores de la economía tienden a concentrarse en las edades de 26 y 35 años.

Esta distribución demográfica “atípica” de los trabajadores del sector primario podría tener implicaciones para la seguridad alimentaria y afectar tanto el potencial de producción de alimentos como de reconversión, innovación y mejoras en la productividad agrícola, en un contexto donde, debido al sesgo histórico desfavorable de lo rural desde las políticas públicas (PNUD, 2013), el sector primario continúa agrupando a aquellas personas con menores niveles de experiencia e inferiores niveles de formación y acceso a recursos.

¿Es posible vincular efectivamente a las juventudes con la producción agrícola y de alimentos? Diversas consultas a la población juvenil rural en el mundo confirman que esta no muestra aversión a la agricultura o a las actividades rurales per se, sino a las formas más agotadoras y menos rentables de agricultura con las que crecieron (FIDA, 2014b). Su interés es poder desarrollar actividades que le garantice medios de vida satisfactorios. Es decir, sus ambiciones “no se colman solo con sobrevivir de la tierra” (FIDA, 2014b). Como alternativa, surge la migración (interna o internacional), para buscar oportunidades de obtener medios de vida aceptables en otros lugares.

Estas opiniones hacen eco de voces de la población juvenil en El Salvador. En algunas consultas realizadas nacionalmente (FIDA, 2015), la población juvenil expresa que sí quiere trabajar en actividades agropecuarias, pero no de la forma tradicional, sino con un nuevo enfoque en términos de innovación, competitividad y sostenibilidad (FIDA, 2015). Otras consultas con la población juvenil rural de nivel de bachillerato (PNUD, 2013) matizan el entusiasmo de la afirmación previa y señalan que la agricultura y ganadería son vistas como la “última opción”, como actividades a las que se dedicarían si no pudieran culminar una carrera o dedicarse a otro tipo de profesiones, porque trabajar en la agricultura equivale a “trabajar para sobrevivir”. Para muchos, incluso para los que se dedican a ella hoy en día, la agricultura “no es llamativa porque no es rentable, no deja ganancia más que para sobrevivir” (FIDA, 2014).

Parece difícil, mas no imposible, administrar las presiones demográficas y cumplir las aspiraciones de las juventudes rurales de participar activamente en el desarrollo y transformación de sus territorios, siempre y cuando se logre reconvertir la agricultura y se tecnifique de tal manera que pueda agregar valor, competir en los mercados (FIDA, 2014b) y generar trabajos decentes. Pero más allá de la rentabilidad de la agricultura, la retención de la población juvenil en las zonas rurales requerirá otro tipo de garantías para la mejora en las condiciones de vida, incluyendo el acceso a los servicios básicos y el aumento de la conectividad, entre otros. Esto implica abrir paso también a una nueva forma de ruralidad.

Fuente: Elaboración propia

Consultas realizadas a nivel nacional (PRO-CASUR, FIDA y MAG, 2015; PNUD y FAO, 2015) indican que la población juvenil rural salvadoreña no solo enfrenta similares barreras, sino que también valida como propios los desafíos enunciados en el diagrama 2. De manera particular, prioriza el acceso insuficiente al conocimiento, la educación (incluyendo educación formal y financiera) y la información como problema principal a resolver, en tanto lo considera como causa explicativa del resto de los desafíos planteados. Sin embargo, agrega algunos obstáculos particulares al contexto en el que vive, como el difícil acceso a la legalización de asociaciones, cooperativas y organizaciones juveniles; la falta de estrategias para la convivencia y el intercambio de conocimientos entre pares; la falta de autoestima, motivación y empoderamiento; la delincuencia y creciente inseguridad en los entornos rurales y periurbanos; las pocas oportunidades para aprovechar y diversificar sus talentos; la discriminación de las juventudes rurales, la estigmatización de las juventudes y la discriminación por género y orientación sexual; así como la existencia de políticas de juventud que han sido planteadas en el papel, pero que pocas veces se llevan a la práctica, entre otras.

EL PERFIL DE LA POBLACIÓN JUVENIL RURAL EN EL PAÍS: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

¿Cuál es la magnitud de los desafíos que enfrenta la población juvenil rural en El Salvador? Esta sección pretende explorar y caracterizar, a partir de ciertas estadísticas disponibles, el perfil de las juventudes rurales, utilizando como marco de análisis las barreras señaladas anteriormente y el análisis de brechas. La idea es visibilizar la desigualdad que persiste aún en un mismo contingente de población y dar pautas

para el diseño de políticas a favor de una mayor equidad en el país.

ACCESO AL CONOCIMIENTO, LA INFORMACIÓN Y LA EDUCACIÓN

El país ha hecho progresos importantes en materia educativa en las últimas décadas: ha incrementado sustancialmente los niveles de alfabetización de la población, extendido de forma importante la cobertura del sistema educativo y cerrado brechas de género en la educación primaria, entre otros. De igual manera, presenta mejoras moderadas en el logro educativo promedio de la población en su conjunto. Sin embargo, ha sido menos exitoso en cerrar las brechas territoriales en el acceso a una formación continua y de calidad en los niveles de educación media, que es el que atiende a una parte importante de la población joven del país. Según estimaciones recientes (UNICEF, 2014), es precisamente en este nivel educativo en el que se profundizan las brechas de acceso y se registran 20 puntos de diferencia en las tasas netas de matrícula entre las zonas urbanas (47.1 %) y rurales (27.1 %).

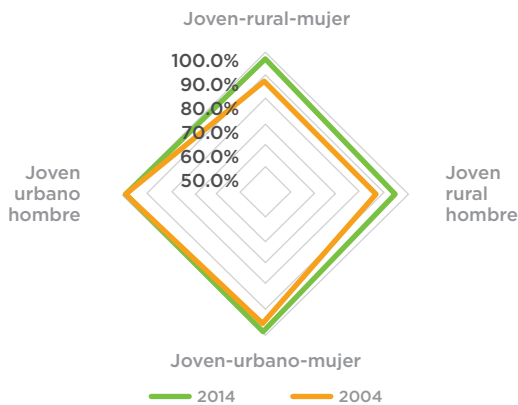
Cuando se analizan otros indicadores de logro relacionados con el acceso al conocimiento, la información y la educación, resulta evidente que el lugar en el que nace y crece una persona en El Salvador continúa configurando, determinando y limitando sus perspectivas de desarrollo. Para el caso particular de la población juvenil, pesa más la dimensión territorial que la de género en la explicación de cierto tipo de brechas. En este sentido, El Salvador aún está lejos de cumplir lo establecido en la Ley General de Juventud, que en su artículo 4 establece, respectivamente, que “el goce de los derechos y libertades reconocidos a la población joven [...] no admite ninguna distinción, exclusión o discriminación”.

Los gráficos presentados a continuación dan cuenta de cierta evolución, que coexiste con la persistencia del rezago de la población juvenil rural, que presenta menores niveles de logros en todos los indicadores. Como se puede observar, las

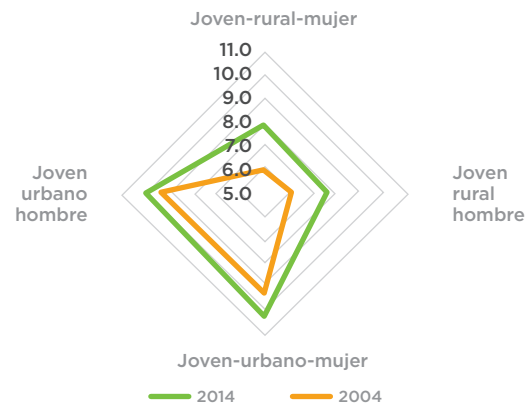
diferencias más grandes entre la población juvenil urbana y rural se encuentran en la finalización de bachillerato (aproximadamente 20 puntos porcentuales) y el uso de internet (más de 30 puntos porcentuales), en perjuicio de los segundos.

Gráfico 5. Evolución y brechas en acceso a la educación y la información de la población juvenil

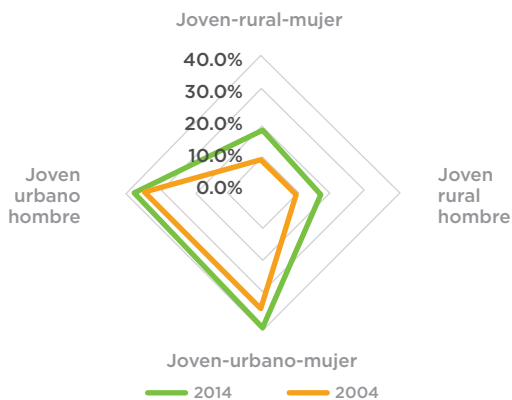
5.1 Tasa de alfabetización (2004 y 2014)



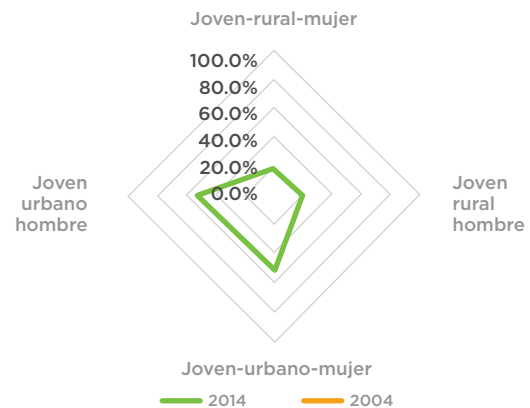
5.2 Escolaridad promedio (2004 y 2014)



5.3 Porcentaje de población juvenil que termina bachillerato (2004 y 2014)



5.4 Porcentaje de población juvenil que usa internet (2014)²⁹



Fuente: Elaboración propia, con base en DIGESTYC (2015)

29. Información no disponible para este indicador en DIGESTYC (2004). Consultas con juventudes rurales indican que esta cifra puede estar sesgada a la baja, también señalan que el acceso a internet se ha visto incrementado en el último año, en razón de mayor acceso a planes de datos a través de la telefonía móvil.

ACCESO A LA TIERRA

La tierra es un recurso económico que favorece la producción y la generación de ingresos a través de rentas, intereses o ganancias; de igual manera, puede servir como garantía para la obtención de créditos financieros y otros activos. Además, tiene un valor social fundamental para la organización y la vida en comunidad, pero también se constituye en un elemento de poder de negociación al interior de las familias, las comunidades y las sociedades.

Según las cifras oficiales, la población juvenil salvadoreña parece carecer de acceso a la tierra (DIGESTYC, 2015): del total de 1.8 millones, apenas el 0.2 % (en su mayoría jóvenes hombres rurales) expresó tener posesión de tierra con vocación agropecuaria durante el ciclo agrícola 2013/2014. El problema de acceso a la tierra en El Salvador no es de exclusividad de este grupo poblacional. En términos generales, los adultos –y en particular las mujeres– también registran bajos niveles de propiedad de este tipo de tierras.

ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

El patrón de acceso a servicios financieros a nivel mundial refleja rezagos tanto para la población joven como para la que reside en zonas rurales (Global Findex, 2014). El Salvador comparte este patrón, pero en adición presenta niveles de inclusión financiera inferiores al promedio observado en la región de América Latina y el Caribe: apenas 35 % de la población de más de 15 años se encuentra afiliada a la banca (28 % de la población joven entre 15 y 24 años y 29 % de la población rural), en contraste con 51 % a nivel regional (37 % de la población joven entre 15 y

24 años y 46 % de la población rural) (Global Findex–Banco Mundial, 2014).

De la información disponible a nivel global, no es posible desagregar la situación particular de la población joven rural. Las fuentes de información nacional también son escasas y de difícil desagregación. Para aproximarse al acceso de la población juvenil rural a servicios financieros seleccionados, a continuación se utilizan datos de la cartera de créditos del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), institución financiera cuya visión es ser el banco líder en el fomento de la agricultura del país y cuya misión –en el marco de su compromiso con la seguridad alimentaria y la generación de empleo– es apoyar a los agricultores y otros sectores productivos y facilitarles el acceso a soluciones y servicios financieros innovadores.

Según esta fuente, del total de más de USD 160 millones otorgados en créditos por esta institución, 5.5 % fue destinado para la población juvenil y apenas un 2.9 % para personas jóvenes que destinarían los recursos con fines agropecuarios. El cuadro 7 resume en detalle esta información y muestra el relativamente bajo nivel de acceso a recursos financieros por parte de la población juvenil. En adición, cuando tiene acceso, la población juvenil recibe créditos por montos inferiores al promedio.

Cuando la información se analiza exclusivamente para la población juvenil que recibió créditos con fines agropecuarios, se observan también diferencias por sexo en el acceso a servicios financieros. Así, del total de 2,433 créditos otorgados por la institución en el 2014, apenas 500 (21 %) fueron otorgados a mujeres, por un monto equivalente a USD 842,242 (que corresponde al 18.2 % del subtotal otorgado a

la población juvenil con fines agropecuarios y apenas el 1 % del subtotal de créditos con fines agropecuarios).

Si bien los datos presentados corresponden solo a una institución y no reflejan la situación del sistema financiero en su conjunto, sí permiten confirmar el bajo nivel de acceso a servicios financieros por parte de la población juvenil ru-

ral y reiteran la necesidad de explorar a profundidad aquellos factores que lo explican. Entre estos factores existen aspectos tanto objetivos como subjetivos, que pueden referirse a barreras formales como los requisitos exigidos para acceder a un crédito, al grado de confianza que tienen las instituciones en la población juvenil rural o incluso a la no demanda de estos servicios por falta de conocimientos o autoconfianza.

Cuadro 7. Número, monto total y monto promedio de créditos otorgados por el BFA (2014)

	TOTAL	Subtotal de créditos con fines agropecuarios	Subtotal otorgado a la población juvenil	Subtotal otorgado a población juvenil con fines agropecuarios
Número de créditos otorgados, 2014	49,535	27,371	4,493	2,433
Monto total otorgado, 2014 (USD)	USD 160,056,583	USD 88,001,539	USD 8,736,852	USD 4,622,452
Monto promedio, 2014 (USD)	USD 3,231	USD 3,215	USD 1,945	USD 1,900

Fuente: Elaboración propia, con base en datos provistos por el BFA (2014)

ACCESO AL MERCADO LABORAL³⁰

La evolución de los indicadores de empleo parece sugerir que la población juvenil salvadoreña se encuentra estancada en el mercado laboral (PNUD, 2013), ya sea porque su participación económica se ha visto reducida o porque cuando se inserta en los mercados laborales lo hace de forma más frecuente en ocupaciones que requieren bajos niveles de calificación. Si bien es-

tos desafíos afectan a la población juvenil en su conjunto, los datos dan cuenta de amplias diferencias en el acceso a oportunidades a partir de la combinación de variables de género y territorio, lo cual configura diversos escenarios de empleabilidad en el presente y de trayectorias laborales en el futuro, en detrimento de la población juvenil rural y particularmente de las mujeres.

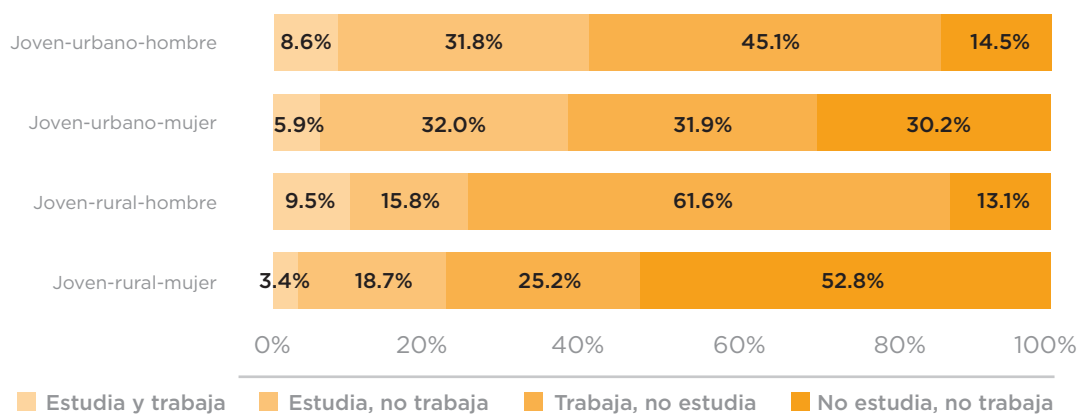
El Gráfico 6 ilustra las brechas en la situación educativa-laboral de la población entre 15 y 29 años en El Salvador. Se observa, por ejemplo, que los hombres jóvenes tienen una mayor propensión a solo trabajar (y dejar de estudiar),

30. Para diagnósticos y discusiones más extensos sobre empleo juvenil en El Salvador, ver PNUD (2013), Handal (2014) y consultar en www.ilo.org

pero que esta es mucho más marcada entre los jóvenes hombres rurales, en tanto 62 % de los mismos solo trabajan y no estudian. En contraste, las mujeres jóvenes rurales tienden con mucha mayor frecuencia a no estudiar ni trabajar,³¹

precisamente por la marcada reproducción de la división sexual del trabajo en lo rural, que mantiene a las mujeres como responsables del trabajo doméstico y del cuidado de niños y adultos mayores.

Gráfico 6. Diferencias entre la situación educativa y laboral de la población juvenil salvadoreña (distribución de jóvenes por condición de actividad, según sexo y zona geográfica)



Fuente: Elaboración propia, con base en DIGESTYC (2015)

Estudios sobre la transición educación-trabajo reflejan diferencias entre la población juvenil urbana y rural en sus trayectorias y posibilidades futuras de alcanzar empleos de calidad. Así, “el área de residencia de los jóvenes parece estar determinando una mayor probabilidad de transición por la vía del empleo estable en el caso de los residentes del área urbana y en el caso de los residentes del área rural por la vía del empleo temporal y como cuenta propia” (Handal, 2014). En este caso, el cierre de la transición se expresa porque la población juvenil rural mani-

fiesta satisfacción con trabajos de menor estabilidad y sin acceso a prestaciones, lo cual pone sobre la mesa la necesidad de indagar la forma en que se configuran sus aspiraciones y expectativas de un trabajo decente.

Las cifras de ocupación confirman la reproducción y profundización de brechas al interior de este grupo poblacional. A nivel nacional, del total de aproximadamente 859 mil personas jóvenes entre 15 y 29 años que trabajaron en 2014 (DIGESTYC, 2015), más del 80 % se concentra en tres categorías ocupacionales: asalariado permanente (41 %), asalariado temporal (24 %) y familiar no remunerado (17 %). Sin embargo, se observan diferencias debido a la interacción entre

31. A nivel nacional, 27 % de las personas jóvenes entre 15 y 29 años no estudian ni trabajan (DIGESTYC, 2015).

variables territoriales y de género en la distribución de la población joven en estas categorías: los hombres jóvenes rurales están sobrerrepresentados en las categorías de asalariados temporales y familiares no remunerados, mientras que las mujeres jóvenes, y en particular las que provienen de zonas rurales, continúan estando sobrerrepresentadas en la categoría de servicio doméstico. Estos tipos de ocupación suelen caracterizarse por ser de naturaleza inestable, de nullos, bajos o irregulares ingresos y de falta de acceso a los sistemas de seguridad social.

La situación laboral de la población juvenil rural tampoco parece haber evolucionado con los años. Por el contrario, y pese a las mejoras observadas en sus niveles educativos entre el 2004 y el 2014, se observa en el mismo período un aumento de su participación en trabajos más inestables, precarios y carentes de protección social (DIGESTYC, 2015). La situación es más grave para el 46 % de la población juvenil que se inserta en el sector primario de la economía, donde menos del 1 % está afiliado o cubierto por los sistemas de seguridad social (DIGESTYC, 2015).

Recuadro 10. La asociación como incentivo para el arraigo productivo

Muchos de los casos de éxito de iniciativas productivas de la población juvenil rural en El Salvador (MAG, 2015; PROCASUR, FIDA y MAG, 2015; ADEL Morazán (2015); MINED, 2014a) consideran como eje central el fortalecimiento de la organización y la asociación de jóvenes. Si bien se reconoce que los procesos de consolidación y formalización de estas asociaciones requieren de un arduo trabajo de acompañamiento grupal, legal, técnico y administrativo, se valora su contribución a la generación de espacios de aprendizaje colectivo e intercambio, al compromiso de sus miembros, a la mejora en el acceso a mercados y servicios financieros y, en consecuencia, a nuevas oportunidades productivas y laborales.

La formación de este tipo de asociaciones no está exenta de problemas, tensiones internas al grupo o externas con la comunidad. La experiencia indica, por ejemplo, que algunas asociaciones de población juvenil rural no suelen surgir con una idea clara y definida de negocio, que sus integrantes carecen de conocimientos para realizar análisis de mercados y vincularse con los mismos, que sufren rupturas y quiebres en la conformación de sus miembros, entre otras. Sin embargo, su continuidad depende en gran parte de la existencia de la figura de un líder (MAG, 2015) y de la calidad metodológica de las intervenciones (asesoría y acompañamiento) que reciben. La ventaja es que, una vez consolidadas, estas asociaciones generan sentimientos de pertenencia y sensaciones de logro compartido, más conducentes al arraigo que otras iniciativas aisladas o individuales.

Este es el caso de Francisco, un joven proveniente del municipio de Yoloaiquín, en el departamento de Morazán, quien ante la escasez de oportunidades de superación en su territorio consideró la opción de migrar, tal y como lo hacen 7 de cada 10 personas jóvenes de la zona (ADEL Morazán, 2015). Sin embargo, con el apoyo técnico y financiero de fondos de la cooperación internacional, Francisco y otras 20 personas jóvenes formaron un grupo asociativo y construyeron un invernadero de hortalizas con un sistema de riego por goteo, con la finalidad de producir y vender tomates. Esta iniciativa ha cambiado la vida de Francisco, quien además de adquirir nuevos conocimientos empresariales y agropecuarios (contabilidad y costos, mercadeo, control de plagas, manejo de hortalizas, liderazgo empresarial y asociatividad), ha cambiado su perspectiva de arraigo en la zona. “Ahora tenemos la oportunidad de enfocarnos y desarrollarnos como jóvenes en nuestro municipio, [...] y de esforzarnos y seguir con la proyección de vivir aquí”, afirma el joven (ADEL, Morazán, 2015).

Pese a que desde las encuestas oficiales no se observan aún cambios importantes en el porcentaje de la población juvenil que integra cooperativas (DIGESTYC, 2004 y 2015),³² los registros de las instituciones advierten sobre avances recientes (aunque incipientes) que sería importante sostener. A noviembre del 2015, INSAFOCOOP registraba un total de 1,067 cooperativas activas,³³ de las cuales 60 fueron formadas por personas jóvenes,³⁴ estimándose una participación de 1,029 personas jóvenes (66 % hombres y 34 % mujeres) (INSAFOCOOP, 2015). Sin embargo, muy pocas de las cooperativas existentes (incluyendo las integradas por personas jóvenes) se concentran en giros relacionados con la producción agropecuaria y agroindustrial (INSAFOCOOP, 2015)³⁵ (3.85 % del total y 8.33 % de las integradas por personas jóvenes), lo que supone la necesidad de mantener y reforzar los esfuerzos en áreas compatibles con los fines de seguridad alimentaria y nutricional. En adición a las cooperativas existen otras formas de asociación de la población juvenil, bajo la modalidad de Uniones de Personas (UDP).

Fuente: Elaboración propia, con base en MAG (2015), ADEL Morazán (2015), DIGESTYC (2004 y 2015), MINED (2014a) e INSAFOCOOP (2015)

PARTICIPACIÓN EN DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen pocos estudios a nivel nacional que permitan visibilizar la diversidad de formas de participación entre la población juvenil y, de manera particular, las brechas que pueden existir entre la participación de la juventud urbana y rural. No obstante, documentación de proyectos e iniciativas existentes (FIDA, 2014a; FIDA, 2015; y PROCASUR, FIDA y MAG, 2015) apunta hacia la creación de nuevos espacios de participación, como la Red Nacional de Jóvenes Rurales de El Salvador.

La Red se creó en enero del 2014 con el apoyo de los proyectos MAG-FIDA en El Salvador. Tiene como objetivos principales incidir en la agenda política, promover el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento sobre las iniciativas lideradas por la población juvenil rural, así como articular los emprendimientos económicos en los que participa esta juventud. También tiene como propósito empoderar a la población juvenil y crear vínculos de apoyo, solidaridad y amistad.

La Red opera bajo mecanismos de funcionamiento regional. En el país existen 13 redes departamentales que han elegido de forma democrática a

32. Las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (2004 y 2014) no presentan casos de trabajadores jóvenes en la categoría de cooperativista.
33. En 2010, INSAFOCOOP registraba 524 cooperativas activas, observándose un incremento de más del 100 % en el número de cooperativas y de más del 72 % en el número de asociados entre el 2010 y el 2015 (INSAFOCOOP, 2015).
34. La mayoría de estas cooperativas formadas por jóvenes son nuevas y han sido constituidas como resultado de programas del MINED, como Seamos Productivos (INSAFOCOOP, 2015).
35. Las cooperativas integradas por jóvenes se concentran en los giros de comercialización (30 %) y producción industrial (27 %), en contraste con el resto de las cooperativas, que son en su mayoría de ahorro y aprovisionamiento (INSAFOCOOP, 2015).

los representantes que conforman la red regional. En este momento se cuenta con un grupo gestor nacional, conformado por población juvenil de diferentes regiones y apoyada por diferentes organizaciones. A junio del 2015, participaban de la red aproximadamente 1,375 personas jóvenes (50 % hombres, 50 % mujeres).

Según PROCASUR (2015), las redes brindan un “valor agregado en cuanto a generación de capital social y fortalecimiento de la identidad de los y las jóvenes para generar nuevas oportunidades e innovaciones. Se trata de pequeños esfuerzos y apuestas para mejorar la calidad de vida de este importante sector de la población, al tiempo de potenciar su aporte a la economía familiar campesina y el acceso a nuevas oportunidades para el desarrollo social, económico y cultural del país”.

La agenda de trabajo de la Red en el período 2014 priorizó los objetivos de incidencia política. Entre sus principales logros se encuentran su incorporación al Grupo de Diálogo Rural (febrero de 2014) y a la Mesa de la Juventud de la Presidencia (mayo, 2014), así como la participación en la consulta nacional para la elaboración de la Política de Empleo Juvenil (2015). Otras de las prioridades de trabajo de la Red son el fortalecimiento de alianzas con ONG, municipalidades y otros actores del Gobierno, sociedad civil y sector privado en los territorios; el impulso y seguimiento al Plan de desarrollo integral para la juventud rural de El Salvador 2014-2015, que propone tres ejes de actuación: participación, formación y emprendedurismo; así como la formalización de las redes departamentales. Como resultado de este esfuerzo colectivo, otras instituciones están apoyando y abriendo espacios (aún incipientes) para la participación y propuesta de la población juvenil rural.

Si bien es muy pronto para evaluar los avances logrados por la Red, los primeros dos años de funcionamiento marcan un hito en la organización reciente de la población juvenil rural. Algunas personas jóvenes rurales opinan que, si bien la organización es importante, resulta indispensable trascender a la incidencia efectiva en las políticas públicas, para lo cual requieren participar de forma más activa en los espacios políticos desde los que se toman decisiones.

UN ESLABÓN PERDIDO: LA DESCONEJIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO AGRÍCOLA

La transición escuela-trabajo debería marcar un continuo entre la finalización de la educación media o superior y la inserción productiva. Desde la realidad de la población juvenil rural en El Salvador no existe tal transición: para una mayoría –según los datos anteriormente expuestos– se impone una ruptura entre una educación básica o media de baja calidad y un salto al vacío a la inactividad, el desempleo o el trabajo precario. Esta dura realidad contrasta con sus expectativas de una educación de calidad y empleo digno, y con el reconocimiento prioritario que ellos mismos hacen sobre la importancia del acceso al conocimiento, la educación y la información para favorecer un desarrollo equitativo.

La existencia de tensiones entre la experiencia educativa y las perspectivas de inserción productiva de la población juvenil rural no es reciente ni desconocida, pero sí insuficientemente y poco eficazmente abordada desde las políticas públicas. A partir de consultas a personas jóvenes rurales escolarizadas y no escolarizadas (PNUD, 2013 y 2015; PROCASUR,

FIDA y MAG, 2015), se identifican seis tipos de factores que profundizan estas tensiones: i) las restricciones económicas de las familias en los entornos rurales (“no tenemos [capacidad económica] para seguir estudiando” o “yo pienso que todos los que estamos aquí soñamos con ser profesionales, pero caemos de un solo que no se puede lograr a veces”); ii) la falta de pertinencia entre los contenidos ofrecidos por el sistema educativo formal y la realidad rural (“los modelos de formación o currículum están aislados del patrimonio cultural y natural de la zona... no [integran] lo productivo, lo social y lo cultural” o “los profesores a veces no tienen herramientas para la formación desde las necesidades del territorio”); iii) la limitada oferta y cobertura geográfica de la educación media o superior (“[no seguí estudiando porque] no había la carrera que me gustaba... no es lo mismo sacar lo que a uno le gusta”); iv) las dificultades de movilidad y acceso a opciones de transporte (“los mayores deseos de los jóvenes, digo yo, es tener una universidad más cerca para poder ir”; “no me contrataron porque en mi currículum decía que vivía en un cantón fuera de San Salvador”); v) la baja autoestima, el temor al rechazo y la discriminación de lo proveniente de lo rural (“el rechazo de las empresas o las personas que contratan... y ese miedo [a que nos rechacen] siempre está latente con todos”); vi) la evolución del problema de la violencia, que ha comenzado a afectar de forma progresiva también a algunas de las áreas rurales del país (“no podemos salir de nuestras comunidades o cantones a ciertas horas... por temor”).

A continuación, se profundiza en los temas relacionados con los contenidos y alcance de la oferta educativa de nivel medio y superior.

LOS VACÍOS DE CONTENIDO EN LA EDUCACIÓN MEDIA

Según el Art. 9 de la Ley General de Juventud, las personas jóvenes en El Salvador tienen derecho a “optar al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial, continua, pertinente y de calidad, que permita su incorporación al trabajo”. En la práctica, la restricción a este derecho se evidencia en una menor asistencia a la educación media en las zonas rurales, lo que obstaculiza también la continuación de estudios superiores.

El descenso en las tasas de asistencia (y la consecuente deserción escolar) en la educación media puede explicarse por factores asociados a la oferta y la demanda de los servicios educativos, entre otros. Un reciente estudio para fortalecer la educación media (MINED, 2014a) identificó 10 problemáticas de la educación media, y en concreto de la técnica-tecnológica (ETT) (ver cuadro 8). Como se puede observar, existe un alto grado de coincidencia entre las valoraciones realizadas por los expertos con las expresadas por la población juvenil rural, en lo que respecta a las tensiones experimentadas en este nivel educativo.

Datos sobre los contenidos de la oferta de educación media-técnica (MINED, 2014a) del sector público reflejan, grosso modo, su poca diversificación. Existe, por ejemplo, una muy alta proporción de docentes y centros escolares que ofrecen especialidades técnicas en administración y comercio, que no necesariamente desarrollan competencias para una formación continua o inserción productiva en lo rural. Del total de docentes, 67 % corresponde a este sector, en contraste con un 2.5 % de docentes (44 en total) en el sector agroindustrial, que comprende cuatro especialidades de

bachilleratos técnico-vocacionales (agropecuaria, lácteos y cárnicos, en acuicultura, y en procesamiento en frutas, hortalizas y granos (MINED, 2014b). Estas últimas especialidades están disponibles solamente en 4.5 % de los centros escolares que ofrecen formación técnica-vocacional, 16 de los 262 municipios y 9 de los 14 departamentos del país (MINED, 2014). De forma similar, de

las 6 sedes del MEGATEC (Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico), únicamente 3 ofrecen cuatro programas con contenidos afines (acuicultura, pesquería, lácteos y cárnicos, y agroindustria). Al final, la oferta de educación media técnica privada no contempla especialidades relacionadas con la producción o procesamiento de alimentos.

Cuadro 8. Diez problemas de la educación técnica y tecnológica (ETT)

Se carece de un sistema nacional que articule la educación técnica formal y no formal con la economía y el trabajo.	Coherencia y pertinencia limitada de los planes de estudio, con respecto a la demanda del sector productivo de la zona.
No se cuenta con la base legal para normar aspectos pedagógicos y administrativos del nivel de educación media técnica y tecnológica superior.	Falta de acceso a la ETT de la población juvenil de bajos niveles económicos con deseos de continuar la educación técnica.
Los directores y docentes técnicos de la ETT necesitan fortalecer las competencias metodológicas y técnicas para la formación de la población estudiantil; además, no cuentan con asesoría especializada y seguimiento por parte de equipos técnicos.	Población estudiantil de tercer ciclo carente de competencias básicas para su elección profesional y proyecto de vida.
La infraestructura y equipo tecnológico no responde a los requerimientos de las exigencias de la formación técnica y del sector productivo.	Se evidencia poco involucramiento de las Direcciones Departamentales de Educación en la ETT, a fin de planificar y desarrollar estrategias para contribuir con la calidad de la educación técnica.
La delincuencia y violencia afectan negativamente la permanencia de docentes y estudiantes de la ETT.	Existen limitadas oportunidades laborales para los egresados de la ETT en las empresas de la zona de ubicación del centro educativo.

Fuente: MINED, 2014a

El comportamiento de la matrícula escolar en el sector público parece responder a la oferta disponible. Como se puede observar, la mayor parte de estudiantes (71.4 %) se concentra en el sector de administración y comercio, mientras que solo 1.1 % (1,002 estudiantes) se inscribe en cualquiera de las cuatro especialidades del sector agroindustrial (MINED, 2014a).

En términos generales, el diagnóstico realizado sobre la pertinencia de la educación media en El Salvador (MINED, 2014a) concluye que la distribución de la matrícula guarda “muy poca relación con las realidades productivas de cada departamento” y, por lo tanto, es poco conducente a la empleabilidad. No obstante, el diagnóstico no profundiza en dinámicas producti-

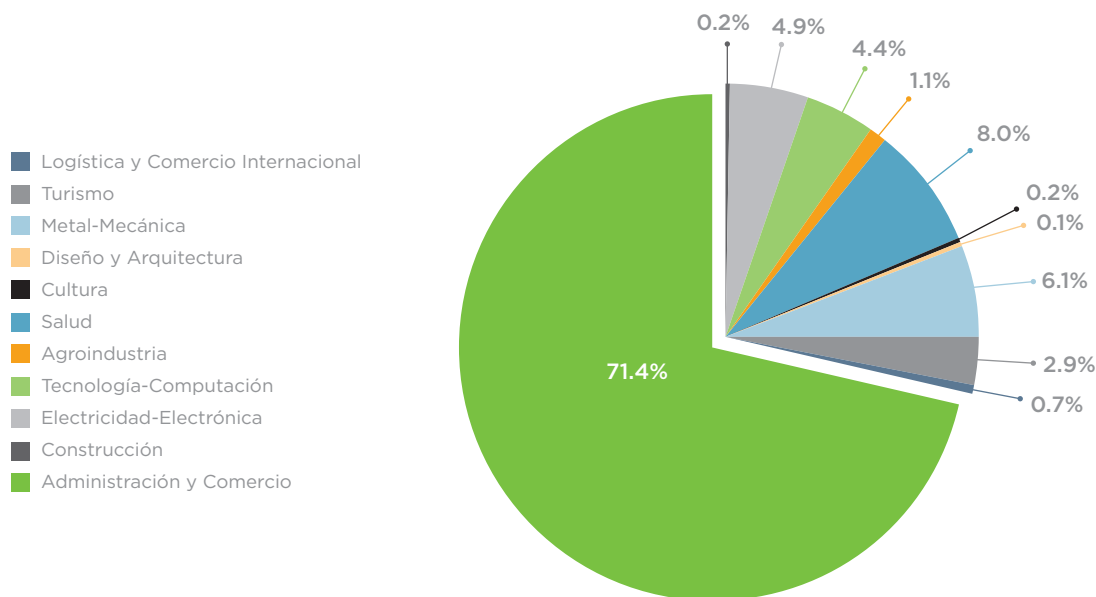
vas o encadenamientos existentes en la región, el departamento, municipio o territorio; tampoco en especificidades sobre los contenidos curriculares y la demanda de aquellos sectores productivos de alto potencial de crecimiento y generación de empleo a nivel local.

Aunado a lo anterior, existe también un problema objetivo relacionado con la limitada cobertura geográfica de la educación media-técnica y que afecta de manera especial a la población juvenil rural: del total de 355 centros escolares que tienen ofertas de bachillerato técnico-vocacionales, 28.5 % se encuentran en zonas rurales (71.5 % en zonas urbanas) y aún existen 18 municipios en

los que no se ofrecen servicios educativos de este nivel (MINED, 2014a; en CONED, 2015).

Estas cifras y hallazgos sustentan otro tipo de valoraciones (CONED, 2015) que establecen que “el trabajo agrícola es una salida laboral que no es contemplada por las escuelas. El agro se asocia a la vida precaria y en pobreza; la mayoría de personas jóvenes de la zona rural que termina sus estudios sueña con emigrar hacia la ciudad o fuera del país, y pocos consideran válida la opción de quedarse a trabajar la tierra. Sin embargo, la economía rural necesita ser rescatada y una manera de hacerlo es proponerla como una opción tecnificada y de valor agregado desde la escuela”.

Gráfico 7. Niveles de matrícula por sector económico y especialidades



Fuente: Elaboración propia, con base en MINED (2014a)

Recuadro 11. La producción agropecuaria como vocación

José, Emilio y Manuel son todos adultos de entre 30 y 45 años. Sus historias de vida son muy diferentes, pero comparten algunas características en común. Todos nacieron fuera de la capital, en cascos urbanos o en cabeceras departamentales de territorios relativamente rurales; tuvieron vínculos a temprana edad con actividades agropecuarias y experimentaron cierta movilidad social gracias al trabajo de sus padres en la agricultura o la ganadería; migraron de niños o adolescentes a la capital por diversas razones (amenazas de los diferentes bandos del conflicto armado, aspiraciones de continuar con estudios de bachillerato, entre otros); tienen estudios universitarios concluidos, poseen títulos de maestría y trabajan de forma estable en diferentes tipos de empresas u organizaciones de la rama de servicios en el área metropolitana de San Salvador (AMSS). Sin embargo, todos han iniciado o mantienen en paralelo proyectos de producción agrícola o agropecuaria, lo que les supone realizar esfuerzos personales considerables, invertir recursos financieros adicionales y asumir riesgos importantes.

¿Qué les motiva, pese a su estabilidad económica, a dedicarse a estos proyectos? “Para mí es una pasión; me levanto los sábados con una gran alegría y simplemente tengo que ir”, dice uno. “Me encanta ir al terreno y ver a mis animales... es como una vinculación sentimental”, agrega otro. En adición a este interés personal, comparten la percepción de que la agricultura o la ganadería son negocios rentables y que este esfuerzo que ahora realizan les permitirá concretar sus planes de vida: diversificar sus fuentes de ingreso, dejar de depender de un empleo o montar un negocio propio.

Aunque destacan lo gratificante de sus experiencias, reconocen el riesgo financiero que conlleva, la incertidumbre a causa de los efectos del clima (por pérdidas de cultivos o de ganado debido a sequías o inundaciones), la ausencia de seguros que protejan su producción o sus ingresos y la evolución del problema de violencia en las áreas rurales (porque no pueden conseguir trabajadores de ciertas zonas o porque deben mantenerse prevenidos ante posibles extorsiones). Pese a estas situaciones, su decisión de mantener sus proyectos productivos es firme.

Estos adultos se relacionan de forma directa o indirecta con la población juvenil rural y expresan percepciones mixtas sobre las perspectivas para que participen activamente en una transformación del agro, porque las personas jóvenes que han conocido “no tienen aspiraciones”, “no tienen interés en trabajar”, “no han tenido suficientes oportunidades”, “no han aprovechado las oportunidades disponibles” o porque “la mayoría solo sigue instrucciones” o “son contados los que tienen visión”. También reconocen que para el promedio de personas jóvenes rurales las actividades agropecuarias constituyen una opción solo de supervivencia y que la falta de acceso a información, conocimiento, tierra, créditos, garantías y otros tipos de capital económico y social marcan la diferencia entre las posibilidades de hacer rentable o no una actividad agrícola o ganadera.

¿Qué consejo le darían estos adultos a la población juvenil rural? “Parece trillado, pero que estudien”, responde uno. Este consejo choca con una realidad marcada por la deserción escolar, donde priman razones como las económicas o la falta de interés, que no dejan de esconder vacíos institucionales, inercias en la política educativa y posturas implícitas sobre el reducido valor de la educación en lo rural. “Que estudien y trabajen, que no se conformen con ser solo empleados”, responde otro. “No es solo la educación, porque sí tienen acceso a la escuela... es también la educación familiar”.

Al indagar las opiniones de estos adultos sobre la influencia de la política pública en sus decisiones personales de impulsar proyectos productivos, el silencio antecedió expresiones

como: “el Estado no ha estado presente en el agro”, “no me ha ayudado... pero a veces me ha estorbado”, “los apoyos han sido puntuales en casos de epidemias o crisis, pero no se ha visto oferta estratégica de programas”, “el Estado tiene pocos recursos y poco que ofrecer, así que focaliza entre los más vulnerables”, entre otros. Estos adultos, en otras palabras, no han recurrido al Estado para iniciar sus proyectos, recibir asistencia técnica o incluso acceder a créditos.

¿Es viable, entonces, pensar que el país conseguirá transformar la agricultura nacional en un corto plazo? “El futuro del agro no depende de nosotros”, dice uno, consciente de que la vocación y esfuerzos de aquellos que tienen intereses como el suyo no son suficientes para reconvertir al sector y que, de mantenerse las condiciones actuales, las perspectivas para un relevo generacional tampoco son favorables.

Fuente: Elaboración propia, con base en entrevistas a profundidad

LA ESCASA FORMACIÓN A NIVEL SUPERIOR: ¿PROBLEMA DE OFERTA Y DEMANDA EDUCATIVA O REFLEJO DE UN DESAFÍO MÁS ESTRUCTURAL?

La oferta nacional de carreras técnicas y universitarias relacionadas con la producción agrícola, agropecuaria y de alimentos se cuenta con los dedos de las manos. Estas son ofrecidas en diez instituciones de educación superior:³⁶ dos instituciones técnicas y ocho universidades que ofrecen diversos programas a nivel técnico, de licenciatura e ingeniería.

Entrevistas semiestructuradas con representantes de algunas de estas instituciones arrojan

36. Escuela Nacional de Agricultura, Instituto Tecnológico de Chalatenango, Universidad de El Salvador, Universidad Luterana, Universidad Dr. José Matías Delgado, Universidad Monseñor Óscar Arnulfo Romero, Universidad de Sonsonate, Universidad Católica de El Salvador, Universidad Técnica Latinoamericana y Universidad de Oriente de El Salvador.

luzes sobre la situación de la población juvenil rural y las perspectivas de que a través de la formación superior puedan mejorarse sus perspectivas para un arraigo productivo. Los resultados se resumen en torno a los siguientes puntos: evolución de la oferta de formación superior en áreas relacionadas a la producción de alimentos, calidad de los programas ofrecidos, perspectivas actuales y futuras para un arraigo productivo en sus comunidades de origen y efectos sobre la seguridad alimentaria.

EVOLUCIÓN DE LA OFERTA DE FORMACIÓN SUPERIOR EN ÁREAS RELACIONADAS A LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Las personas entrevistadas opinan que ha habido una reducción en la oferta de programas de formación relacionados con la producción de alimentos y que esta obedece a una disminución de la demanda. Según los entrevistados, se ha perdido el interés por este tipo de carreras porque las mismas no han logrado proyectarse con

la capacidad de generar suficientes y adecuadas oportunidades de empleo, lo que constituye un desincentivo para la población juvenil y un resultado de décadas de olvido del agro desde la política pública.

A pesar de lo anterior, observan recientes y leves repuntes en la demanda de estas carreras en los últimos dos o tres años, posiblemente por el ingreso de nuevos actores económicos en los procesos de producción y comercialización de alimentos, los giros percibidos en las mismas políticas que han dado un renovado impulso al sector y colocado mayor énfasis en la producción, así como por las modificaciones que a consecuencia de estos giros se han introducido en algunos programas, con el propósito de revalorar el agro y tecnificar la producción nacional. Sin embargo, como se verá a continuación, estos cambios, aunque positivos, son considerados insuficientes para responder a los desafíos del país y para dar respuesta a las expectativas de la población juvenil que busca estas carreras y que continúan siendo, según los entrevistados, en su mayoría personas jóvenes rurales.

CALIDAD DE LOS PROGRAMAS

Las personas entrevistadas coinciden en que existen importantes espacios de mejora en los contenidos de las carreras asociadas a la producción de alimentos en el país. Si bien reconocen que como ventaja estas combinan adecuadamente aspectos teóricos y prácticos, también afirman que sus programas deben actualizarse para incorporar contenidos de producción limpia, el medioambiente y los nuevos escenarios climáticos, nutricionales y de globalización. Para algunos, la oferta disponible no se renueva de manera constante y todavía prevalece una enseñanza para prácticas agrícolas o de produc-

ción de hace más de dos o tres décadas, lo cual es el reflejo de la baja prioridad y atención que recibe el sector agrícola y de los modelos de producción vigentes.

Para algunos, la oferta educativa disponible en estas ramas tampoco promueve de forma suficiente una visión emprendedora, una práctica investigativa o la innovación. Opinan que, de no introducirse este tipo de cambios en diferentes niveles del sistema educativo, difícilmente se podrán alcanzar las transformaciones sistémicas que requiere la renovación del agro.

PERSPECTIVAS ACTUALES Y FUTURAS DE ARRAIGO PRODUCTIVO EN SUS COMUNIDADES DE ORIGEN

La percepción sobre las actuales perspectivas de arraigo productivo de la población juvenil rural es negativa. Las personas entrevistadas atribuyen la falta de interés por permanecer en lo rural precisamente a las condiciones que presenta el sector, a la vivencia de problemas de pobreza e inseguridad y, en general, a la falta de oportunidades y el insuficiente acceso a servicios básicos que las personas jóvenes tienen en los entornos rurales.

La formación técnica o profesional en áreas vinculadas a la producción de alimentos no constituye un mecanismo para reforzar el vínculo con las comunidades de origen ni una garantía para que la población estudiantil vuelva y promueva el desarrollo local. Por el contrario, es vista como una opción de salida de condiciones de pobreza y de falta de oportunidades. “Estos jóvenes suelen aspirar a seguir estudiando... no a regresar con sus padres y trabajar la tierra. [Regresa] solo una minoría”, expresa uno de los entrevistados. “Una vez los jóvenes obtienen su grado profesional no quieren volver a sus lugares de origen

más que de visita”, dice otro. “Incluso los padres de familia aplauden a los que tienen empleo y se van; no aspiran a que sus hijos vuelvan”, agrega el primero.

Según los entrevistados, la población juvenil que estudia carreras relacionadas con la producción de alimentos aspira a trabajar en instituciones ministeriales, organismos no gubernamentales, empresas privadas, socios o emprendimientos, pero no necesariamente con emprendimientos agrícolas en sus lugares de origen. “El trabajo agrícola no se valora, sigue viéndose como un trabajo de menor categoría, y eso tiene que ver con las leyes, los salarios diferenciados, entre otros”, resumieron.

EFFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Las opiniones sobre la relación entre las bajas perspectivas de arraigo productivo de las personas jóvenes rurales y los problemas de seguridad alimentaria son diversas. Por un lado, algunos piensan que es determinante, es decir, que la ausencia de un arraigo productivo de la población juvenil rural sí puede llegar a tener efectos negativos importantes sobre la seguridad alimentaria, porque “ante la ausencia de técnicos y profesionales en las áreas de producción, menores las posibilidades de tecnificar la producción nacional”. Otros, sin embargo, piensan que el

hecho de que los profesionales de las ciencias agronómicas no regresen a sus lugares de origen pesa menos que otros factores, como el cambio climático, las variaciones en los precios y las prácticas en las cadenas de comercialización. No obstante, ante la ausencia de profesionales que dominen estos temas, ¿quiénes más podrían estar empoderados para incidir desde las localidades en su resolución?

Sin duda, la pregunta sobre qué tan realista es pensar en las posibilidades de consolidar estrategias para la seguridad alimentaria a través del fomento del arraigo productivo de la población juvenil rural no tiene respuestas sencillas ni favorables en el contexto actual. Hoy en día, las zonas rurales no ofrecen las condiciones para que muchos deseen permanecer ni para que aquellos que por su formación tienen el potencial de transformar sus lugares de origen deseen volver. En este sentido, y a pesar del importante rol que tiene el sistema educativo en formar para el futuro a las nuevas generaciones de juventudes rurales, los problemas de arraigo trascienden sus competencias. Si, como dice FAO, “la juventud rural es el futuro de la seguridad alimentaria” (FAO, 2014a), El Salvador debe volver la vista hacia este colectivo juvenil y asumir desde la política pública los retos de dignificar el trabajo agrícola, equiparar oportunidades y cerrar brechas en el goce de derechos entre la población urbana y rural.

INSTITUCIONALIDAD Y RELACIONES DE PODER: AVANCES Y OBSTÁCULOS EN EL LOGRO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA





LA VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL RESULTA DE LA INTERACCIÓN ENTRE LA VULNERABILIDAD HUMANA, LA EXPOSICIÓN A DIVERSOS FACTORES (SOCIALES, ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y AMBIENTALES) Y LA EFECTIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE ANTICIPARSE Y RESPONDER A ESTOS RIESGOS.

En línea con lo anterior, cualquier investigación sobre el hambre y otras formas de inseguridad alimentaria debe trascender el análisis sobre la disponibilidad de alimentos y contemplar la transformación de aquellos elementos que restringen el control o dominio sobre los mismos (Sen, 1987). Esto implica identificar y comprender qué aspectos determinan la distribución de los alimentos entre diferentes sectores (Sen, 1982), tanto a nivel comunitario, local, nacional, regional e incluso internacional.

Hacer un diagnóstico exhaustivo sobre el funcionamiento del sistema económico y del subsistema de alimentos, sin embargo, trasciende el alcance de este documento, por lo que este capítulo ofrece algunas aproximaciones al mismo. Focaliza su atención en (i) los avances nacionales en materia de reconocimiento al derecho humano a una alimentación adecuada, (ii) el comportamiento de ciertos agregados macroeconómicos, así como en (iii) el análisis selectivo (bajo un lente de cadenas de valor) de un producto y un recurso natural que en El Salvador son indispensables para la SAN: el frijol y el agua. El maíz también es un grano básico indispensable para la SAN. En esta oportunidad, el análisis se centra en el frijol, dado que la coyuntura productiva y económica sugiere cambios recientes en el comportamiento de los actores que integran las cadenas de valor correspondientes.

Los análisis realizados son indicativos y destacan solo partes de un escenario más complejo. Su valor radica en que aportan enfoques complementarios para identificar, descubrir, describir y comprender dinámicas que caracterizan el funcionamiento de esos sistemas, y que explican la persistencia de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional en El Salvador. El análisis confirma que, pese a las transformaciones observables en los marcos normativos o en los agregados macroeconómicos, los cambios en el comportamiento de los actores en cadenas de producción no siempre contribuyen al logro del Derecho a la Alimentación Adecuada (DHAA) ni conducen a la reducción de la vulnerabilidad humana, por lo que se necesitan esfuerzos institucionales e intersectoriales más contundentes en esta dirección.

EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA: LA BRECHA ENTRE LA NORMATIVA Y LA PUESTA EN MARCHA EN LOS TERRITORIOS

En El Salvador, en algunos factores institucionales asociados al funcionamiento del sistema de alimentos se destacan, sobre todo, los avances en los marcos normativos nacionales: el reconocimiento al derecho humano a una alimentación adecuada, la puesta en marcha de instituciones y programas con fines de seguridad alimentaria, la mayor asignación de recursos públicos para acciones relacionadas con la prevención del hambre, así como un aumento en los volúmenes de producción de alimentos.

EL SALVADOR: AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO AL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La preocupación sobre el derecho humano a una alimentación adecuada para la población nacional no siempre ha constituido una prioridad de la política pública y sus diversos instrumentos. Si bien El Salvador no ha experimentado una crisis de hambruna, los altos niveles de pobreza observados en décadas pasadas, la prevalencia de la desnutrición crónica y la persistencia de un porcentaje no despreciable de hogares que enfrentan diversos grados de inseguridad alimentaria son resultados de dichas negligencias (ver capítulos 2 y 3).

Para el funcionamiento de los sistemas económicos y de alimentos es crucial el rol de los mar-

cos normativos y de las instituciones, en tanto definen las reglas del juego y condicionan la conducta de los actores. Son las instituciones las que determinan qué se produce, qué se importa y quién recibe lo que se produce o comercializa en un territorio o espacio geográfico (Basset, 2010). Estas decisiones son críticas para hacer prevalecer el DHAA de toda la población.

La construcción de estos marcos normativos debe hacerse de forma coordinada entre las instituciones que intervienen en los procesos de diseño, elaboración e implementación de los mismos. Una coordinación efectiva permitiría trabajar propuestas de políticas públicas de manera articulada, evitar la duplicidad de esfuerzos y facilitar que las organizaciones e instituciones optimicen los recursos para atender la amplia gama de necesidades existentes, alcanzando mayores impactos, bajo criterios de eficiencia y eficacia. La participación de actores de la sociedad civil también resulta clave en estos procesos (Palmitesta y Saravia, 2015).

El Salvador aprobó en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos. De igual manera, firmó en 1967 y ratificó en 1979³⁷ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reitera en su artículo 11 el reconocimiento, por parte del Estado, del derecho de toda persona a “un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados...” y a tomar las medidas apropiadas para asegurar la efecti-

vidad de este derecho”. Ese mismo artículo reconoce el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, para lo cual los Estados firmantes adoptarían medidas para “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos”, entre otros, y para asegurar la “distribución equitativa de los alimentos en relación con las necesidades”.

El reconocimiento del DHAA trasciende la firma o la ratificación de este tipo de acuerdos. Supone que los Estados asumen obligaciones jurídicas para superar el hambre y la desnutrición y que se comprometen a enfocar y orientar sus acciones de forma consistente con estas nuevas obligaciones, lo cual requiere transformaciones en los marcos normativos y de políticas públicas, en el funcionamiento de instituciones y en la consecución de resultados de desarrollo. También implica nuevas formas de participación de los actores sociales, así como obligaciones y responsabilidades para aquellos que son sujetos de derechos.

La transformación de los principios del derecho humano a una alimentación adecuada en prácticas sistemáticas en El Salvador no ha sido un proceso ágil o sencillo. Desde el 2009, sin embargo, se observan avances importantes en el marco nacional de políticas públicas,³⁸ en la legislación, las políticas, instituciones, ofertas de programas y otro tipo de instrumentos. Se destacan, entre otros (y en forma cronológica), el reconocimiento del derecho a la alimentación en la Ley de Protección Integral de la Niñez y

37. El Salvador también ratificó en 2011 el Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

38. Para mayor información sobre los avances nacionales en el cumplimiento de las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación en El Salvador, ver FAO (2015b).

la Adolescencia (LEPINA, 2009 y sus reformas en el 2013); la creación, también en el 2009, del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN) y de su respectivo Comité Técnico (COTSAN); el lanzamiento y puesta en marcha, en el 2011, del Programa de Agricultura Familiar; la publicación, también en el 2011,³⁹ de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011-2015); reforma del Art. 69 de la Constitución para incluir el DHAA y el derecho al agua, aún pendiente de ser ratificado por la actual Asamblea (2012); la formulación, en el 2013, del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2013-2016); la aprobación, en el 2014, de la Ley de Desarrollo y Protección Social, que en su artículo 30 institucionaliza ofertas de programas sociales relacionados con la producción y distribución de alimentos (alimentación y salud escolar, vaso de leche, agricultura familiar, paquetes agrícolas, entre otros) y que además define en su artículo 46 el acceso a la alimentación como una de las dimensiones a ser consideradas en la medición periódica de la pobreza multidimensional.

También se han observado avances relevantes en otros marcos normativos y mejoras en el desempeño de las instituciones en las áreas de competencia, calidad, defensa y protección al consumidor y regulación del mercado agroalimentario y que guardan –como se verá más adelante– especial importancia para la materialización del derecho humano a una alimentación adecuada.

39. En 2003 se elaboró una primera Política de Seguridad Alimentaria (GOES, 2003) en El Salvador. Sin embargo, prestaba mayor énfasis en el acceso físico a los alimentos y el perfeccionamiento de los circuitos de comercialización que en la provisión de mecanismos de protección social para la población vulnerable (FAO, 2015b); tampoco contemplaba medidas para garantizar la estabilidad en la disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos.

Estas transformaciones se han producido como respuestas ante crisis alimentarias y económicas mundiales que han afectado al país (2008-2009), son expresiones de cambios en visiones políticas y resultado del reconocimiento de la necesidad de actuar ante otras crisis ambientales –como las ocasionadas por las sequías e inundaciones–; pero también son producto de deliberaciones entre diversos actores políticos en torno al derecho a una alimentación adecuada, que tienen a la base la aceptación del reconocimiento progresivo de que este derecho humano es un deber del Estado.

En síntesis, El Salvador ha fortalecido sus marcos jurídicos e institucionales en diversos ámbitos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada (FAO, 2015b). Sin embargo, queda pendiente la tarea de fortalecer y modernizar las capacidades de las instituciones del Estado para hacer efectivos dichos marcos jurídicos sancionados.

Entre estos desafíos se encuentra el perfeccionamiento de funciones críticas en esquemas integrales de gobernanza, como la participación, la rendición de cuentas, la coordinación interinstitucional, el financiamiento sostenible y los mecanismos de seguimiento y evaluación (FAO, 2015b) de las políticas y programas implementados (en particular, el Programa de Agricultura Familiar), así como la ampliación y mejor articulación de la escala de los mismos. Queda también pendiente el desafío de alcanzar consensos en torno a reformas fundamentales que garanticen el derecho al agua y a la alimentación en el largo plazo, como la enmienda a la Constitución Política y el proyecto para una ley marco sobre seguridad alimentaria y nutricional (ver recuadro 12).

Recuadro 12. Una ley de seguridad alimentaria y nutricional

La seguridad alimentaria y nutricional es apoyada por varios actores, que no necesariamente comparten visiones, enfoques o intereses. Prueba de ello es la dispersión en el pasado de proyectos políticos que generaron, a su vez, diez proyectos distintos para la creación de una ley de seguridad alimentaria y nutricional.

El proceso para la aprobación del último proyecto de ley presentado –Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional– ha avanzado poco en la Asamblea Legislativa, en parte porque ha recibido críticas de contenido, alcances e implicaciones. Uno de los elementos que más resistencia ha generado, es la idea de la soberanía alimentaria, en un contexto donde el término tiene distintas acepciones e interpretaciones. Según FUSADES (2015), se generan inquietudes sobre quién es el soberano en la soberanía alimentaria (¿los productores?, ¿los consumidores?, ¿el Gobierno?); al rol de determinación que el Estado tendrá sobre ciertas decisiones de producción y consumo, en perjuicio de ciertas libertades individuales; así como la participación que podría tener el Estado en el establecimiento de medidas de protección, controles de precios y de comercio, y de las distorsiones que estas medidas pudieran tener en los mercados. Otras reservas sobre el anteproyecto apuntan a la falta de claridad en los roles y competencias institucionales, a la complejidad de la institucionalidad propuesta por la ley, a los riesgos de la duplicidad de funciones, entre otras.

Más allá de las críticas, la diversidad de proyectos y de posiciones refleja, en esencia, la ausencia de consensos nacionales sobre cómo debe funcionar el sistema económico y el subsistema de alimentos, a fin de hacer prevalecer el derecho a una alimentación adecuada, así como de los roles que se esperan del Estado y del mercado. La preocupación por los alimentos solo es la parte visible, loable y aparentemente neutral de otras dinámicas e intereses que tienen que ver con el control de los recursos productivos. La ciudadanía tiene, en este sentido, un rol importante que jugar para equilibrar la balanza y avanzar en la realización concreta de sus derechos.

Fuente: Elaboración propia

REORDENAMIENTO DE PRIORIDADES DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA: MÁS RECURSOS, NUEVOS ACTORES

La importancia relativa que desde la política pública se asigna a las garantías de los derechos de alimentación de la población y a la prevención del hambre puede inferirse a partir del desempeño de algunos agregados económicos que reflejan las prioridades del Estado en materia de asignación de recursos y los resultados de estas decisiones.

Según FAO (2015b), “en décadas pasadas el país perdió la oportunidad de realizar apuestas

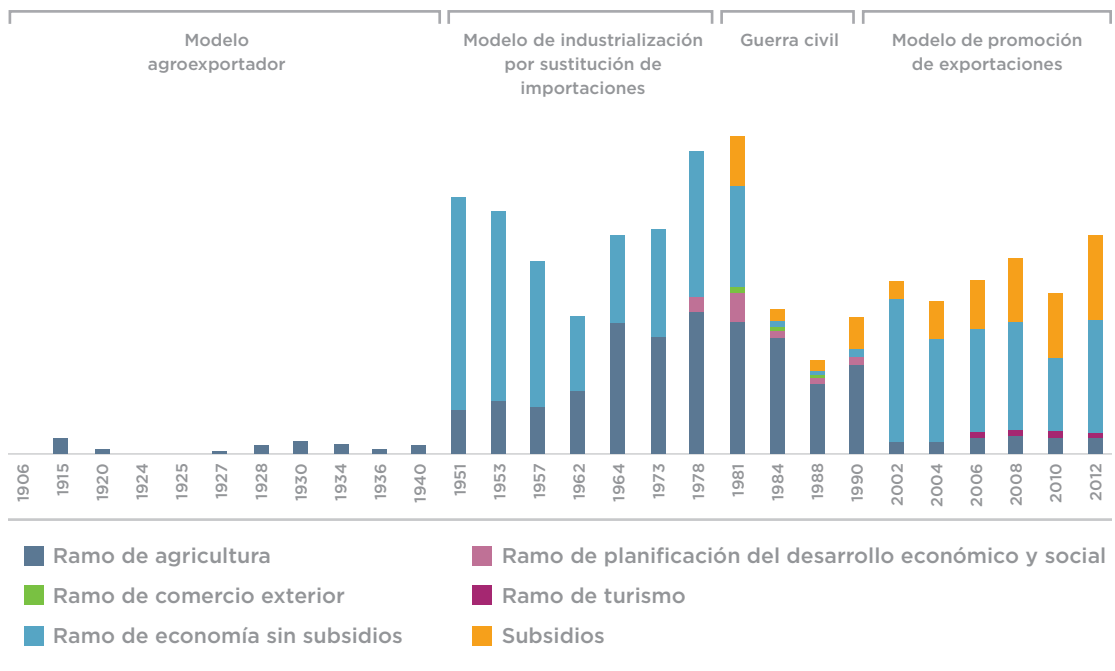
estratégicas sobre la producción de alimentos y se enfocó en la expansión de la industria y los servicios en los ámbitos urbano y rural... sin considerar la agricultura familiar como sujeto específico de intervención”.

Cuando se analiza la evolución histórica del gasto total del Gobierno destinado a ramos o ministerios responsables de políticas públicas (PNUD, 2013), se observa, por ejemplo, que el ramo agrícola (que concentra parte esencial de la producción de alimentos) no ha sido considerado consistentemente como una prioridad, porque prevalecieron en el pasado modelos económicos

basados en la agroexportación, en la industrialización por sustitución de importaciones (MISI) y en la promoción de exportaciones, que tenían una visión de desarrollo orientado hacia afuera. Por ejemplo, antes de la entrada en vigencia del modelo MISI en la década de los 50, el gasto en el ramo representaba menos del 1 % del gasto

total del Gobierno; incrementó de un 3 % a un máximo de un 8 % hasta antes del conflicto armado; volvió a reducirse y se mantuvo en un promedio del 1 % entre el 2002 y el 2012. Durante la vigencia del modelo neoliberal, hubo un porcentaje superior de gastos asignados a subsidios al consumo que al impulso del sector agrícola.

Gráfico 8. Porcentaje del gasto total del Gobierno destinado a ramos o ministerios responsables de políticas sectoriales (El Salvador, 1906-2012)



Fuente: PNUD (2013), con base en las Memorias del Ministerio de Hacienda para el período 1906-1990 e Informes de Gestión del Ministerio de Hacienda, 2002-2012

Según ICEFI (2015), el “presupuesto público de cualquier nación constituye el rostro concreto de la voluntad política expresada en discursos, estrategias y planes de acción o planes de desarrollo”. En los últimos años, ICEFI ha desarrollado dos metodologías que permiten esti-

mar para los países de Centroamérica el gasto público en seguridad alimentaria y nutricional (GPSAN) y en desarrollo rural (GPDR), ambos fundamentales para la prevención del hambre en los países (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Estimaciones de gasto público promedio en seguridad alimentaria y nutricional y desarrollo rural, El Salvador, varios años

Indicador	Gasto público ⁴⁰ en Seguridad Alimentaria y Nutricional ⁴¹ (2007-2011)	Gasto público en Seguridad Alimentaria y Nutricional, más infraestructura rural y recursos naturales (2007-2011)	Gasto público en Desarrollo Rural ⁴² (2007-2012)
Millones USD (anual)	168.5	225.3	1,119.6
Monto total otorgado, 2014 (USD)	27.3	36.6	517.01
% del PIB	0.8 %	1.1 %	5.1 %
% del presupuesto	4.4 %	5.9 %	16 %

Fuente: FAO (2014c) e ICEFI (2015)

Los niveles de GPSAN y GPDR de El Salvador son bajos cuando se comparan con otros países de la región. Por ejemplo, Honduras destinó, entre el 2007 y el 2012, el 8.5 % de su PIB y 21.9 % de su presupuesto al desarrollo rural (ICEFI, 2015); mientras que Costa Rica, entre el 2007 y el 2011, destinó el 6.8 % de su PIB y 37.5 % de su presupuesto a la seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2014). Sin embargo, cuando se analiza la evolución en estos tipos de gasto a nivel nacional, se observan mejoras en la prioridad macroeconómica y fiscal (ICEFI, 2015); es decir, en los recursos destinados con respecto al tamaño de la economía y del presupuesto, respectivamente. Así, El Salvador muestra aumentos en ambos tipos de gastos públicos, y de forma considerable en el GPDR, que pasó del 3.8 % del PIB en el 2007 al 6 % en el 2012, impulsado principalmente por los programas de protección social y de fortalecimiento del sector rural, que absorben casi el 80 % del GPDR.

El GPSAN también se vio impulsado por los programas de protección social en SAN, pero en mucha menor cuantía por programas de fortalecimiento al sector agropecuario, tan necesarios para una reconversión del mismo y para la sostenibilidad de las intervenciones.

Los cambios en la asignación de recursos se corresponden en alguna medida con cambios observables y recientes en la estructura productiva. Uno de los aspectos que evidenciaba en el pasado la baja importancia conferida desde el Estado a la producción de alimentos era precisamente el desempeño irregular del sector agropecuario. La participación del PIB de este sector (precios constantes) disminuyó considerablemente, pasando de representar el 17.1 % del PIB en 1990 a un mínimo del 11.4 % en el 2003, y a un 12.1 % en el 2014, con tasas de crecimiento económico que han sido, en la mayoría de los períodos, inferiores al promedio de la economía y que han

40. Gobierno central más resto del sector público, sin transferencias.

41. Incluye los siguientes ejes: fortalecimiento del sector agropecuario, programas de protección social para la SAN, soporte institucional (FAO, 2014; según ICEFI, 2013).

42. Incluye cinco ejes: fortalecimiento del sector rural, programas de protección social, infraestructura rural, protección ambiental, y tejido social y comunitario (ICEFI, 2015).

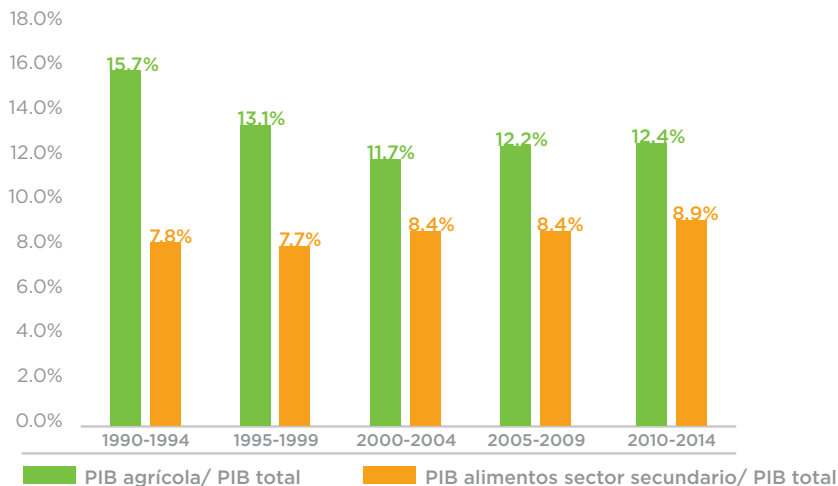
alcanzado valores negativos en varios años (2009, 2011 y 2013). Tasas negativas de crecimiento también se observaron en el rubro específico de granos básicos para el período 2008-2012. Sin embargo, en los últimos tres años se observa una progresiva recuperación del sector agropecuario, impulsada, en parte, por el crecimiento en el rubro de granos básicos. Esta recuperación es consecuente con las reducciones observadas en las importaciones de maíz y frijol entre el 2011 y el 2013 (de 597 millones a 271 millones de kilos y de 45 millones a 14 millones de kilos, respectivamente) (MAG, 2012 y 2014).

Además de la mejora relativa en los indicadores macroeconómicos que reflejan las prioridades del Estado en materia de producción de alimentos y prevención del hambre, se observa

otro tipo de cambios en el sistema de alimentos, que trasciende los procesos productivos y que advierte sobre el surgimiento de nuevos actores y escenarios de análisis.

El gráfico 9 muestra la participación promedio por quinquenio de distintos conceptos asociados a la producción y procesamiento de alimentos en los diferentes sectores de la economía nacional. Ilustra algunas transformaciones: una reciente, pero lenta recuperación de la participación del sector agropecuario en los últimos dos períodos, en contraste con una tendencia decreciente en los períodos 1995-1999 y 2000-2004; y una creciente y más dinámica participación en la economía de actividades relacionadas con el procesamiento de alimentos a partir del año 2000.

Gráfico 9. Estimación de participación económica de diferentes fases del subsistema de alimentos en la economía nacional (promedios por quinquenio a precios constantes)⁴³



Fuente: Elaboración propia, con base en el BCR, varios años

43. PIB "agrícola" (agricultura, caza, pesca y silvicultura), con fase de producción de alimentos; PIB alimentos sector secundario, con fase de procesamiento (industria de manufactura de productos alimenticios). Se excluyen las cifras del sector terciario, dado que los datos disponibles no permiten desagregar el rubro de comercialización de alimentos. Se infiere, sin embargo, que su participación va en aumento. Solo el agregado de restaurantes y hoteles asciende al 3 % del PIB.

Estos agregados dan cuenta del importante peso que tienen las actividades económicas vinculadas al sistema de alimentos a nivel nacional. También indican cambios en su funcionamiento. De igual manera, implican el surgimiento de nuevos actores en las cadenas productivas de alimentos, generan otro tipo de demandas para productos nacionales e importados y, en consecuencia, configuran nuevos tipos de relaciones y regulaciones. No obstante, también dan cuenta de continuidades en dicho sistema, por ejemplo, la permanencia de incentivos para que prevalezca la agricultura familiar de subsistencia, cuyas características a nivel nacional suponen un factor de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

Estas continuidades y cambios no son inherentemente positivos o negativos. Sus implicaciones deben analizarse a la luz de su sostenibilidad en el tiempo, su aporte a fomentar un mejor balance en las relaciones de poder entre los actores del sistema de alimentos en un mediano y largo plazo, su contribución a una mejor distribución de los alimentos a nivel local y regional, y sus efectos en la prevención y reducción del hambre e inseguridad alimentaria y nutricional en el país.

OBSTÁCULOS PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA: LOS CASOS DEL FRIJOL Y EL AGUA

El frijol y el agua son solo dos ejemplos de productos o bienes cuya disposición, acceso y consumo son esenciales para hacer valer el derecho humano a una alimentación adecuada para la población salvadoreña. En este apartado se utiliza como herramienta para identificar los obstáculos prácticos para el cumplimiento de este derecho el enfoque de las cadenas de valor. Asimismo, evidencia que se requieren nuevos

marcos normativos para modificar la conducta de los actores económicos y alcanzar un mayor balance en las relaciones de poder entre los mismos, de tal modo que se democratice la disponibilidad y el acceso a la alimentación adecuada en el país.

La volatilidad en los precios del frijol: la concentración del poder de negociación

El frijol constituye uno de los productos que conforman la dieta básica promedio de los hogares salvadoreños: 8 de cada 10 hogares (7 y 8 en las zonas urbanas y rurales, respectivamente) consume frijoles y leguminosas (Núñez y Calderón, 2014; Menchú y Méndez, 2011). El frijol es un bien neutral, su consumo no depende del nivel de ingresos de las familias. Más del 50 % de los hogares en situación de pobreza extrema, relativa o no pobreza lo consume (Menchú y Méndez, 2011). También es un producto con una demanda inelástica, debido a la rigidez en las preferencias del consumidor: “cuando su disponibilidad es restringida, el precio aumenta en una proporción mucho mayor” (Ángel, 2010).

El Salvador se ha visto especialmente afectado por importantes y recurrentes alzas en el precio del frijol. Entre el 2001 y el 2014 se observa una tendencia incremental en el precio de este grano básico, que alcanzó su valor máximo de USD 1.44 la libra (precio al consumidor) en octubre del 2014 (MAG, 2014),⁴⁴ el mayor en los últimos 14 años. Estas fluctuaciones al alza constituyen riesgos a la seguridad alimentaria, porque

44. En contraste, el precio del maíz blanco se ha mantenido en torno a un promedio de USD 0.21 por libra en los últimos tres años y no ha vuelto a superar los máximos alcanzados en el 2011 (MAG, 2014).

reducen el poder adquisitivo de las familias y afectan no solo la cantidad de alimentos a los que acceden, sino también su calidad.

El ciclo agrícola del frijol se caracteriza por tres períodos de siembra y cosecha: de mayo/junio a julio/agosto, en el cual la producción es poco representativa pero influye en la reducción esperada de precios de julio/agosto; de agosto/septiembre a noviembre/diciembre (conocida como “de postrera”), que representa la principal cosecha en el ciclo agrícola del frijol y puede provocar una caída en su precio; y de noviembre/diciembre a enero del siguiente año, que es la cosecha que se utiliza para semilla y no para consumo (DGEA/MAG, 2014). Entre los meses de noviembre y diciembre de cada año se cosecha el 90 % de la producción nacional.

Lo anterior significa que la fluctuación del precio con respecto a un patrón estacional suele mostrar una tendencia similar en los mismos meses de diferentes años. Concretamente, se observa que el precio del frijol disminuye en los meses en que sale la cosecha (marzo, agosto, noviembre y diciembre) y registra un incremento de precio en los meses cuando se reducen las existencias (junio, julio y octubre).

Sin embargo, la reciente variación en los precios de frijol muestra un comportamiento relativamente atípico que no se explica por reducciones en la oferta a nivel nacional o la estacionalidad tradicional del producto. Tal como se muestra en el gráfico 10, el alza de precios del frijol rojo durante los meses de enero a agosto del 2014 refleja un comportamiento anómalo con respecto a la estacionalidad histórica observada. No solo se observa un incremento de precios en momentos atípicos, que no puede explicarse por razones de escasez del producto o pérdidas

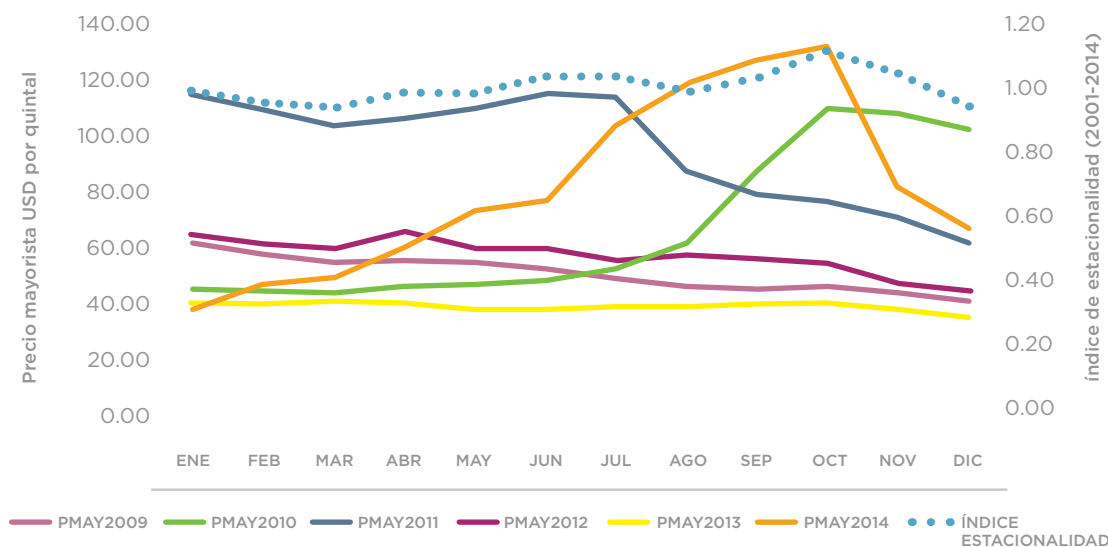
de cosechas (como sí ocurrió, por ejemplo, en el 2011); también se observa un aumento considerable, que en algunos meses llega incluso a representar variaciones de más del 100 % en los precios con respecto a períodos anteriores. A modo de referencia, entre junio del 2013 y del 2014, el precio del frijol rojo de seda presentó una variación anual de aproximadamente el 108 % (MAG, 2014), en un contexto internacional caracterizado por bajos niveles de precios en los alimentos (Fan, 2015).

Estas situaciones obligan a dirigir la mirada del análisis hacia la cadena de comercialización del frijol y el funcionamiento de los mercados regionales, con la finalidad de identificar posibles explicaciones de la volatilidad en los precios de este producto.

Al igual que otros mercados de granos básicos, las relaciones que prevalecen a lo largo de la cadena de producción y comercialización del frijol son, en su mayoría, informales. Se estima que el 78.8 % de la producción descansa en productores de subsistencia y 21.2 % en productores comerciales (ENAPM, 2013-2014, DGEA-MAG); del total de productores de frijol, 90 % podrían ser de subsistencia (IICA, Red SICTA y Cooperación Suiza en América Central, 2014). Predomina, de igual manera, la producción de tipo individual (99 % de los 157,481 productores son individuales), la falta de organización con fines de transformación y comercialización (Ibid.), así como la ausencia de mecanismos de riego.

El producto suele destinarse primero al autoconsumo (45 % de la producción, según IICA, Red SICTA y Cooperación Suiza en América Central, 2014), y el excedente para la venta a través de intermediarios, mayoristas, minoristas

Gráfico 10. Comparación y evolución de precios a mayorista de frijol rojo de seda e índice de estacionalidad



Fuente: Elaboración propia, con base en el BCR, varios años

y detallistas. Si la producción baja, el volumen para la venta suele reducirse en una proporción relativamente mayor (Ángel, 2010).

El diagrama 3 resume la dinámica de la relación productiva entre los actores de la cadena de frijol rojo, indicando cómo el producto cosechado se moviliza desde la producción hasta su disposición al consumidor. Se estima que de los 2.59 millones de quintales de producción estimada de frijol (cosecha 2014-2015), 81.9 % se comercializa a través de intermediarios (47.8 % en ventas mayoristas, 25.4 % en ventas detallistas y 8.7 % en ventas a transportistas) (MAG, 2014).⁴⁵ Estos datos son confirmados por la re-

ciente Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM, 2013-2014), que estima que, del total de productores, el 84.1 % comercializa su producción a través de intermediarios (46.8 % con mayoristas, 8.4 % con transportistas y 28.9 % con minoristas) y únicamente 14 % de los productores comercializa de forma directa con consumidores finales.

En términos generales, los productores no participan en los eslabones de las empresas formales de transformación e industrialización; actúan de forma muy poco organizada, lo que les resta poder e influencia; tampoco suelen ser sujetos de crédito para inversión en infraestructura y equipamiento, y como sus excedentes tampoco son

45. Incluyen a aquellos que realizan las denominadas compras institucionales, tal es el caso del Programa Mundial de Alimentos (PMA) –Compras para el Progreso (P4P)–, Ministerio de Educación –Escuelas

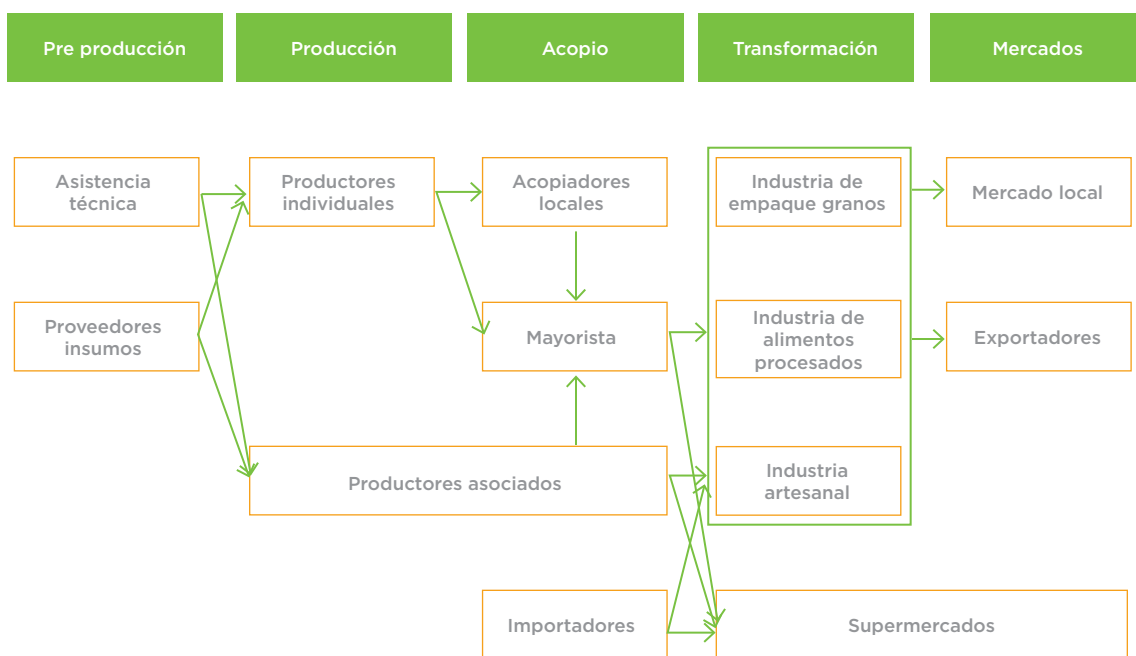
Saludables (Proyecto)–, Alba Alimentos, Programa de abastecimiento y reserva estratégica del MAG (Proyecto), Fuerza Armada, BOLPROS, etc.

suficientes, no tienen incentivos para invertir en transporte, almacenamiento, mercadeo y comercialización. Por ello recurren a intermediarios.

Los productores no poseen margen de control sobre los precios, mientras que los intermediarios sí tienen un gran poder de negociación y capacidad para ejercer algún grado de control sobre los precios. Como es de esperarse, el precio del frijol rojo aumenta a medida que se avanza a lo largo de la cadena de comercialización. Sin embargo, el mayor diferencial se presenta entre el precio de mayorista y el de consumidor final. En promedio, para el período 2000-2014, este

diferencial ha ascendido a USD 12.6 por quintal, representando 21 % del valor correspondiente al precio del consumidor final y mostrando una tendencia incremental en el período. En el 2014, este diferencial alcanzó el cuarto valor más alto en los últimos 15 años. En resumen, los comercializadores de granos básicos contribuyen a generar un costo de intermediación sensible en los precios del frijol. A lo anterior debe sumarse la existencia de nuevos actores en la cadena de comercialización de frijol, la presencia de ciertas prácticas especulativas, así como cambios en patrones de oferta y demanda en los mercados internacionales del frijol.

Diagrama 3. Caracterización de la cadena de producción y comercialización del frijol



Fuente: IICA, Red SICTA, Cooperación Suiza en América Central (2014)

En síntesis, el funcionamiento de la cadena de frijol en El Salvador refleja una clara desventaja para los productores de subsistencia, pues estos poseen sistemas de almacenamiento inadecuados y escasa capacidad económica para conservar sus productos en espera de un mejor precio de venta; y carecen de acciones de comercialización efectivas, lo cual los vuelve dependientes de otros agentes, quienes absorben los márgenes de ganancia y tienen el potencial de ejercer cierto margen de control sobre los precios.

En este sentido, empoderar a los productores de frijol y fortalecer sus capacidades de organización, almacenamiento y comercialización, así como su productividad, podrían ser factores importantes para equilibrar la distribución de poder en la cadena del frijol, reducir la volatilidad de los precios y prevenir situaciones que afecten el consumo de este alimento en los hogares salvadoreños.

El agua y su distribución: un problema de gobernabilidad

El agua es raras veces vista como parte del sistema de alimentos, pero lo es. Forma parte de las diversas fases del proceso de producción agrícola e industrial de alimentos y su consumo es esencial para la sobrevivencia humana. Sin acceso a agua segura y de calidad, no tiene sentido hablar de seguridad alimentaria y nutricional.

Hace casi una década, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2006) hacía referencia a una crisis mundial del agua y asociaba sus causas a la pobreza, la desigualdad, las relaciones desiguales de poder, así como a políticas erradas de gestión del agua. Destacaba también una serie de contradicciones institucionales y políticas que ponían en desventaja

a los hogares más pobres, que no solo pagan mayores precios por el servicio, sino que enfrentan mayores obstáculos para disponer de agua en cantidad y calidad suficiente.

El Salvador no es ajeno a esta paradoja. Diversos estudios confirman que los hogares en situación de pobreza llegan a pagar por el agua –en términos relativos e incluso en términos absolutos– más dinero que los hogares con mayores ingresos. Datos recientes de la EHPM 2014 lo confirman. Por ejemplo, hogares del quintil más pobre gastan un promedio mensual de USD 5.3 por agua (y USD 10.4 para aquella porción de este quintil que consume agua envasada), monto que representa un 2.8 % (y 5 %) ⁴⁶ del ingreso promedio del hogar (DIGESTYC, 2015). En contraste, hogares del quintil más rico gastan un promedio mensual de USD 8.8 (USD 14.6 en concepto de agua envasada), que representan 0.7 % (1.1 %) de sus ingresos promedio. La diferencia de USD 3.5 en el gasto de agua (USD 4.2 para agua envasada) se produce en un contexto donde el ingreso promedio de los hogares del quintil más rico es casi 6 veces el ingreso de los hogares más pobres.

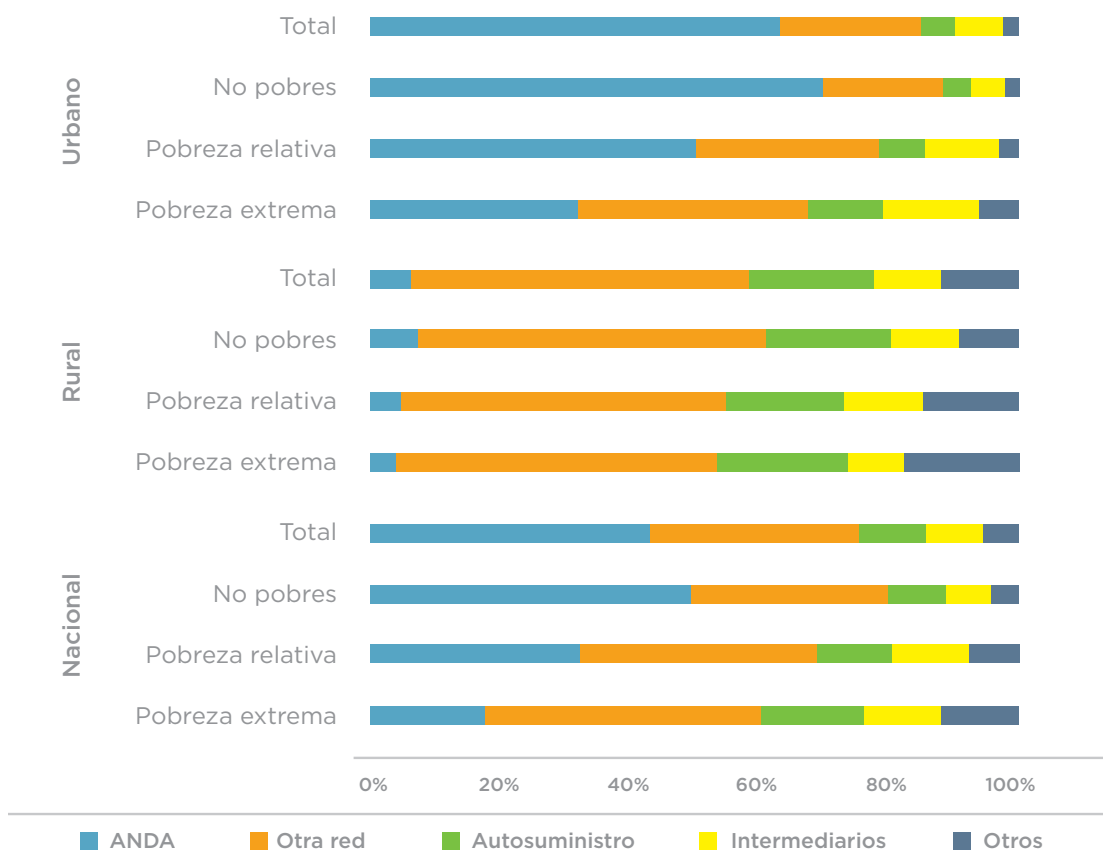
Esta situación se explica por el acceso diferenciado a fuentes de agua de los hogares salvadoreños, y no tanto por su respectivo nivel de consumo. El gráfico 11 describe el tipo de abastecimiento de agua según la condición de pobreza de los hogares y su localización geográfica. Como se puede observar, la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) abastece a aproximadamente 44 % de los hogares, de los cuales 95 % se encuentra en las zonas urbanas (DIGESTYC, 2015). Por

46. Del ingreso promedio para el grupo de hogares de este quintil que registra consumo de agua envasada.

su parte, la cobertura de ANDA en las zonas rurales es mínima: asciende a apenas 6.7 %, lo que implica que los hogares hacen uso de otras redes y de intermediarios para poder obtener este recurso, muchas veces, a costa de un mayor

precio o de un precio sin subsidio. Cuando se analiza el tipo de abastecimiento por la condición de pobreza de los hogares, se observa que ANDA atiende a apenas 3 de cada 10 hogares en situación de pobreza.

Gráfico 11. Comparación entre hogares pobres y no pobres, según tipo de abastecimiento de agua (nacional, urbano y rural)



Fuente: Elaboración propia, con base en DIGESTYC (2015)

47. ANDA: incluye hogares que reciben abastecimiento público por ANDA (dentro o fuera de la vivienda); otra red: otro tipo de abastecimiento dentro o fuera de la vivienda o por tubería de poliducto; intermediarios: incluye hogares con abastecimiento por cañería/acarreo del vecino, camión, camión, pozo o chorro común y con reporte de pago; autoabastecimiento: incluye con abastecimiento por cañería/acarreo del vecino, camión, pozo o chorro común, con reporte de pago; otras fuentes: incluye fuentes no mejoradas o naturales (ojos de agua, manantiales, agua lluvia, entre otras).

Estos datos permiten confirmar que en el país, a mayor ingreso y a mayor cercanía con las ciudades, es mayor la probabilidad de contar con una fuente mejorada de agua y de acceder a un subsidio, lo que contradice la lógica de la instauración de estos tipos de mecanismos dirigidos a aliviar la carga financiera de los hogares más pobres y extender coberturas. También da cuenta de la escasa cobertura de ANDA en las zonas rurales y del porcentaje de hogares en situación de pobreza que recurre a otras formas de abastecimiento, incluyendo redes privadas, con las implicaciones que se derivan del aumento de los costos en el servicio.

¿Qué explica la ocurrencia y persistencia de este tipo de situaciones? ¿Qué explica que en El Salvador todavía exista un porcentaje considerable de la población cuyo derecho humano al agua potable no es garantizado, ya sea porque no dispone de abastecimiento en su hogar o porque, si lo tiene, no recibe servicios de calidad porque estos son irregulares, ineficientes u onerosos o porque el agua que recibe se encuentra contaminada? ¿Qué explica la relativa tolerancia hacia la provisión de servicios inadecuados de agua potable en la sociedad salvadoreña en un escenario de inminente estrés hídrico?

Diversos estudios apuntan a la existencia de importantes desafíos asociados a la inadecuada gestión del recurso hídrico, que redundan en problemas de disponibilidad, calidad y cobertura de agua, así como en brechas de equidad en el acceso y distribución de los servicios de agua potable y saneamiento (GOES, 2015). Hoy en día, se estima que en la gestión hídrica intervienen alrededor de 27 instituciones⁴⁸ “con diferentes

48. Los principales actores estatales se presentan en el diagrama 4.

marcos legales y competencias, sin una clara rectoría, lo que ha generado acciones dispersas” (MARN, 2012a; en GOES, 2015). No existe, tampoco, un ente rector que regule el agua ni tampoco un subsector del agua potable.

Un reciente estudio sobre agua y relaciones de poder en El Salvador (Zepeda, 2015) se aproxima a un mapeo de los diversos marcos normativos existentes, a partir de los diferentes tipos de usos del agua (ver diagrama 4).

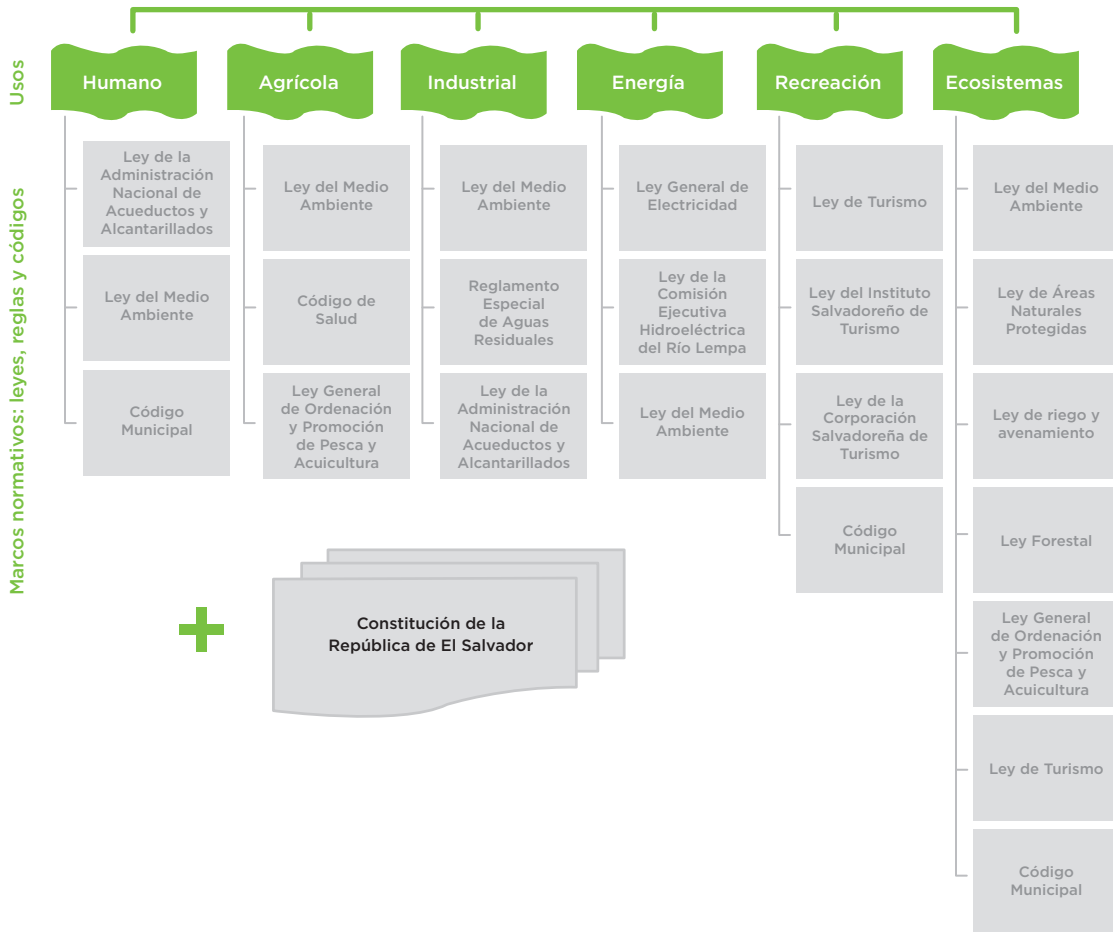
Estos marcos legales no son congruentes, no necesariamente se encuentran alineados ni definen claramente las competencias, roles, instrumentos y procesos para gestionar el agua de modo eficiente y sostenible (MARN, 2013; PNUD, 2015). Por su parte, la Constitución de la República no establece una regulación específica sobre la gestión integrada del recurso hídrico (PNUD, 2015). Existe una reforma al artículo 69 de la Constitución, pero pendiente de ratificación, que señala que “el agua es un recurso esencial para la vida, en consecuencia, es obligación del Estado aprovechar y preservar los recursos hídricos y procurar su acceso a los habitantes. El Estado creará las políticas públicas y la ley regulará esta materia” (PNUD, 2015).

Se alude, así, a un problema de gobernabilidad del agua. Según el PNUD (2015a), la gobernabilidad se relaciona con los procesos que se llevan a cabo para tomar decisiones y ejecutar acciones para la gestión del agua y la prestación de servicios como el de abastecimiento poblacional y saneamiento. En esos procesos participan diferentes actores y sectores, tanto a nivel internacional como a nivel regional, nacional y local. Esos actores y sectores tienen variantes intereses y diferentes capacidades de influencia política, económica, social o cultural. Para

Solanes y Jouravlev (2015; en Dimas, 2013), la gobernabilidad del agua también implica la capacidad de la sociedad para movilizar energías

en forma coherente para el desarrollo sostenible de los recursos hídricos.

Diagrama 4. Marcos legales y normativos referentes al agua



Fuente: Zepeda (2015), adaptación de Romero (2014)

A modo de referencia, con relación al agua potable, se identifican los siguientes tipos de suministros, con sus correspondientes actores: suministro directo de ANDA o a través de sistemas descentralizados de agua potable, bajo convenio con ANDA; suministro municipal, presente en aproximadamente 95 municipios pero con muy baja cobertura, y que a su vez puede tomar diversas formas (directa o por medio de entes municipales descentralizados, asociaciones o empresas municipales, o mixtas); suministro privado, con servicios prestados al margen de ANDA, ya sea de forma autoabastecida o a través de juntas administradoras de agua o asociaciones de desarrollo comunitario (ADESCOS) (PNUD, 2015). La fijación de tarifas y posibilidades de acceder a subsidios varía en función de los tipos de suministros, existiendo evidencia de que algunos proveedores privados cobran cuotas fijas, independientemente de los niveles de consumo de agua de los hogares, lo que es causa del encarecimiento relativo del servicio. Estos proveedores de servicio no son regulados de forma consistente con fines de asegurar cobertura, calidad, coherencia y razonabilidad tarifaria, entre otros (Dimas, 2013).

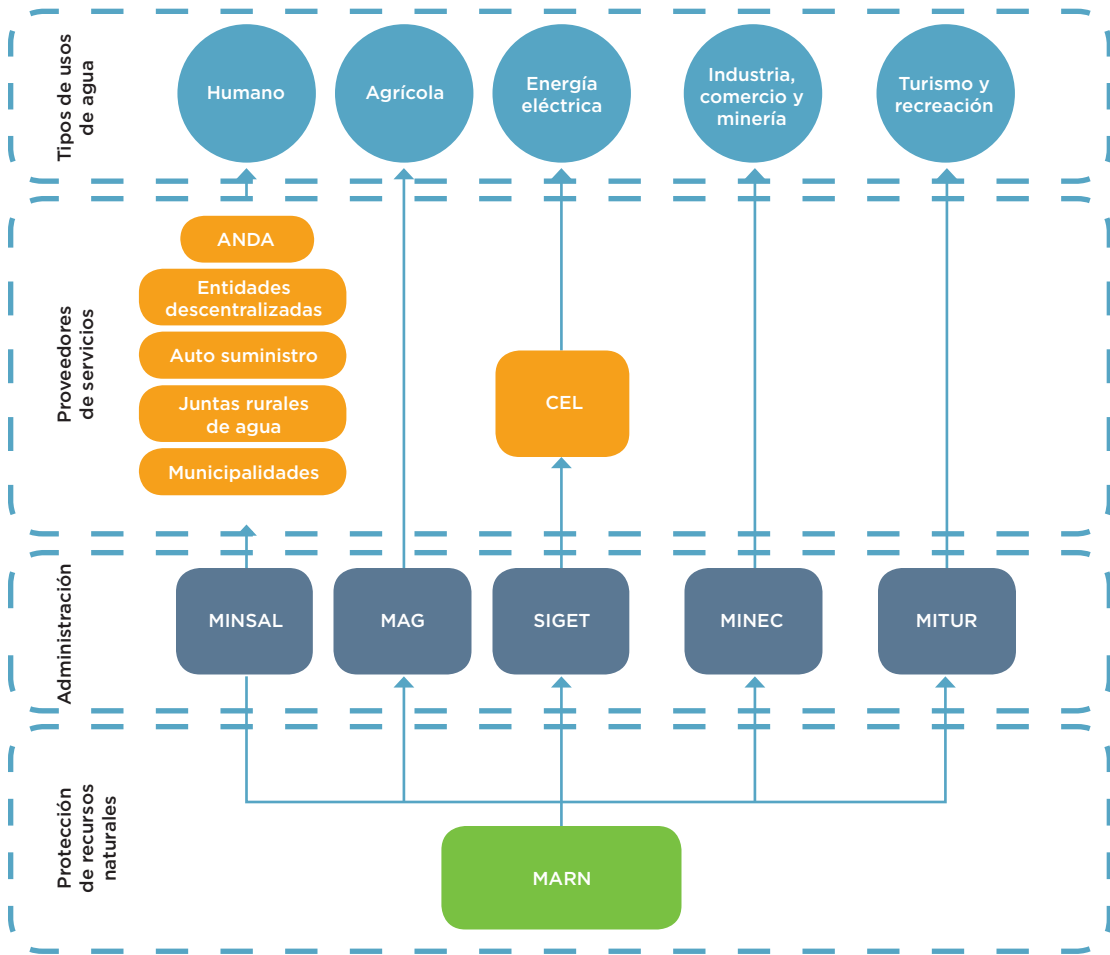
Los diferentes intereses que prevalecen en el sector pueden inferirse a través de los diversos usos que tiene el agua. Es decir, el agua puede destinarse para consumo humano, para irrigación de ciertos cultivos y otras actividades en el sector agrícola; para el procesamiento y transformación de bienes en el sector industrial y agroindustrial, generación de energía, recreación, y mantenimiento y reproducción de ecosistemas. Entonces, podría decirse que, en un escenario

tan complejo de actores, asegurar la regularidad y la calidad del servicio de agua potable para la población no necesariamente constituye una prioridad compartida a nivel nacional, sobre todo si el agua es considerada como un recurso que, si bien es renovable, es escaso y no es ilimitado. En otras palabras, el consumo humano de agua compite con otros fines y es esto lo que complejiza la gestión del agua y contrapone intereses para una gestión más ordenada, pese a que se requiere una gestión ordenada para hacerle frente a los desafíos de desarrollo. Según Brown y Lall (Dimas, 2013), es la habilidad de manejar adecuadamente la variación de los recursos hídricos en el espacio y en el tiempo, y no la disponibilidad natural del agua, la que tiene el mayor impacto en el desarrollo de los países.

Hacer prevalecer el derecho humano al agua en El Salvador, sin perjuicio de los otros usos que tenga este valioso recurso, requiere de marcos normativos integradores y coherentes. El Salvador, sin embargo, presenta una seguidilla de intentos fallidos por reformar o aprobar leyes en esta materia.

Por lo anterior, es importante fomentar una activa participación de los diversos usuarios del agua en estos procesos, en especial de la ciudadanía. Pese a que el involucramiento de más actores puede complejizar los mecanismos para arribar a consensos, también los enriquece y los legitima a nivel nacional y asegura su sostenibilidad en el largo plazo. Una mayor participación y vigilancia ciudadana puede generar incentivos para una resolución de los retos que enfrenta la gobernabilidad del agua en El Salvador.

Diagrama 5. Actores estatales que participan en la gobernanza del agua



Fuente: Zepeda (2015)





HABLAR DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL COMO CONDICIÓN BÁSICA PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA ADQUIERE MAYOR SENTIDO SI EL ANÁLISIS SE ENFOCA EN LAS PERSONAS Y EN SU VULNERABILIDAD.

Este documento utilizó como concepto central la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional, entendida como la probabilidad de que una persona disminuya drásticamente el acceso o los niveles de consumo de los alimentos, debido a riesgos o eventos de diferente naturaleza o de una baja capacidad de respuesta a los mismos. Esta perspectiva permite diseñar políticas que van más allá de la respuesta a una crisis o emergencia y que se conciben desde una lógica de prevención, fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los individuos y sus comunidades.

Los análisis y hallazgos de este Cuaderno permiten identificar ciertas lecciones para abordar la problemática alimenticia en El Salvador y posibles opciones de respuesta desde la política pública. Se espera que estas reflexiones permitan mejorar el bienestar de las personas por medio de políticas, proyectos y programas diseñados de forma más integral.

ALCANZAR LA SAN SUPONE ENFRENTAR LAS DESIGUALDADES ESTRUCTURALES QUE AFECTAN A LOS PRODUCTORES DE ALIMENTOS

La disponibilidad y el acceso de alimentos inocuos y nutritivos suponen que los sistemas económicos y el correspondiente subsistema de alimentos – incluyendo los mercados- funcionen de manera justa. Sin embargo, los mercados en El Salvador no operan de forma perfecta o equitativa y, en la práctica, reproducen cierto tipo de desigualdades, como la posición desventajosa de los productores de alimentos y, en particular, de aquellos catalogados como de subsistencia.

Un aspecto fundamental para la seguridad alimentaria es que los productores agrícolas tengan acceso a mercados y participen de forma más equitativa en las cadenas de valor, ya que cuando mejores oportunidades tengan de comercializar sus productos, mayor será la disponibilidad de alimentos de calidad a precios justos, beneficiando a la sociedad en su conjunto.

En este sentido, si la política pretende contribuir a la SAN, es necesario que incorpore de forma progresiva elementos que permitan equiparar las oportunidades de participación en los mercados para este grupo de productores, que suele carecer de poder de negociación en mercados que tienden a la especulación, pues comercializan bajas cantidades de productos. Para apoyar a este grupo a insertarse de manera competitiva y formal es esencial favorecer la organización y facilitar el acceso a activos y recursos que le permitan el transporte, almacenamiento y manejo adecuado de sus productos sin depender de intermediarios.

En este documento se ha estudiado el caso de la cadena de valor del frijol. Este análisis sería de

gran utilidad para las cadenas de los principales productos de consumo, pues focaliza y prioriza los esfuerzos. Adicionalmente, deben diseñarse y hacerse valer mecanismos para regular y vigilar la conducta de los actores a lo largo de las cadenas de valor, incluyendo marcos legales para garantizar la competencia y la defensa de los consumidores (estándares de calidad e inocuidad), así como la prestación de servicios de asistencia técnica para una incorporación más eficiente de los productores.

Otro aspecto fundamental es reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones, y de manera particular en aquellas que vulneran el derecho humano a una alimentación adecuada para la población. Existen, por ejemplo, condiciones de vida y hábitat que son incompatibles con la SAN, como la pobreza de ingresos, la falta de acceso a servicios básicos (incluyendo agua, saneamiento y salud), así como los déficits educativos, que perpetúan la condición de vulnerabilidad de las personas al hambre y la malnutrición. Alcanzar la SAN supone reconocer las desigualdades estructurales que están a la base de la negación de derechos fundamentales para determinados grupos de la población y diseñar intervenciones que creen entornos habilitantes, que impacten las condiciones de vida de las personas y reduzcan sus fuentes de vulnerabilidad.

Esta perspectiva facilita una priorización de las intervenciones, pues las desigualdades tienen magnitudes diversas en función de los territorios o características, como el género y la edad de las personas a razón de su grado de vulnerabilidad. Para alcanzar una mayor efectividad, priorización y calidad en la implementación de los proyectos y programas públicos o privados, es fundamental la calidad de la información disponible. Cuando se trata de intervenciones

para promover la SAN, la realidad local explica gran parte de las vulnerabilidades.

RECUPERAR Y DINAMIZAR LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA

Los incrementos recientes en la participación de la producción de granos básicos con respecto al PIB evidencian que sí es posible impulsar la producción de alimentos a través de programas e intervenciones de política pública. El desafío mayor, sin embargo, no radica en el aumento de la disponibilidad de alimentos, sino en una reconversión de las formas de producir que favorecen distorsiones de varios tipos.

Por un lado, la producción agrícola tradicional suele ser poco rentable y de subsistencia. De igual forma, margina a poblaciones tradicionalmente excluidas como los pueblos indígenas. En adición, intergeneracionalmente se encuentra amenazada, pues su baja rentabilidad desalienta a la población juvenil de participar en ella. En cambio, la agricultura mecanizada y de alta productividad suele concentrarse en la producción de productos con nichos de alta rentabilidad para el mercado internacional, por lo que no tiene impacto en la SAN al no mejorar el acceso y la disponibilidad de alimentos en los mercados locales.

La transformación de la agricultura local/tradicional en una agricultura rentable para el mercado interno requiere de investigación en nuevas prácticas, en variedades de productos resistentes a las nuevas condiciones climáticas y en formas de trabajar la tierra en armonía con el medioambiente, para prevenir la degradación de las tierras y del agua. Los pueblos originarios con sus prácticas tradicionales de cultivo pueden ser el origen de una investigación tendiente

a proponer nuevas maneras de producir de forma sustentable y a la vez rentable.

Este esfuerzo debe acompañarse de otros esfuerzos concretos por alcanzar un nuevo reencantamiento con el campo y la profesión agrícola, que debe recuperar su valor desde la perspectiva social a través de su rol central en la SAN de los países. Esto implica vincular al sistema educativo como un actor clave, pues desde la educación es posible posicionar la SAN como parte central de la cultura, dotar de conocimientos a la población juvenil rural para que su realidad no sea disonante y, al contrario, encuentre sentido a quedarse en ella para potenciarla.

FORTALECER EL DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL RESULTA FUNDAMENTAL PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Tal como se señaló anteriormente, la vulnerabilidad puede asociarse al ciclo de vida de las personas y a factores estructurales que condicionan su posición en la sociedad. Lo anterior reconoce que las personas se desarrollan a lo largo de diversas etapas, que enfrentan distintas necesidades y están expuestas a diversos riesgos a lo largo de estas etapas (pre y perinatal, niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez) (PNUD, 2013). De igual manera, asume que en las sociedades existen desigualdades que colocan a algunos grupos o miembros en situación de desventaja con respecto a otros, en lo que respecta a la realización de derechos.

La política social es el instrumento que utiliza el Estado para procurar el bienestar, la igualdad de oportunidades y el goce de derechos de

la población (STTP y MINEC/DIGESTYC, 2015). En este sentido, tiene un rol explícito en el abordaje de la vulnerabilidad humana, incluyendo la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional. El rol de la política social no debe verse de manera subsidiaria y marginal; le corresponde atender de forma oportuna las necesidades y riesgos de la población, a fin de evitar privaciones y asegurar la plena realización de las personas y el goce de sus derechos. También debe articularse con otras políticas para favorecer el desarrollo de la población en los territorios.

Prevenir la inseguridad alimentaria y nutricional implica crear entornos de desarrollo con mínimos de protección para niños y embarazadas como poblaciones prioritarias. Dotar a estos grupos de la posibilidad de ingerir los nutrientes mínimos, preparar sus alimentos de manera inocua y educarles para seleccionar la mejor alimentación posible es fundamental para garantizar de manera sostenible la SAN. En este sentido, las intervenciones que combinan subsidios focalizados y restringidos para el consumo de alimentos nutritivos con educación nutricional son primordiales para proteger las capacidades de ciertos grupos, en particular de la niñez y las embarazadas.

Es importante que estas intervenciones se construyan desde una perspectiva participativa y tomando en cuenta las realidades locales y culturales, de lo contrario, será difícil alcanzar su sostenibilidad.

Desde un punto de vista de inclusión, la política social tiene un rol crítico en la identificación de poblaciones que enfrentan vulnerabilidades estructurales, la instauración de mecanismos para su empoderamiento social, político y económi-

co, así como el establecimiento de garantías para la realización progresiva de sus derechos. Desde el ángulo de la seguridad alimentaria y nutricional, debe prestarse especial atención a la inclusión de los pueblos originarios, así como a la visibilización de las mujeres indígenas, sus formas de producción y de distribución de sus funciones en la sociedad.

Durante los últimos años se han observado algunos avances en este tema, incluido el reconocimiento expreso en el artículo 84 de la Constitución de la República. Sin embargo, aún son imprescindibles aquellas iniciativas legales nacionales y locales que permitan profundizar el reconocimiento y el pleno ejercicio de derechos desde la identidad y cosmovisión indígena.

En esta línea de ideas, resulta fundamental profundizar el proceso formativo con diputados y diputadas, representantes de instituciones del Estado vinculadas a la tenencia de la tierra y a la legalización de instancias organizativas, así como con representantes de municipalidades, a efecto de ir fortaleciendo sus capacidades técnicas alrededor del reconocimiento de los pueblos indígenas, sus costumbres, su cultura agrícola y forestal, así como de instrumentos internacionales existentes, como las 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 (FAO, 2012a), que permiten proponer elementos que fortalecen la institucionalidad. A ello se suma la posibilidad de profundizar sus conocimientos sobre el derecho humano a la alimentación adecuada, a manera de que dicho enfoque sea explícito en las diversas iniciativas de legislación en materia de SAN que abonen al fortalecimiento del marco legal e institucional de los pueblos indígenas.

INVERTIR EN LAS JUVENTUDES RURALES RESULTA INDISPENSABLE PARA ALCANZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN

Las tendencias demográficas en El Salvador apuntan a un envejecimiento paulatino y acelerado de la población dedicada a la producción agrícola, que puede convertirse en un riesgo a mediano plazo, tanto para la seguridad alimentaria y nutricional de la población como para las perspectivas de reconversión del agro salvadoreño. Administrar estas tendencias demográficas supone invertir decididamente en las juventudes rurales, a fin de reducir sus múltiples fuentes de vulnerabilidad y fomentar el arraigo productivo en sus comunidades de origen.

Hoy en día, persisten rezagos importantes en este grupo poblacional en materia de logros educativos o en el acceso a la información, el conocimiento, tierras para el cultivo, asistencia técnica y capacitación, trabajos o emprendimientos de calidad, créditos, asistencia técnica en sus emprendimientos y otros recursos. De igual manera, persisten brechas importantes en la cobertura de servicios educativos de nivel medio y superior para las poblaciones jóvenes rurales, que afectan sus oportunidades y posibilidades de desarrollo.

A nivel internacional, existen diversas experiencias exitosas dirigidas a fortalecer las capacidades de las juventudes rurales que pueden dar luces para diseñar políticas a nivel nacional. Por ejemplo, se destacan programas de capacitación con enfoques innovadores, que trascienden el conocimiento agrícola y consideran el desarrollo de competencias humanas y la vinculación de la agricultura con la industria y los servicios;

o casos en que la formación vocacional y el puesto de trabajo se ponen al servicio directo de la creación de empleos para personas jóvenes.

Por otra parte, y desde el impulso al emprendimiento, se presentan casos de éxito que contemplan acciones estatales, privadas, comunitarias/solidarias, de la cooperación internacional o mixtas para facilitar el acceso a servicios o recursos financieros y que incluyen la creación de fondos especiales y de garantías para otorgar créditos a iniciativas específicas de personas jóvenes; la creación de grupos de ahorro integrados por población juvenil; el establecimiento de fondos de capital inicial; y la combinación de medidas de apoyo técnico (tutorías, asesorías, capacitaciones, alfabetización financiera, asistencia en la elaboración de planes de negocios, servicios de desarrollo empresarial, entre otras) con la entrega de insumos o la prestación de servicios financieros. Al final, la innovación tecnológica resulta crucial para identificar oportunidades de formación, utilizar tecnologías modernas, establecer vínculos entre la producción y la comercialización, así como para disminuir las desventajas de la asimetría de información sobre producción, precios y ventas.

El Salvador cuenta con algunas experiencias similares, pero a pequeña escala, aisladas y sin un impulso sostenible. Alcanzar la SAN requiere revisar estas experiencias y asumir un compromiso contundente y a mayor escala, con el desarrollo de las capacidades de las juventudes rurales.

INCORPORAR LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pese a ser un país pequeño, El Salvador presenta realidades altamente heterogéneas que evidencian diferentes niveles de vulnerabilidad humana

en los territorios. El departamento de La Unión, por ejemplo, enfrenta altos niveles de pobreza multidimensional y exposición a los efectos del cambio climático en los rendimientos agrícolas de los granos básicos, que, aunados a dinámicas demográficas como la migración y el envejecimiento de su población productora de alimentos, entre otros, configuran escenarios particulares de vulnerabilidad al hambre y a la inseguridad alimentaria y nutricional de su población.

La política pública debe considerar en su diseño e implementación este tipo de particularidades

territoriales sobre la base de información y evidencia. El Salvador aún presenta importantes desafíos para la producción y análisis de datos estadísticos de calidad. En este sentido, deben profundizarse los esfuerzos por mejorar la oferta y la calidad de datos desagregados –de preferencia a nivel municipal–, para que la política pública logre actuar de forma diferenciada, oportuna y preventiva. También deben fortalecerse los mecanismos de coordinación multinivel, para asegurar una debida capacidad de gestión territorial de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEL Morazán. (s/f). Diagnóstico de migración, juventud y desarrollo. Jóvenes en Yoloaiquín, Morazán, El Salvador. San Salvador: Programa de Jóvenes Emprendedores/as.

ADEL Morazán. (s/f). Diagnóstico de migración, juventud y desarrollo. Jóvenes en Lolutiquillo, Morazán, El Salvador. San Salvador: Programa de Jóvenes Emprendedores/as.

Angel, A. (2012-2013). Hojas de Balance (Proyectada) (2012-2013). Blog. Recuperado de <https://amyangel5.wordpress.com/2014/09/04/hojas-de-balance/>

Asamblea Legislativa. (1996). Ley General de Educación (con modificaciones del 05/11/2015).

BCR (s/f). Estimación de participación económica de diferentes fases del subsistema de alimentos en la economía nacional. Sitio web. Recuperado de <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>

BID (2015). Impacto de la desnutrición y anemia en el desarrollo infantil en El Salvador. San Salvador: BID.

Camino a la U. “Oferta nacional de carreras técnicas y universitarias relacionadas con la producción agrícola, agropecuaria y de alimentos...”. Sitio web. Recuperado de <http://www.caminoalau.gob.sv/universidades>

CEPAL (2012). “Insumos para II Comunicación Nacional de Cambio Climático, El Salvador (2CNCC)”. Base de datos: escenarios climáticos para El Salvador.

CESCR. (1999). General Comment n.º 12. The Right to Adequate Food. (art. 11), E/C.12/1999/5.

Concultura (2003). Perfil de los pueblos indígenas en El Salvador. San Salvador.

CONED. (2015). “Hacia una escuela pública de calidad”. Documento de trabajo de mesas de básica, media y media técnica (documento interno, no publicado).

Córdova, R. et al. (2010). Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y sus implicaciones para las políticas públicas en materia de seguridad social. San Salvador: UNFPA, FUNDAUNGO.

Dimas, L. (2013). Recursos hídricos en El Salvador: importancia, gestión y participación. Pensamiento para el Desarrollo. San Salvador: FUSADES.

DIGESTYC (2015). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2014. San Salvador: MINEC-DIGESTYC.

Eide, A. & Krause, C. & Rosas, A. (2001). Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook. Dordrecht: M. Nijhoff Publishers.

- EIRD. (2004). “Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres”. Sitio web. Recuperado de <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>
- Fan, S. (2015) “Strong Advances and Stubborn Setbacks (Ch.1)”, en *Food Policy in 2014-2015*. Washington, D. C.: IFPRI.
- FAO. (2010). Nota de política sobre las mujeres rurales 3. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sitio web. Recuperado de <http://www.fao.org/americas/recursos/politicas-mujeres-rurales/es/>
- FAO. (2012a). 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. El Salvador: FAO.
- FAO. (2012b). Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria: Manual de uso y aplicaciones, Comité Científico de la ELCSA. Santiago de Chile: Alfabetas Artes Gráficas.
- FAO. (2012c). Estudio de caracterización del corredor seco centroamericano. Países CA-4. Tomo 1. Acción contra el Hambre. Roma: Unión Europea, FAO.
- FAO. (2014a). Los jóvenes y la agricultura: desafíos clave y soluciones concretas. Roma: FAO, FIDA y CTA.
- FAO. (2014b). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y la República Dominicana. Panamá: FAO.
- FAO. (2014c). Hambre de saber, saber de hambre. Los programas PESA de Centroamérica: quince años de cooperación para la seguridad alimentaria y nutricional. Logros y lecciones aprendidas. FAO.
- FAO. (2015a). Estado Mundial de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sitio web. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>
- FAO. (2015b). Avances y retos en la implementación de las directrices voluntarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. El caso de El Salvador. San Salvador: FAO.
- FAO, FIDA y PMA. (2014). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: FAO.
- FAO, IFAD and WFP (2014). The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the Enabling Environment for Food Security and Nutrition. Rome: Food and Agriculture Organization.
- FAOSTAT. (2015). Datos estadísticos varios. Sitio web. Recuperado de <http://faostat3.fao.org/home/E>
- FESAL. (2008). Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL, 2008). Sitio web. Recuperado de <http://www.fesal.org.sv/2008/informe/final/espanol/descargas/InformeFinal/InformeFinal-FESAL2008.pdf>

FIDA. (2014a). Flash Report-Estrategia de Inclusión de Jóvenes Rurales (documento interno, no publicado).

FIDA. (2014b). Lecciones aprendidas. Apoyo a los y las jóvenes rurales en los proyectos del FIDA. Jóvenes rurales. Sitio web. Recuperado de <https://www.ifad.org/documents/10180/93691035-f601-44fa-ad5f-79e41317d3bc>

FIDA. (2015). IFAD Portfolio Review 2015-YOUTH (documento interno, no publicado).

Francisco. (2015). "Videomensaje del santo padre Francisco a la conferencia de 500 representantes nacionales e internacionales 'Las ideas de la Expo2015-Hacia la carta de Milán'". Sitio web. Recuperado de https://w2.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2015/documents/papa-francesco_20150207_video-messaggio-expo-milano.html

FUSADES. (2015). Seguridad y soberanía alimentaria: discusión de conceptos y observaciones al proyecto de ley. Análisis. El Salvador: FUSADES.

GOES y MARN. (2015). Contribución prevista y determinada a nivel nacional (CPND). El Salvador: GOES.

GOES y SNU. (2009). Sin excusas... Alcance los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015. Bases para el plan de cumplimiento. Segundo Informe de País. El Salvador: GOES y SNU.

GOES y SNU. (2014) Tercer informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Salvador: GOES y SNU.

Guinn, A. et al. (2014). Global Value Chain Analysis and Food Security. Research Briefs n.º 1-April 2014. United States: Duke Minerva Project, Duke University.

Guinn, A. & D. Hamrick. (2014). Changing Food Systems and Inequality: Implications for Food Security and Public Policy. European Union and OXFAM.

Handal, G. (2014). Transiciones en el mercado de trabajo de las mujeres y hombres jóvenes en El Salvador. Work4Youth, Serie de Publicaciones, n.º 22. Ginebra: OIT y The MasterCard Foundation.

Herkovits, D. (2008). La construcción de la malnutrición infantil: una etnografía sobre las condiciones y posibilidades que contribuyen a su producción y reproducción en hogares pobres de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: CEDES-FLACSO.

Humphrey, J. (2006). Global Value Chains in the Agrifood Sector. Vienna: United Nations Industrial Development Organization.

ICEFI. (2015). Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: El Salvador. Política fiscal y desarrollo rural en Centroamérica. Guatemala: ICEFI.

IICA, Red SICTA y Cooperación Suiza en América Central. (2014). Cadenas de valor de maíz blanco y frijol en Centroamérica: actores, problemas y acciones para su competitividad. San José: IICA.

La Prensa Gráfica. (2011). "Los frijoles de ayer, hoy y ¿siempre?". Sitio web. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/revistas/sep->

timo-sentido/212587-los-frijoles-de-ayer-hoy-y-isiempre.html

Leporati, M.; Salcedo S. y Byron J. (2014). Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política. Santiago de Chile: FAO.

MacIntyre, A. (1988). *Whose Justice? Which Rationality?* United States: University of Notre Dame.

MAG. (2009). IV Censo Agropecuario 2007-2008. Resumen de resultados. San Salvador: MAG.

MAG. (2014). Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM 2013-2014). San Salvador: DGEA/MAG.

MAG. (2015). Sistematización de experiencias locales de desarrollo rural: asociatividad y juventud rural. San Salvador: MAG/DGDR.

MAG. Anuarios estadísticos (varios años).

MARN. (2013). II Comunicación Nacional de Cambio Climático, El Salvador (2CNCC). San Salvador: GOES.

Menchú, M. T. y Méndez, H. (2011). Análisis de la situación alimentaria en El Salvador. Guatemala: INCAP.

MINED. (2014a). Investigación evaluativa del estado actual del desarrollo del currículo nacional de la educación técnica tecnológica de El Salvador. San Salvador: MINEC y PROEDUCA.

MINED. (2014b). Sitio web. Recuperado de www.mined.gob.sv/megatec/

MINED y MINSAL. (2007). III Censo nacional de talla de niños y niñas de primer grado de El Salvador, abril 2007. San Salvador: MINED/MINSAL.

MINSAL. (2014a). Ministerio de Salud/Instituto Nacional de Salud y UNICEF. Encuesta Nacional de Salud 2014-Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado 2014, Resultados principales. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Salud.

MINSAL. (2014b). Estudio nacional de yogur, evaluación del estado nutricional y de alimentos fortificados en escolares de primero y segundo grado. El Salvador, agosto-octubre 2012. San Salvador: MINSAL.

Museo de la Palabra y la Imagen, MUPI (2006). Informe sombra. San Salvador. Naciones Unidas. (2015). Convención marco sobre el cambio climático. Aprobación del Acuerdo de París. Sitio web. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>

Naciones Unidas. (s/f). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Sitio web. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Naciones Unidas. (s/f). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sitio web. Recuperado de <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>

Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos del Niño. Sitio web. Recuperado de <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Naciones Unidas. (s/f). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sitio web. Recuperado de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Naciones Unidas. (s/f). Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sitio web. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Navas, C. (2015). Derecho a la tierra y empoderamiento económico de las mujeres rurales en El Salvador. Santiago de Chile: RIMISP.

NUSSBAUM, M. C. (1995). La fragilidad del bien. Fortuna y ética en la tragedia y la filosofía griega (trad.: Ballesteros, A. [1995, 561 pp.]. Madrid: Visor).

OEA. (s/f). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Sitio web. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

OEA. (s/f). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Sitio web. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

OEA. (s/f). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sitio web. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

OEA. (s/f). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Sitio web. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

OPS, OMS y MINSAL. (2013). Encuesta mundial de salud escolar. Resultados El Salvador. San Salvador: MINSAL.

Ordaz, J. L. et al. (2010). El Salvador: Efectos del cambio climático sobre la agricultura. México, D. F.: CEPAL.

Palmitesta, L. y Saravia, I. (2015). Estrategia para la efectividad de las políticas públicas en seguridad alimentaria. Programa Agroalimentario RUTA-CAC, FAO.

PESA. (s/f). Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos. Sitio web. Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/tc/tca/ESP/PESA/conceptosSAN.pdf>

PNUD. (2006). El agua. Una valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador. Cuadernos sobre Desarrollo Humano (octubre 2006/n.º 5). San Salvador: PNUD.

PNUD. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. San Salvador: PNUD.

PNUD. (2014). La Pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas. San Salvador: PNUD.

PNUD. (2014a). Informe sobre Desarrollo Humano. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PNUD.

PNUD. (2015a). Guía para los organismos que vigilan la gestión del agua en El Salvador. Cómo crecer en transparencia y rendición de cuentas. San Salvador: PNUD.

- PNUD. (2015b). “Objetivo 2: Hambre Cero”. Sitio web. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-2.html>
- Popkin, B. (2008). *The World is Fat: The Fads, Trends, Policies, and Products That Are Fattening the Human Race*. United States: Penguin Group.
- PROCASUR, FIDA y MAG. (2015). “Memoria ruta de aprendizaje. ‘Estrategias e innovaciones para la inclusión de los y las jóvenes como protagonistas del desarrollo’, 22 al 28 de febrero de 2015, El Salvador”. Sitio web. Recuperado de <http://americalatina.procasur.org/index.php/juventud-rural1/item/estrategias-e-innovaciones-para-la-inclusion-de-los-y-las-jovenes-rurales-como-protagonistas-del-desarrollo-de-sus-territorios/239#6>
- Programa Estado de la Nación. (2014). *Estadísticas de Centroamérica 2014. Estado de la región. Indicadores sobre Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN.
- Schmidt, A. et al. (2012). *Tortillas on the roaster. Central American maize-bean systems and the changing climate. Full Technical Report*. United States: CIATT, CRS and CIMMYT.
- Scribano, A. & Eynard, M. (2011). “Hambre individual, subjetivo y social (reflexiones alrededor de las aristas límite del cuerpo)”. En: *Boletín Científico Sapiens Research*, Vol. 1 (2) (pp. 65-69).
- Sen, A. (1982). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1987). *Hunger and entitlements. Research for Action*. Forssa: World Institute for Development Economics Research of the United Nations University.
- Sen, A. (1992). “Sobre conceptos y medidas de pobreza”. En *Comercio Exterior*, Vol. 42, n.º 4.
- STPP y MINEC-DIGESTYC. (2015). *Medición multidimensional de la pobreza*. El Salvador. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos.
- UNICEF. (1998). *Estado Mundial de la Infancia*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF. (2014). *Informe de la situación de la Niñez y la Adolescencia en El Salvador. Transformar inequidades en oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes*. San Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2015). *Medición multidimensional de la pobreza en El Salvador: una mirada a las familias con niñas, niños y adolescentes*. San Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- USAID. (2012). *El Salvador: Evaluación de la educación superior y recomendaciones*. San Salvador: USAID.
- WHO. (2015). *Obesity and Overweight. Fact Sheet*, n.º 311. Geneva: World Health Organization.

ANEXO 1. HAMBRE CERO. METAS ASOCIADAS AL ODS 2

2.1 Al 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

2.2 Al 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso alcanzando, a más tardar en el 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de la tercera edad.

2.3 Al 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.

2.4 Al 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, que contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.

2.5 Al 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente.

2.a Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado, a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.

2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, según el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.

Fuente: PNUD (2015b)

ANEXO 2. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AJUSTADO POR HAMBRE

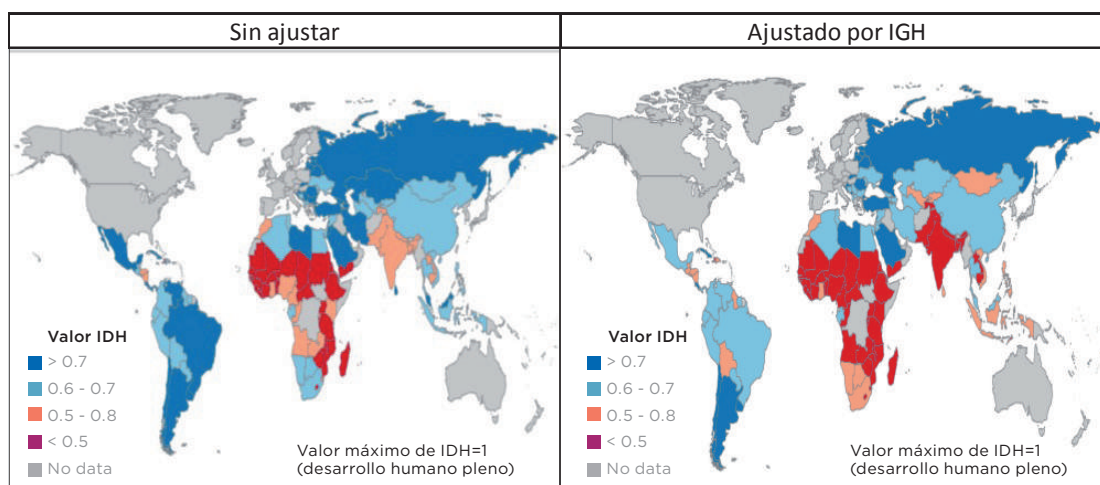
El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una de las medidas de bienestar más utilizadas que recoge, de forma agregada, el nivel de desarrollo de las personas en un país. En su construcción incluye elementos fundamentales del bienestar, como la educación, la posibilidad de tener una vida larga y saludable, y el ingreso. Hay, sin embargo, un problema fundamental del desarrollo humano que no está recogido en el índice: el hambre.

El hambre es una de las máximas expresiones de carencia física y una condición dolorosa que tiene graves repercusiones en el desarrollo, salud y bienestar del individuo. No obstante, medir el hambre en la sociedad no es tarea fácil. Con el llamado Índice Global del Hambre (GHI, por sus siglas en inglés), FAO hace una propuesta que se basa en los efectos que se asocian al hambre como un estado constante en la vida de las personas, que conlleva a subalimentación, insuficiencias antropométricas e incluso a la muerte. A partir del GHI, usado como indicador punitivo, se ha calculado un IDH ajustado por hambre.

De acuerdo con los resultados mostrados en el mapa 9, los países con mayores pérdidas de bienestar por hambre se encuentran en la región de África, Medio Oriente y Latinoamérica. Para los países africanos, el hambre incide agravando su condición de bajo desarrollo humano. De igual forma para los países árabigos, que se encuentran en un tramo medio de desarrollo humano. Luego de este ajuste por hambre, se vuelven países de muy bajo desarrollo.

Por otra parte, en cuanto a Latinoamérica, el ajuste da cuenta de la sobrestimación que hay detrás de clasificar a la mayor parte de esta región como países de desarrollo medio alto, correspondiendo más bien a una zona de desarrollo medio en que aún persisten problemas como el hambre. El aspecto fundamental de este ajuste no es solo presentar el hecho de que el bienestar actual se contrae, sino reflexionar sobre los posibles efectos de desarrollo futuro que una carencia tan fundamental puede causar. Esta no solo coarta las posibilidades de desarrollo económico y social para los miembros de cada país, sino que además deprime y atenta contra el motor de desarrollo y riqueza de cada nación: su gente.

Mapa 9. Índice de Desarrollo Humano (IDH) para países no industrializados (2014)



Fuente: Elaboración propia, con base en EHPM, BCR y GHI (2014)

ANEXO 3. MODELO ECONOMÉTRICO PARA EXPLICAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria, desde el punto de vista de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), se ve influenciada por factores estructurales del hogar, las características del jefe de hogar, quien lidera las elecciones sobre consumo, condiciones sociodemográficas y características individuales de los hogares sobre su percepción de vivencias relacionadas con la inseguridad.

A pesar de que la escala está definida sobre las mismas categorías, los puntos de corte y las vivencias consideradas varían entre hogares conformados únicamente por adultos y hogares en los que se encuentran menores de edad, por lo que es necesario controlar el efecto de la estructura del hogar para obtener estimaciones válidas que permitan entender qué hogares son más vulnerables a estar en una situación de inseguridad alimentaria.

La ELCSA considera no solo los hogares cuyos miembros experimentan hambre o tienen dificultades monetarias para acceder a bienes relacionados a la alimentación. También enmarca aquellas familias donde la vivencia del hambre se ve acentuada por la poca variedad en la comida, fenómeno que repercute con mucha más fuerza en la niñez y población juvenil, quienes no alcanzan un desarrollo pleno.

Con datos de la Encuesta para la Medición Multidimensional de la Pobreza (EMMP) del 2013 para El Salvador, se estimó un modelo econométrico que explica cómo las condiciones económicas y sociodemográficas del hogar son determinantes en cómo este vive y experimenta su condición de seguridad alimentaria, y lo posiciona en uno de los cuatro tipos considerados por la ELCSA: familias que han alcanzado seguridad alimentaria, que viven con leve inse-

guridad, experimentan una alta inseguridad o están en la precaria condición de inseguridad severa. En términos estadísticos, se explica cómo diferentes características del hogar y sus miembros influyen en la probabilidad de pertenecer a una de las cuatro categorías descritas. Para su análisis, se utilizarán los coeficientes estimados por el modelo estadístico utilizado para explicar la seguridad alimentaria en El Salvador y algunas transformaciones matemáticas de dichos números.

FACTORES SOCIODEMOGRÁFICOS

El primer grupo de características incluidas es el de los factores más genéricos que determinan la posición de un hogar en un espacio social, que son el área de residencia, el tamaño del hogar, el número de menores que residen en el hogar y el ingreso familiar del mismo.

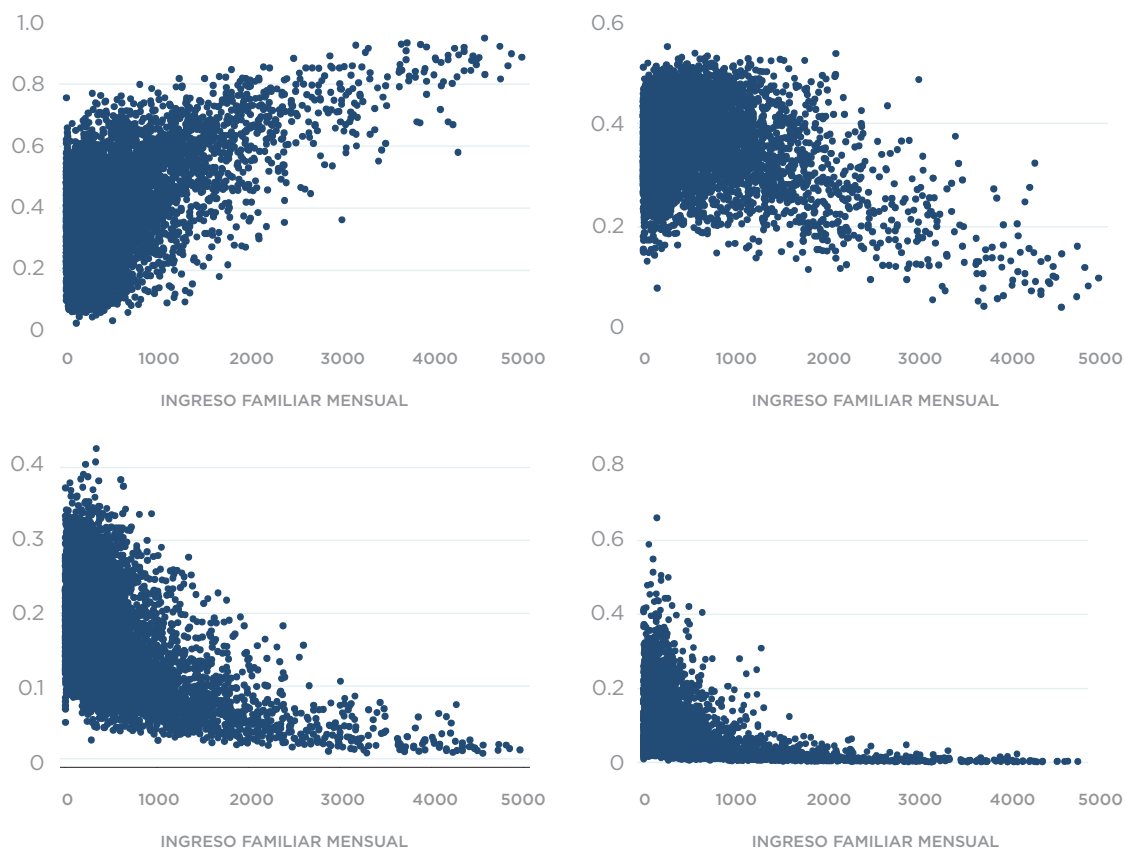
Primero, el área de residencia del hogar, urbana o rural, evidenció en los resultados estadísticos que los hogares ubicados en las zonas urbanas del país son más propensos a situarse en una situación de inseguridad alimentaria con respecto a los hogares rurales. Para un hogar promedio, la probabilidad de estar en condiciones de seguridad alimentaria es 6.35 % más baja cuando se trata del área urbana, con respecto al área rural. Este resultado no indica que los hogares rurales sean más seguros en términos alimentarios con respecto a los hogares urbanos. Más bien sugiere que, al controlar por otros factores que comúnmente se asocian a la vida rural, como cocinar con leña, la falta de equipos de cocina, el número de miembros del hogar y otras

variables consideradas en el modelo, los hogares urbanos se perciben a sí mismos como más inseguros en términos alimentarios con respecto a los respondientes del área rural.

Este fenómeno indica que la ruralidad en sí misma no es la causa atribuible a la inseguridad alimentaria, sino las condiciones de vida que la caracterizan las que influyen realmente en que los miembros de un hogar experimenten vivencias como el hambre y la falta de alimentos. Es decir que quienes viven en el campo y se perciben como inseguros alimentarios lo hacen no porque no vivan en la ciudad, sino porque la vida rural implica otros aspectos en el estilo de vida, como las distancias que se deben recorrer para comprar alimentos, el tipo de combustible al que se tiene acceso para cocinar, la vulnerabilidad a los desastres naturales, entre otros.

Por otra parte, con respecto a la situación económica de los hogares, los resultados indican la asociación que se esperaría: un mayor nivel de ingresos incrementa las posibilidades de que dicho hogar se ubique en una situación de seguridad alimentaria. De forma análoga, se puede decir que si se incrementa el ingreso recibido por las familias salvadoreñas es posible reducir la vulnerabilidad de sus miembros a experimentar hambre, carencias nutricionales y otras vivencias asociadas a la inseguridad alimentaria. Esto puede apreciarse en la serie de gráficos presentados a continuación, en donde la probabilidad de pertenecer a una categoría de seguridad alimentaria se relaciona directamente con el ingreso, mientras que a medida se introduce un grado más alto de inseguridad, dicha relación se invierte.

Gráfico 12 (1-4). Ingreso familiar mensual y seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia, con base en EMMP (2013)

De acuerdo con la ELCSA, existe una diferencia clara en cuanto a la medición de seguridad en hogares conformados solo por adultos con respecto a aquellos en los cuales hay menores de edad. La Escala da un peso fuerte al hecho de que haya menores de edad enfrentando carencias en la alimentación y variedad de la dieta, puesto que los efectos de ello repercutirán a largo plazo en el desarrollo cognitivo de estos individuos.

De acuerdo con las estimaciones obtenidas, el hecho de que un hogar posea menores de edad

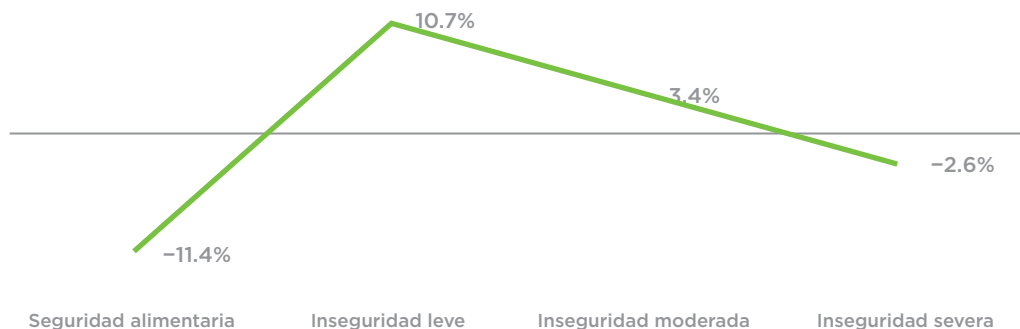
se asocia únicamente con la probabilidad de ser inseguro alimentario severo. Esta realidad es alarmante, pues indica que si un hogar posee menores de edad lo más probable es que dicha familia sea altamente vulnerable a una situación de alta inseguridad alimentaria. Lo que significa que los niños son realmente quienes más padecen los efectos de una alimentación precaria. Según los datos de la EMMP (2013), del total de menores, 65 % enfrenta algún tipo de inseguridad alimentaria (39 % leve, 18 % moderada y 8 % severa), en contraste con el 58 % de adultos (36 % leve, 16 % moderada y 6 % severa).

Al final, se analiza el tamaño del hogar según los miembros que lo componen. Aunque esta variable se encuentra relacionada con el número de menores de edad que hay en el hogar, los coeficientes para el número de miembros del hogar sugieren un comportamiento similar, pero con más fuerza que para los menores de edad. Los hogares más numerosos son más propensos a encontrarse en una situación de inseguridad alimentaria leve o moderada, y son menos propensos que el resto a poder alcanzar una condición segura o de inseguridad severa. Este resultado, aunque complejo, implica que la relación entre seguridad alimentaria y tamaño del hogar tiende a posicionar a las personas en categorías centrales de inseguridad. Estos efectos cruzados pueden explicarse a través de la dinámica de ingreso del hogar. Por un lado, al haber un individuo más en la familia, este se vuelve proclive a

empeorar la seguridad alimentaria de todos sus miembros, pues se requerirán más recursos para satisfacer la nueva demanda familiar de alimentos. Sin embargo, el hogar reaccionará de forma tal que garantice la supervivencia de sus miembros, por lo que no se verá empujado del todo a una situación de inseguridad severa.

Lo anterior puede apreciarse en el gráfico 12, donde se muestra el efecto que tiene que el tamaño del hogar aumente en una persona sobre la probabilidad de encontrarse en una determinada categoría de seguridad alimentaria. Cuando un hogar crece, es un 10.7 % más propenso a tener inseguridad leve, un 3.4 % más a que esta inseguridad sea moderada, pero un 14 % menos propenso a estar en los extremos de seguridad alimentaria o inseguridad severa.

Gráfico 13. Impacto en la probabilidad de estar en una categoría al incrementar el número de miembros del hogar.



Fuente: Elaboración propia, con base en EMMP (2013)

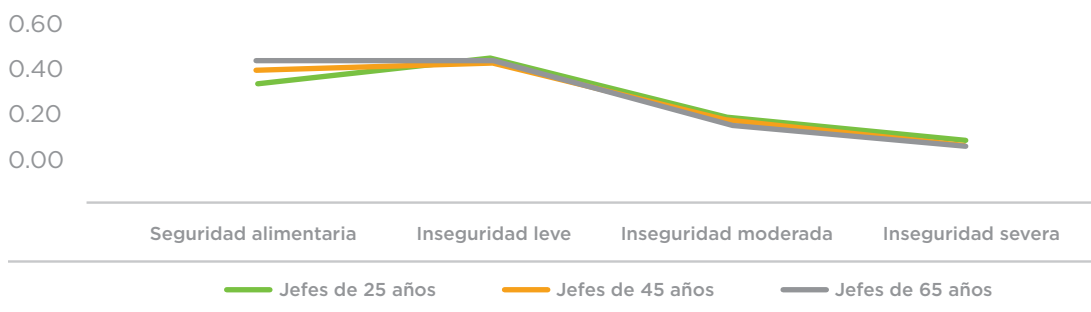
CARACTERÍSTICAS DE LA JEFATURA DEL HOGAR

El segundo grupo de variables contempladas en el análisis corresponde a los atributos que distinguen a la jefatura del hogar, es decir, a la principal persona en la toma de decisiones dentro de la familia. Las características fundamentales que se consideraron relevantes fueron el sexo, su educación y su edad.

De acuerdo con los datos estimados, mientras mayor es la persona que asume la jefatura del hogar, más altas son sus probabilidades de es-

tar en condiciones de seguridad alimentaria. Es decir, el efecto generacional favorece a las jefaturas del hogar de edad más avanzada, y son las personas jóvenes quienes son más probables a no poder garantizar una vivencia plena y segura en términos alimentarios. Sin embargo, aunque el efecto de la edad se traduzca en mayores probabilidades de seguridad alimentaria a medida la jefatura acumula más años, no existen diferencias significativas para los hogares que se encuentran en inseguridad moderada o severa, dependiendo de si la jefatura es joven, adulta o de edad avanzada. Esto puede visualizarse en el gráfico presentado a continuación.

Gráfico 14. Probabilidad de encontrarse en una categoría de seguridad alimentaria según edad de la jefatura del hogar



Fuente: Elaboración propia, con base en EMMP (2013)

Para un hogar promedio, cuando la jefatura del hogar tiene 25 años, la probabilidad de que la familia goce de seguridad alimentaria es de 0.34. No obstante, si el jefe tuviese 20 años más, dicha probabilidad aumenta hasta 0.38, y con una edad de 65 años alcanza hasta el 42 %. Pero en cuanto a las categorías de inseguridad leve, moderada o severa, las probabilidades son muy similares entre sí, aunque siempre favoreciendo a las jefaturas de edad más avanzada. Esto signi-

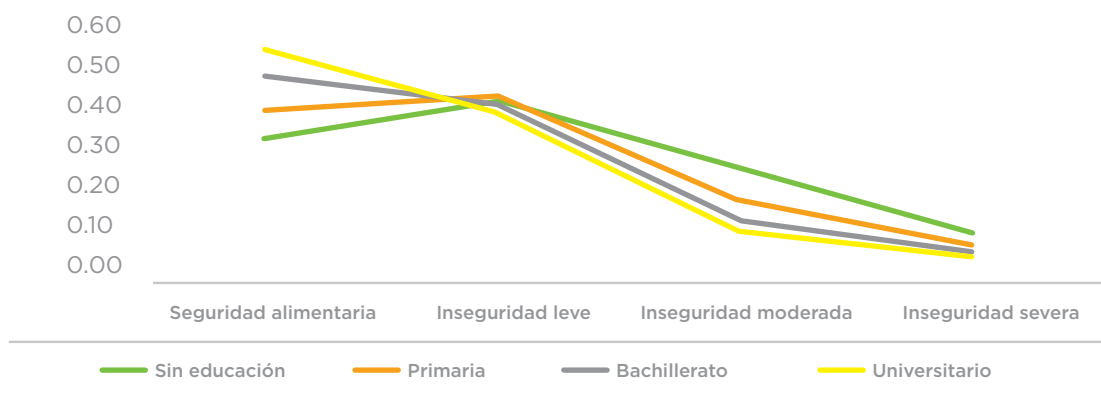
fica que la edad de la jefatura del hogar influye de forma positiva en que un hogar pueda definirse a sí mismo como seguro, pero no influye en las vivencias de inseguridad alimentaria de forma tan pronunciada como en el caso de la seguridad alimentaria. Para los tres casos considerados, la probabilidad de caer en un grado severo de privación es menor, pues se ha tomado como ejemplo las características de un hogar promedio. Sin embargo, al cruzarse la edad con

otras características del hogar, es posible encontrar otro tipo de relaciones.

La educación de la jefatura del hogar influye de forma positiva en la seguridad alimentaria del hogar. Mientras más educado se encuentra la jefatura, mayores son sus posibilidades de que alcance una condición de seguridad alimentaria. No obstante, los efectos son diferenciados

según los niveles de inseguridad que puede enfrentar el hogar. A medida aumentan los años de educación, es mucho menos probable que el hogar se sitúe en una categoría de inseguridad, ya sea leve, moderada o severa; sin embargo, para aquellos hogares con educación promedio, sus posibilidades apuntan a enfrentar una situación de inseguridad entre leve y moderada.

Gráfico 15. Probabilidad de encontrarse en una categoría de seguridad alimentaria según educación de la jefatura del hogar



Fuente: Elaboración propia, con base en EMMP (2013)

Por ejemplo, una jefatura de hogar con educación universitaria tenderá a tomar decisiones y encontrar oportunidades más favorables, a partir de las cuales difícilmente pasará situaciones de hambre o carencias alimenticias. De la misma forma, las familias con jefaturas que alcanzaron hasta el bachillerato tienen más probabilidades de ser seguros alimentarios con respecto a otra categoría, aunque se encuentran más vulnerables de caer en un problema de inseguridad leve. Mientras que, por otro lado, un hogar encabezado por una jefatura que cursó tan solo primaria encontrará mayores dificultades que probablemente lo ciñan en una insegu-

ridad entre leve y moderada. Aquellos con nula educación son quienes experimentan de forma más grave la inseguridad alimentaria.

Lo anterior implica que, si bien existe un efecto positivo de la educación en las posibilidades de tener una mejor y más segura alimentación, dicho efecto es mucho más grande para quienes alcanzan niveles educativos por encima del promedio, es decir que los retornos de educarse son más altos para los más educados.

Por último, el sexo de quien encabeza el hogar influye sobre las posibilidades de un hogar de

ser seguro versus la de ser inseguro en términos alimentarios. No obstante, no es una característica diferenciadora entre distintos niveles de inseguridad. Un hogar que es encabezado por una mujer estará en desventaja en cuanto a qué tan probable es para ella garantizar una alimentación segura para sus miembros con respecto a si este lo dirige un hombre. Sin embargo, el hecho de que el hogar esté liderado por un hombre o una mujer no determinará de forma significativa en cuanto a la intensidad con que se vivirá la inseguridad alimentaria del hogar, es decir, si será leve, moderada o severa.

CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS A LA ALIMENTACIÓN

El grupo final de variables incluidas corresponde a una serie de factores que identifican si el hogar ha experimentado vivencias que perjudicaron directamente la seguridad alimentaria de la familia, o prácticas que influyen en la disponibilidad y preparación de alimentos. Los primeros elementos corresponden a si la familia ha sufrido pérdida de alimentos por desastre natural o ha sido víctima de algún delito a la propiedad. Los segundos indagan en los efectos que produce que el hogar posea un equipo de cocina, un cuarto para cocinar y la utilización de combustibles adecuados para cocinar.

Este tipo de situaciones o características, al estar fuertemente vinculadas a la alimentación, disponibilidad de recursos y hábitos alimenticios, son las que más impacto evidencian en las estimaciones realizadas. Como es de esperar, el haber perdido alimentos durante el año, producto de desastres naturales, es la variable cuyos efectos son más pronunciados en empujar a una familia a sufrir duras condiciones de seguridad

alimentaria. En segundo lugar, se encuentran aquellos hogares que carecen de equipo de cocina (licuadora, microondas, refrigeradora), y los que utilizan leña y carbón como combustible para cocinar, siendo esto un reflejo de las dificultades que el uso de este tipo de combustibles representa para la preparación de alimentos y la poca disponibilidad de almacenamiento.

Asimismo, quienes han sido víctimas de delitos a la propiedad han estado expuestos a una situación que coartó sus recursos económicos tajantemente, y por ende también repercutió en la facilidad de adquirir alimentos y suplir sus necesidades básicas, siendo este también un factor de alta incidencia en la gravedad con que experimenta un hogar la inseguridad alimentaria. En el caso de la pérdida de alimentos, el combustible de cocina y la tenencia de un cuarto exclusivo para cocinar, los efectos son constantes a lo largo de las categorías de seguridad alimentaria. Mientras que para el resto hay efectos diferenciados que presionan más a una familia a enmarcarse en un tipo de inseguridad determinado, dependiendo de qué tanto influye dicho factor en vivir experiencias como hambre, malnutrición, falta de recursos para comer o alimentar a los miembros del hogar, entre otros.

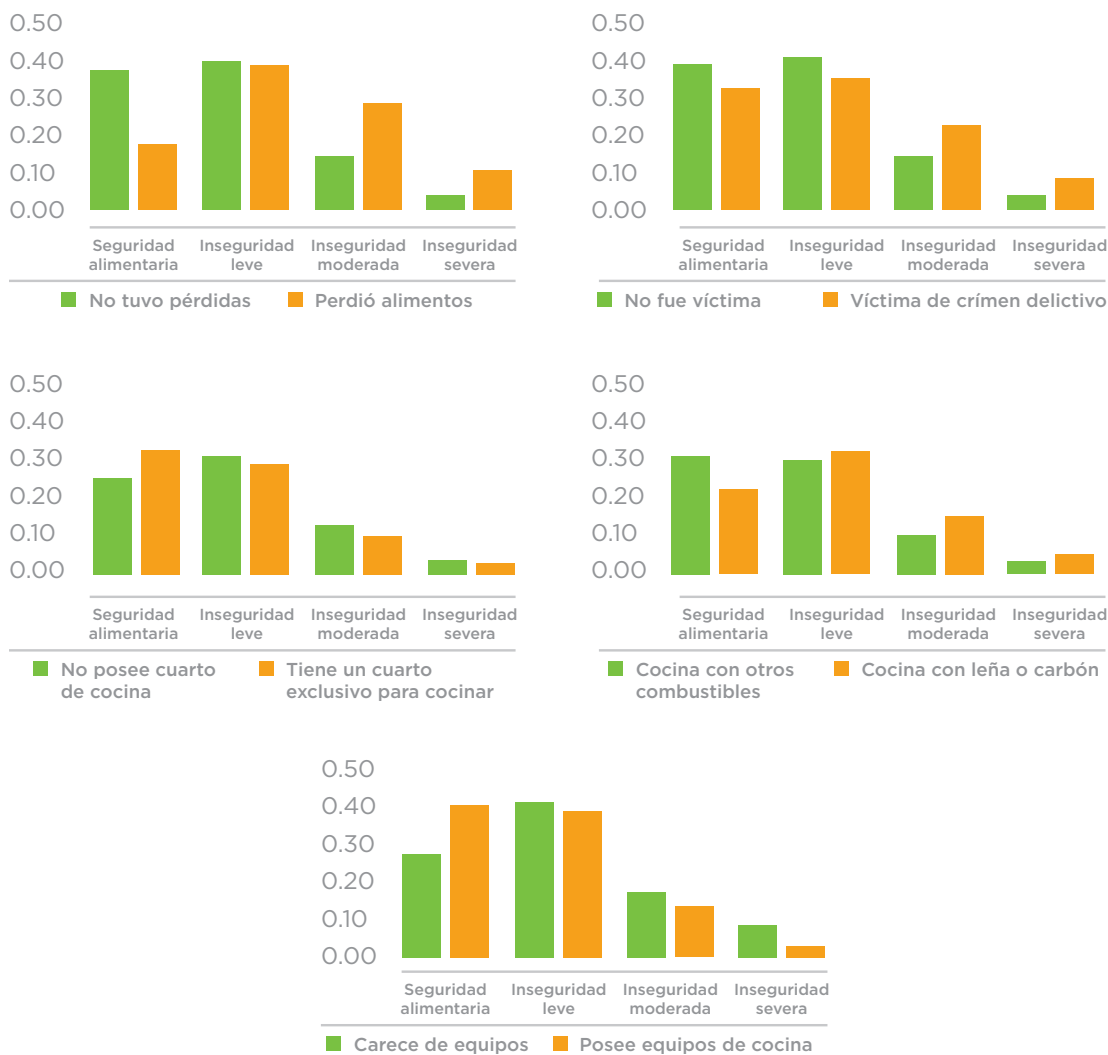
Perder alimentos debido a un desastre natural representa un 20 % menos de probabilidades de alcanzar seguridad alimentaria y, por el contrario, hasta un 21 % más de caer en una situación de inseguridad moderada o severa. Mientras que si se posee un cuarto de cocina y se tiene equipo para cocinar existe hasta 22 % más probabilidades de que el hogar se clasifique como seguro.

Las víctimas de delitos a la propiedad comúnmente se encuentran en la categoría de inseguro.

ridad moderada, dando cuenta de cómo el clima de inseguridad social repercute más allá del mero acto delictivo. Al final, cocinar con leña se traduce en aproximadamente 11.2 % menos

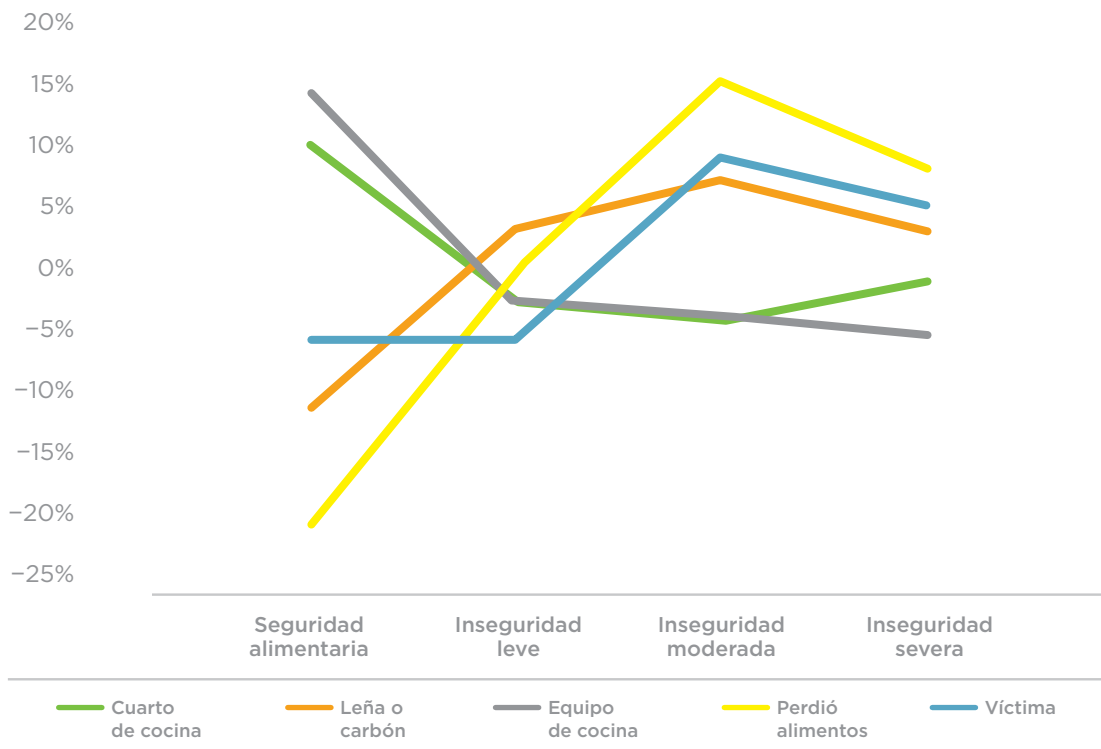
de posibilidades de vivir en plena seguridad alimentaria, y más bien incrementa 8.6 % la probabilidad de experimentar condiciones de inseguridad moderadas o severas.

Gráfico 16 (1-5). Características relacionadas a la alimentación



Fuente: Elaboración propia, con base en EMMP (2013)

Gráfico 17. Efectos en la probabilidad de pertenecer a una categoría de seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia, con base en EMMP (2013)

CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES

Las interpretaciones previas revelan cómo algunos factores sociodemográficos y económicos de los hogares influyen en que estos vivan experiencias asociadas a la inseguridad alimentaria. Sin embargo, solo describen efectos estáticos. Es decir, es posible determinar cómo un dólar más favorecerá la seguridad alimentaria de los hogares o que la presencia de un menor puede aumentar la probabilidad de padecer inseguridad alimentaria, pero la información no clarifica las dinámicas que existen entre las variables. Por ejemplo, qué ocurriría si un miembro del hogar que solía enviar remesas es deportado del

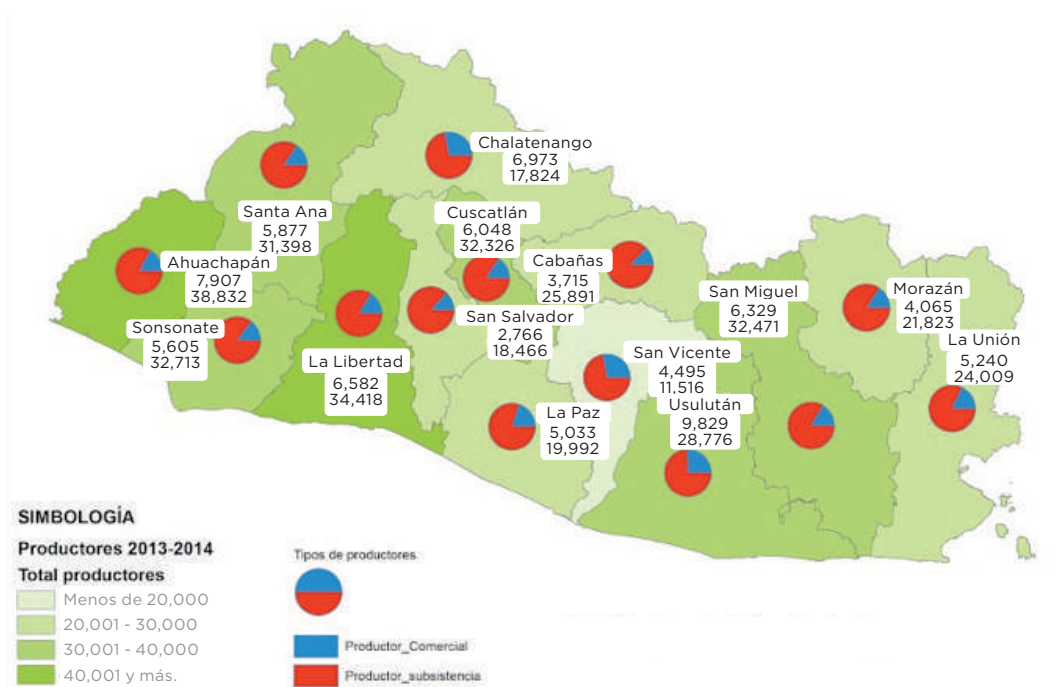
extranjero y vuelve al país junto a su hijo de 3 años que tuvo en el extranjero, pero se ocupa de inmediato generando un salario. Por un lado, el hogar crece en número, aumentando tanto los adultos como los menores. Al mismo tiempo, se reducen los ingresos familiares debido a la desaparición del flujo de remesas, pero cuando este nuevo miembro se ocupa, incrementan de acuerdo con el mercado laboral del país en ese momento. Estos efectos dinámicos son más complejos, y analizarlos uno a uno es una tarea imposible. En el Capítulo 3 se presentaron algunos casos comunes para reflejar estas dinámicas sociales y económicas que condicionan la seguridad alimentaria de los hogares salvadoreños.

ANEXO 4. MAPA COMPLEMENTARIO: PRODUCTORES POR DEPARTAMENTO

Según la Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM 2013-2014) del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de un total de 451,018 productores, 82 % eran de subsistencia y el 18 % restante eran comerciales.

El mapa presentado a continuación ilustra la distribución de la tipología de productores en los distintos departamentos del país.

Mapa 10. Cantidad de productores por departamento y distribución de productores comerciales y de subsistencia, 2013-2014



Fuente: Elaboración propia, con base en La Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM 2013-2014) (MAG, 2014)

ANEXO 5. OTRAS FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN

Para la elaboración de algunos capítulos de este documento se utilizaron fuentes primarias de información, incluyendo grupos focales, entrevistas semiestructuradas y talleres de validación.

El capítulo 2, denominado “Inseguridad alimentaria y nutricional: privaciones objetivas, vivencias subjetivas”, analizó transcripciones de grupos focales provenientes de investigaciones previas realizadas por PNUD El Salvador, concretamente: grupos focales con personas de clase media, 2012 [para el IDHES 2013] y grupos focales con personas en situación de pobreza, 2012 [para Medición multidimensional de la pobreza]. En este caso, se hizo una revisión y análisis de estas transcripciones, bajo el enfoque de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional y con un énfasis en la dimensión de la experiencia subjetiva del hambre.

Por su parte, el capítulo 4 titulado “Juventudes rurales: reducir su vulnerabilidad a favor de un arraigo productivo a la tierra”, también utilizó insumos provenientes de investigaciones realizadas por PNUD en el marco de otros esfuerzos, incluyendo grupos focales con jóvenes rurales [para el IDHES 2013] y grupos focales con actores territoriales, 2013 [para Consultas Post 2015]. La relectura y revisión de las transcripciones de estas fuentes de información se concentró en la identificación de evidencia sobre la percepción de las juventudes rurales respecto a sus transiciones escuela-trabajo, la valoración de sus oportunidades en sus territorios de origen, así como sus perspectivas de arraigo productivo.

De forma complementaria, este capítulo se nutrió de hallazgos provenientes de entrevistas semiestructuradas realizadas en 2015 con representantes de dos instituciones de educación superior (Escuela Nacional de Agricultura y Facultad de Ingeniería Agronómica de Universidad de El Salvador) que ofrecen carreras vinculadas a los temas agrícolas y tres adultos que están en la actualidad desarrollando proyectos productivos con vocación agrícola. En el primer caso, el objetivo era explorar la posición de las instituciones educativas sobre la situación de la inseguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, su percepción sobre los desafíos para contribuir a la solución de esta problemática desde la oferta educativa, así como su valoración sobre el rol y capacidades de las juventudes rurales para contribuir a la solución de este problema. En el segundo caso, el objetivo era profundizar en motivaciones de personas adultas de mantener vínculos con el sector productivo agropecuario y contrastar sus opiniones sobre las juventudes rurales con autopercepciones de las mismas juventudes y datos existentes.

Finalmente, la redacción final de este capítulo se sustentó en los resultados de un taller con jóvenes integrantes de la Asamblea Nacional de Jóvenes Rurales. Dicho taller se llevó a cabo en diciembre de 2015, tuvo una duración de cuatro horas y su objetivo era establecer un espacio de diálogo con jóvenes rurales sobre los contenidos propuestos del capítulo, validar hallazgos y obtener insumos adicionales para formular análisis y recomendaciones de políticas públicas. La metodología combinó presentaciones con técnicas de trabajo individual y grupal.

ANEXO 6. FICHERO DE PROYECTOS VINCULADOS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL SALVADOR

Este fichero presenta información de trece proyectos vigentes, o en planeación, diseñados para contribuir a la producción sustentable, comercialización y uso de productos agroalimentarios, con miras a incidir en la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en El Salvador.

Los proyectos se agrupan en las siguientes categorías: formación educativa y emprendedora de la juventud; infraestructura agropecuaria; manejo de recursos naturales, riesgo y adaptación al cambio climático en la agricultura; emprendimientos agrícolas, productivos, diversifica-

ción, acceso y de encadenamientos a mercados; y se describen brevemente los proyectos con potencial para contribuir a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Los proyectos resumidos constituyen oportunidades para ampliar o dar continuidad, por medio de financiamiento, a aquellos que han demostrado ser efectivos, rentables y viables en términos sociales, económicos y ambientales. En este sentido, deben ser vistos como fuentes de aprendizaje para enriquecer los programas y políticas públicas relacionadas con la SAN.

Categoría	Nombre del proyecto	Estado	Objetivos
Formación educativa y emprendedora de la juventud	Fortalecimiento y acompañamiento de iniciativas productivas como parte del programa Seamos Productivos, con estudiantes y egresados de los bachilleratos y técnicos del nivel superior; y fortalecimiento de los centros interactivos para el aprendizaje de las ciencias.	En ejecución	El proyecto permitirá al MINED expandir el programa Seamos Productivos a un total de 64 centros educativos y 6 sedes MEGATEC en todo el país, y desarrollar una fase de acompañamiento técnico a iniciativas productivas emprendedoras originadas en bachilleratos y técnicos del nivel superior, las cuales son apoyadas con la constitución de figuras asociativas cooperativas y dotadas de capital semilla en especie.
	Ampliación del área bajo riego en el Distrito de Riego y Avenamiento n.º 2 Atiocoyo, Unidad Norte.	En ejecución.	Incrementar la producción agrícola bajo riego ampliando el área sembrada en el Distrito de Riego y Avenamiento n.º 2 Atiocoyo, Unidad Norte, y rehabilitando zonas potencialmente regables.
Infraestructura agropecuaria	Rehabilitación y Fortalecimiento del Centro de Desarrollo para la Agricultura Familiar en la región Oriental (CEDAF Morazán)	En ejecución.	Mejorar la infraestructura, equipo, recurso humano y laboratorios del Centro de Desarrollo para la Agricultura Familiar (CEDAF) en la Región Oriental, para convertirlo en el centro especializado de transferencia técnica que apoyará a los agricultores que siembran dentro del corredor seco.

Alcances	Socios contrapartes	Zona geográfica de intervención	Período de vigencia	Monto y fuente de financiamiento (millones de dólares USD)
<p>Formación de la cultura emprendedora en cooperativismo y asociatividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitar a docentes y personal técnico que implementan el programa Seamos Productivos en los terceros años de bachillerato técnico vocacional y sedes MEGATEC. - Desarrollar proceso de asistencia técnica a docentes y estudiantes de centros de educación media técnica y sedes MEGATEC. <p>Implementación de la idea del negocio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entregar capital semilla a grupos de emprendedores constituidos. - Brindar asesoría a grupos emprendedores que implementan planes de negocios, a través de una metodología desarrollada por el Programa de Desarrollo de Proveedores, que será transferido a CONAMYPE. 	MINED, OEI.	64 centros educativos y 6 sedes MEGATEC, ubicados en el territorio nacional.	2013-2016	UE: USD 2.0
<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar un mínimo de 700 manzanas con potencial agrícola a la agricultura bajo riego. - Construir y rehabilitar infraestructura de riego y drenaje en el Distrito de Riego y Avenamiento n.º 2 Atiocoyo, Unidad Norte. - Garantizar el empleo y la seguridad alimentaria de la población beneficiaria y de la zona de influencia. 		Cantones Chacalcoyo y Santa Rosa, jurisdicción de Nueva Concepción, departamento de Chalatenango.	2015-2017	Gobierno de Taiwán
<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura (construcción y equipamiento de proyectos productivos de aves y cerdos, cerca perimetral, área administrativa, dormitorios y de capacitación, equipamiento de aulas y áreas agrícolas, entre otros). - Modelos de producción comercial (tres invernaderos tipo casa-malla, construcción de macrotúneles, dos invernaderos plantineros, materiales e insumos varios para agroplasticultura, etc.). - Equipamiento y adquisición de insumos para laboratorios, y otros. - 20,000 familias que desarrollan agricultura familiar comercial. 	MAG.	Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.	2011-2016	Gobierno de Japón

Categoría	Nombre del proyecto	Estado	Objetivos
-----------	---------------------	--------	-----------

	Desarrollo de unidades productivas agropecuarias escolares en el Cantón San Rafael Abajo, municipio	En ejecución	Contribuir al mejoramiento de la seguridad alimentaria nutricional de las familias de la comunidad a través de la producción de alimentos para el consumo escolar y familiar, fortalecer la experiencia en la producción de hortalizas y crear espacios para la crianza de granjas de gallinas ponedoras y tilapias, desarrollar un proceso educativo sólido de carácter participativo en el tema de seguridad alimentaria nutricional, sensibilizar a los actores sociales sobre la temática de seguridad alimentaria nutricional y la importancia de su participación en la solución de la problemática actual y de la inseguridad alimentaria.
--	---	--------------	---

Infraestructura agropecuaria

	Desarrollo de unidades productivas de agricultura urbana y periurbana, en 3 comunidades ubicadas en dos de los municipios priorizados del Plan El Salvador Seguro -PESS-	En ejecución.	Contribuir al desarrollo agro productivo local, ofreciendo a las familias de escasos recursos de las comunidades participantes, la oportunidad de participar en el cultivo de parcelas municipales y comunitarias con fines alimentarios y comerciales, como forma de fomentar el bienestar y la cultura de paz en los municipios. Impulsar las prácticas agroecológicas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental mediante la capacitación técnica, fomentando cambios culturales en la forma de producir los alimentos, incluyendo a la juventud y mujeres jefas de hogar de forma prioritaria, en función de generarles alternativas ante el entorno delincuencial. Fomentar y desarrollar la organización y el enfoque micro empresarial en las familias atendidas, orientando su producción al autoconsumo pero también al mercado, contribuyendo con ello en las zonas identificadas como de mayor riesgo ante la violencia, a reducir la vulnerabilidad
--	--	---------------	--

Alcances	Socios contrapartes	Zona geográfica de intervención	Período de vigencia	Monto y fuente de financiamiento (millones de dólares USD)
<ul style="list-style-type: none"> - Un Huerto Escolar pedagógico ampliado, en el Centro Escolar Católico Inmaculada Concepción. - Líderes de diferentes sectores sensibilizados en el tema de Seguridad Alimentaria Nutricional. - Actores sociales participando activamente en la implementación, cuidado y sostenibilidad del huerto escolar y especies menores. - Estudiantes capacitados en implementación, cuidado y sostenibilidad de huertos escolares y especies menores. - Madres y padres de familia aprenden con sus hijos nuevas técnicas de producción capacitados en implementación, cuidado y sostenibilidad de huertos escolares - Se fortalece el refrigerio escolar con productos provenientes del huerto: verduras, hojas verdes, frutas, huevos - Establecimiento de un fondo rotativo para el mantenimiento y extensión del huerto escolar y granjas de gallinas ponedoras y estanque de tilapias 	MAG	Centro Escolar Católico Inmaculada Concepción en la Libertad	Jun 2015 - Jul 2016	FAO
<ul style="list-style-type: none"> - 60 participantes de escasos recursos (población meta) mejoran su calidad de vida y la de sus familias, mediante la producción agrícola generada para el autoconsumo y venta de excedentes, logrando con ello, además, mejorar su dieta diaria con alimentos frescos, sanos y nutritivos. - Las iniciativas productivas del proyecto tendrán un efecto multiplicador al capacitar como agentes de cambio a 60 personas de los diferentes grupos familiares participantes, entre jóvenes, madres jefas de hogar. - Se espera incorporar 10% de la población meta del proyecto a población joven que ni estudia ni trabaja, para que puedan desarrollar iniciativas productivas rentables, que les permita contar con empleo e ingresos dignos, contribuyendo con ello a la reducción del riesgo de caer en acciones delictivas. - Se apoyarán tres tejidos organizativos y productivos de las comunidades fortalecidos por medio de la capacitación y la práctica asociativa, sobre todo, con el desarrollo del enfoque micro empresarial. 	MAG	Comunidad Las Brisas y Comunidad Atonal, del municipio de San Salvador. Comunidad de Mejicanos, municipio de Mejicanos	Nov 2015 - Nov 2016	FAO \$9,800

Categoría	Nombre del proyecto	Estado	Objetivos
Manejo de recursos naturales, riesgo y adaptación al cambio climático en la agricultura	Asistencia de emergencia para la recuperación de la capacidad productiva y de los medios de vida de pequeñas agricultoras y pequeños agricultores afectados por la sequía en el 2014.	En ejecución.	Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y disminuir en cierto grado la pobreza y malnutrición de las familias afectadas por la sequía y la falta de productos básicos, a través de la diversificación en la producción de alimentos.
	SAN para la Niñez y el Hogar Salvadoreño (SANNHOS).	En ejecución.	Apoyar la implementación e institucionalización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) a nivel nacional y local para beneficio de la población salvadoreña, especialmente de la niñez, las mujeres embarazadas y lactantes.
	Reducción de emisiones por consumo de biomasa en hogares salvadoreños.	En gestión	Reducir las emisiones dañinas a la salud de mujeres y niñas y niños de la zona rural que cocinan con leña, a través del cambio tecnológico en la forma de cocinar.
	Adaptación al cambio climático para reducir la degradación de la tierra en microcuencas frágiles de los municipios de Texistepeque y Candelaria de la Frontera - Santa Ana	En ejecución.	En ejecución.

Alcances	Socios contrapartes	Zona geográfica de intervención	Período de vigencia	Monto y fuente de financiamiento (millones de dólares USD)
<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar a 3,175 familias agricultoras para que produzcan alimentos alternativos para autoconsumo que les permita suplir sus necesidades alimenticias básicas. 	MAG.	Cabañas, San Vicente.	2015-2016	FAO: USD 0.50
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las políticas públicas y el apoyo a la construcción conjunta de iniciativas. - Mejora de la producción local y la sustitución de importaciones, tanto de materias primas como de productos terminados. - Aumento de la resiliencia de las comunidades a adaptarse al cambio climático, y reducción de la vulnerabilidad a la producción de alimentos. - Ampliación de los sistemas de información de nutrición locales. 	RR. EE., STP, MINSAL, MINED, MARN, MAG, MINEC, CONASAN, PDDH, CDC, COMURES, CALMA, CESTA, FAO, PMA, OPS, UNICEF.	Chalatenango: Las Vueltas, Nueva Trinidad y Arcatao.	2014-2016	AECID: USD 0.737
<ul style="list-style-type: none"> - La cocina ahorradora de leña reduce hasta el 96 % de las emisiones de partículas y de gases de efecto invernadero. Asimismo, reduce en un 84 % el uso de leña. - Estas características son idóneas debido a la alta incidencia de enfermedades respiratorias relacionadas con la exposición a partículas por emisiones en cocinas de leña. - En este contexto, con el proyecto se pretende cubrir a 100,000 familias pobres, según el Mapa de Pobreza (FISDL). 	FISDL, MARN, MINSAL.	El Salvador.	2016-2020	Potencialmente, Gobierno Español, a través de una NAMA (Acciones de Mitigación Adecuadas a cada País) o Fondo Verde del Clima.
<p>El Objetivo de Desarrollo del proyecto es incrementar y mejorar la provisión de bienes y servicios de la agricultura y la silvicultura de una manera sostenible, a través de la promoción del MIRC y la reducción de la degradación de la tierra; e incrementar la resiliencia de los medios de vida a las amenazas y crisis al incorporar la Adaptación al Cambio Climático (ACC) y la Reducción del Riesgo de Desastres (RDD) en los Planes de Manejo de Microcuencas Frágiles, con la participación de los pequeños agricultores.</p>	MAG, MINSAL, MARN, CENTA	Candelaria de la Frontera y Taxis-tepeque.	Dic 2014 - Sept 2017	GEF 1.5

Categoría	Nombre del proyecto	Estado	Objetivos
	Fomento al desarrollo de la acuicultura familiar en los municipios de pobreza en El Salvador.	En ejecución.	Con este proyecto se pretende establecer tecnología de cruzamiento de líneas puras de tilapia nilótica y aurea para producir alevines híbridos, además de capacitar en la metodología de asistencia técnica sobre acuicultura familiar a técnicos y productores.
	Programa de Desarrollo de Proveedores: El Salvador.	En gestión	El Programa se orienta a responder al desafío estratégico que presenta la economía salvadoreña, contribuyendo a su potencial de creación de empleo de calidad a través del fortalecimiento de sus cadenas de valor.
Emprendimientos agroproductivos, diversificación, acceso y encadenamientos a mercados.	Desarrollo y modernización rural.	En ejecución.	Contribuir a la superación de la pobreza rural a través de un modelo de desarrollo que integre el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión y organización productiva, la rehabilitación y el uso sustentable de los recursos naturales, la promoción de microempresas y negocios rurales, así como el fortalecimiento institucional para el desarrollo y modernización rural del país.

Alcances	Socios contrapartes	Zona geográfica de intervención	Período de vigencia	Monto y fuente de financiamiento (millones de dólares USD)
<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la producción de alevines híbridos de tilapia por año en las Estaciones Acuícolas del MAG, con el fin de satisfacer la demanda de familias beneficiadas procedentes de municipios de pobreza en cada departamento del país. - Contar con técnicos y productores capacitados en la metodología de asistencia técnica sobre acuicultura familiar, con el objetivo de fortalecer sus conocimientos y así se vuelvan agentes multiplicadores en el campo. - Promover a los productores privados en la adopción de la tecnología de cruzamiento. 	MAG.	42 municipios de los 14 departamentos de El Salvador.	2015-2019	Gobierno de la República de China Taiwán: USD 1.760 Gobierno de la República de El Salvador: USD 2.680
<ul style="list-style-type: none"> - El Programa actúa principalmente a través de la asistencia a proveedores existentes, así como de la identificación y evaluación de posibles proveedores nuevos. - Para este fin, se provee la capacitación, acreditación y conformación de un registro de consultores especializados en el desarrollo de proveedores (con énfasis en PyMES) y la aplicación de los conocimientos adquiridos por estos a encadenamientos productivos. 	MINED.	El Salvador.	2016-2020	
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo del capital humano y social, lo que comprende el fortalecimiento de las capacidades organizacionales en lo relacionado con la empresariedad y la responsabilidad social y ambiental. - Enfoque territorial para promover la participación ciudadana y dinamizar los territorios deprimidos en la lucha contra la inseguridad alimentaria. - Fomento de los vínculos empresariales y la promoción del acceso a los mercados para las empresas y microempresas rurales, bajo un enfoque de cadena de valor, promoviendo los encuentros de intercambio entre productores de la misma cadena de valor para el análisis de la problemática en común, promoción de diálogos de gestión y aprendizaje. - Participación activa y equitativa de las mujeres y jóvenes en las actividades, toma de decisiones y beneficios de los servicios y acciones del proyecto. 	MAG.	<p>Municipios en los departamentos de Chalatenango (33), Cabañas (9), Cuscatlán (16) y San Salvador (3).</p> <p>La Libertad (22), La Paz (22), San Vicente (13), San Salvador (3).</p> <p>Municipios: Cabañas (9), Cuscatlán (16), San Salvador (3), La Paz (22), San Vicente (13) y San Salvador (3).</p> <p>Municipios de los cuatro departamentos de la zona oriental del país.</p>	2009-2017 2015-2019 2011-2016	FIDA: USD 45.5 GOES: USD 8.6

Categoría	Nombre del proyecto	Estado	Objetivos
Emprendimientos agroproductivos, diversificación, acceso y encadenamientos a mercados.	Programa Ampliando Oportunidades Económicas para Mujeres Rurales Emprendedoras en América Latina (México, Guatemala, El Salvador y Nicaragua).	En ejecución.	Contribuir al empoderamiento económico de las mujeres rurales, mediante la promoción de procesos que desarrollen las capacidades de las mujeres para mejorar el manejo y comercialización de sus emprendimientos de negocio, así como favorecer su ciudadanía para incidir en la formulación de las políticas públicas.
	Un pueblo, un producto en El Salvador.		Establecer un modelo “Un pueblo, un producto”, para apoyar el desarrollo de las industrias locales distintivas.
	Profarmers El Salvador-Productos y mercados.	En ejecución.	Fortalecer las capacidades del MAG y de las asociaciones de productores de granos básicos que conforman los tres Centros de Negocios y Servicios (CNS) y de otros CAS apoyados por el Gobierno.
	Asociatividad, resiliencia y mercados. Impulsar la asociatividad agroempresarial en pequeños productores agropecuarios resilientes.	En ejecución.	Contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de manera sostenible en las familias que practican la pequeña producción.

Fuente: Programa mundial de alimentos (PMA). (2015). Comparativo de proyectos vigentes y en gestión de diciembre del 2010 - noviembre del 2015. Mesa de agricultura coordinada por PMA [Datos no publicados].
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2016) Mapeo de proyectos., en <http://www.mag.gob.sv/category/proyectos-activos/> [Datos no publicados].

Alcances	Socios contrapartes	Zona geográfica de intervención	Período de vigencia	Monto y fuente de financiamiento (millones de dólares USD)
<ul style="list-style-type: none"> - 327 mujeres rurales organizadas en 26 iniciativas productivas. 	Secretaría de Inclusión Social	Usulután: Jiquilisco, Ozatlán, Santa Elena, Puerto El Triunfo, San Francisco Javier, Alegría y Berlín. San Miguel: Chinameca, Nueva Guadalupe y San Miguel.	2013-2016	FIDA/ONU Mujeres: USD 0.50
<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de emprendimientos económicos empresariales y capacitación de autoridades salvadoreñas en el desarrollo de mecanismos de dirección industrial, que permita la promoción de industrias locales y mejorar la capacidad industrial para la generación de ingresos. - Fomento de 15 empresarios, 80 personas capacitadas y 3 equipos a desarrollo de OVOP. 	CONAMYPE.	San Salvador, La Libertad, Cabañas.	2014-2017	ICDF-Taiwán/contrapartida Gobierno de la República de El Salvador: USD 0.710/USD 0.50
<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar las oportunidades de comercialización de más pequeños agricultores de granos básicos a nivel regional y local. - Fortalecer las capacidades y la operación de los CNS y los CAS establecidos durante el PAF y la iniciativa P4P, aprovechando nuevas oportunidades de mercado mediante la suma de valor y el procesamiento para la producción de alimentos o mezclas complementarias fortificadas o biofortificadas. - Institucionalizar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas generadas en la iniciativa P4P en el marco del apoyo al PAF, con el fin de desarrollar o fortalecer las capacidades de la contraparte del MAG en la vinculación de los pequeños productores a los mercados formales y ayudar a crear un entorno normativo y legal favorable para los pequeños productores, con énfasis en la producción de granos básicos. 	MAG, Asociaciones de productores.	Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate, La Libertad, Cabañas, La Paz, San Vicente, Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.	2015-2018	Howard G Buffett Foundation/contrapartida asociaciones de productores: USD 2.83/USD 0.150
<ul style="list-style-type: none"> Fomento de la asociatividad de pequeñas productoras y pequeños productores. - Contribuir en la creación de resiliencia en 650 hogares rurales. - Aumento de las oportunidades de negocios para asociaciones de pequeñas productoras y pequeños productores. 	Pequeños productores.	Morazán, Usulután, San Vicente y La Paz.	2016-2018	Cooperación Italiana: USD 0.7

Desnutrición infantil

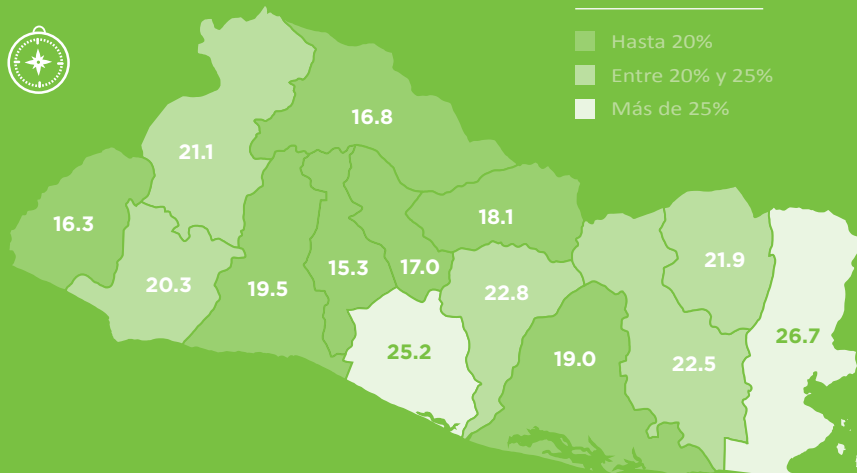
Los datos más recientes sobre desnutrición en el país provienen de la Encuesta Nacional de Salud (MINSAL, 2014a) y están disponibles para la población menor de 5 años de edad (referencia poblacional OMS).

- Bajo peso por edad (**desnutrición global**): **5%** (4.9% urbano y 5.0% rural)
- Baja talla para edad (**desnutrición crónica**): **13.6%** (11.4% urbano y 16.6% rural);
- Bajo peso para talla (**desnutrición aguda**): **2.1%** (2.2% urbano y 2.0% rural).

Inseguridad alimentaria y nutricional

MAPA DE INCIDENCIA DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA MODERADA Y SEVERA POR DEPARTAMENTO (PORCENTAJE DE HOGARES)

FUENTE: DIGESTYC (2015) (EHPM 2014)



Vulnerabilidad en la producción de alimentos

A pesar de los avances, El Salvador necesita reforzar esfuerzos para asegurar la disponibilidad de alimentos



49 años (MAG, 2009)

Edad promedio de productores. Presenta pocas perspectivas de recambio generacional en la población que produce alimentos



Escenarios de **rendimientos decrecientes** en la producción de **granos básicos (maíz y frijol)** debido a los efectos del cambio climático



Menos del 4% (INSAFOCOOP, 2015)

De las cooperativas existentes se concentran en giros relacionados con la producción agropecuaria y agroindustrial



8 de cada 10 (MAG, 2014)

Productores agropecuarios son de subsistencia

Seguridad alimentaria y nutricional: camino hacia el desarrollo humano

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO

Julio 2016 / N.º 12

Este Cuaderno sobre Desarrollo Humano es el resultado del esfuerzo conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

El documento pretende contribuir a la reflexión sobre los desafíos nacionales para lograr la seguridad alimentaria y nutricional y avanzar hacia la consecución de los objetivos trazados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El análisis se centra en los diferentes factores de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional que todavía enfrentan los hogares salvadoreños y en diversas medidas que pueden adoptarse para superar esta vulnerabilidad. Continuar innovando en políticas públicas que integren los ámbitos sociales, económicos y ambientales resulta fundamental para este propósito, como también lo es potenciar el rol y las capacidades de las juventudes rurales.