

LOS DESAFÍOS DE LA PLANIFICACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL SALVADOR 2020

Una mirada analítica al marco regulatorio, a la institucionalidad, a los efectos del COVID-19 y las oportunidades del país para garantizar el Derecho a la Alimentación de la población.



I. Marco Jurídico

MJ Internacional y regional	100%
MJ Nacional	50%
Planes, Políticas y Estrategias Nacionales	50%

II. Intersectorialidad y Planificación

Autoridad Nacional de SAN	100%
Planificación Operativa	50%
Planes, Políticas y Planificación y OSC	50%

III. Coyuntura COVID-19

Impacto económico	30%
Política Fiscal	50%

IV. Monitoreo y Evaluación

Estadísticas Nacionales	30%
Sistema de Vigilancia	30%

PROYECTO

“Fortalecimiento de Capacidades Técnicas en MEAL y Sostenibilidad de NutrES”

COOPERANTE

Fondo de Investigación e Innovación de la Red de la Sociedad Civil SUN

AGRADECIMIENTOS

La Alianza NutrES agradece a las instituciones de Gobierno, Sociedad Civil, Academia y Naciones Unidas que ofrecieron información para la elaboración de este informe.

Un documento de la Alianza NutrES para contribuir a la mejora de los procesos de planificación en nutrición en El Salvador.

Noviembre, 2020



RESUMEN EJECUTIVO

A través de los años, El Salvador ha demostrado un compromiso por desarrollar sistemáticamente avances en diferentes temas prioritarios de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Desde el punto de vista internacional y regional, el país ha permanecido como un estado firmante de los principales tratados internacionales sobre derechos humanos, además de sentarse en la primera fila de las instancias que promueven el cumplimiento de estos derechos en la región latinoamericana.

A nivel nacional, El Salvador ha buscado implementar acciones para garantizar el Derecho a una Alimentación Adecuada de la población. El país ha aprobado un marco regulatorio amplio, basado en prioridades comunes en el tema de SAN, acordadas entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Uno de los ejemplos más destacados es el tema de lactancia materna, el cual posee un fundamento legal y una estructura institucional sólida, capaz de generar un impacto evidente a toda la población.

En el caso de la SAN, el país posee una historia marcada por los cambios de gobierno y las prioridades específicas que tradicionalmente estos cambios acarrearán. Esto ha generado desafíos importantes que hoy en día continúan impactando el avance hacia la Soberanía Alimentaria. En 2009, el país realizó el mayor esfuerzo que se posee en términos de SAN. Creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y con él la primera Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del país. El CONASAN tuvo avances importantes en su papel de autoridad de la SAN en el país.

Esta entidad demostró que El Salvador posee la capacidad de integrar sus esfuerzos en pro de lograr objetivos comunes en la planificación de la SAN en el país. Estos esfuerzos han sido limitados por desafíos estructurales y coyunturales que permanecen actualmente. El más importante es que el país no posee una Ley de SAN con la cual se asegure la efectividad de la

gestión, contraloría, coordinación y el financiamiento de las actividades de SAN. Este desafío tampoco permite que en la planificación de SAN se generen acciones vinculantes para los actores gubernamentales y no gubernamentales en todo el país.

Este hecho tiene implicaciones que se extienden en todos los campos necesarios para garantizar el Derecho a la Alimentación de la población. En 2019, con el cambio de gobierno, las actividades del CONASAN y sus logros, no han sido retomadas de forma efectiva en la prioridad política nacional y en los documentos de planificación vigentes actualmente. En ese contexto, El Salvador enfrenta cuellos de botella significativos en la planificación de SAN en el país.

Adicionalmente, COVID-19 configura un escenario crítico en el cual las prioridades del Estado se enfocan en el plano económico y de salud pública. Luchar contra los efectos económicos negativos de la pandemia es una prioridad nacional, tanto estratégica como financiera; así como los esfuerzos organizados para prevenir el contagio y tratar la enfermedad. Este hecho desplaza temporalmente a un segundo plano la planificación de SAN en el país, lo cual podría causar daños irreversibles en los avances ya logrados y un retraso en la lucha contra la inseguridad alimentaria y malnutrición en el largo plazo.

Sin embargo, El Salvador es un país que avanza. Todos estos desafíos son oportunidades para cambiar los escenarios desfavorables en favorables, en pro de modificar los desafíos estructurales y coyunturales, para orientarlos a una concepción ideal de la SAN. Que incluya una nueva ley de SAN, una autoridad de la SAN ubicada en el nivel político más alto posible, desde donde tenga las mejores posibilidades de ejercer su gestión y de llevar a la mesa de las prioridades nacionales, la urgencia de planificar la Soberanía Alimentaria que las salvadoreñas y los salvadoreños merecen.

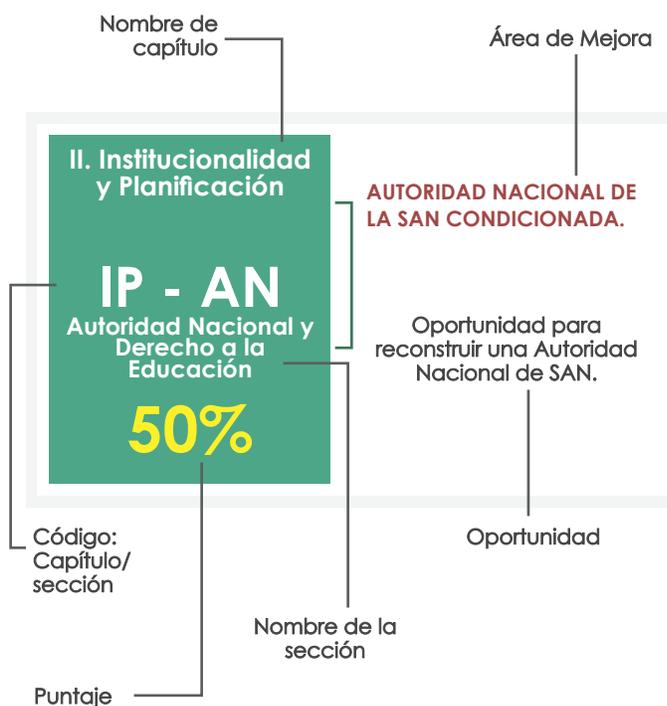
PREFACIO TÉCNICO

Este documento de análisis cualitativo utiliza una variación de la triangulación¹ como técnica de investigación para determinar los desafíos en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). En la primera fase se realizaron una serie de entrevistas a personas con gran capacidad técnica y experiencia reconocida en el tema de SAN en El Salvador. Sus opiniones individuales se analizaron para encontrar los aspectos más comunes identificados como “cuellos de botella” (desafíos) en el tema de la planificación de la SAN. Estos desafíos fueron categorizados en cuatro grandes áreas: el marco legal y político, el abordaje operativo, el contexto COVID-19 y el esquema de monitoreo y evaluación. En una segunda fase, se compiló una fuente documental robusta, que incluyó fuentes nacionales e internacionales de información relacionada directamente a las cuatro grandes áreas de desafíos encontrados. Estos documentos incluyeron guías internacionales sobre implementación de políticas públicas, derechos humanos y tratados en el tema de SAN en la región latinoamericana.

En la tercera fase se realizó una comparación entre los desafíos expuestos por las personas y la justificación presente en la documentación de la fase dos. Este análisis permitió la triangulación de una evidencia práctica con una justificación técnica documental, con lo cual se encontró una idea clara del “deber ser” ecualizado al contexto salvadoreño. Esta triangulación dio como resultado final cuatro capítulos y diez secciones. Para facilitar la comprensión de la persona que lee el documento, cada sección se expone utilizando la misma lógica sistemática. En primer lugar, se expone el “deber ser” como un escenario ideal para el desafío encontrado, luego se describe la situación práctica real en el país, evidenciando las implicaciones en el presente y en el futuro. Finalmente, la sección se concluye con una recomendación, que se origina del análisis estructural del cuello de botella al compararlo con el escenario ideal, tomando en cuenta las posibilidades y oportunidades que tiene la autoridad nacional responsable, para ofrecer una forma de posible solución al desafío presentado.

La metodología también incluye un porcentaje de cumplimiento, que se expone agregando una tarjeta como herramienta visual de resumen. Este porcentaje de cumplimiento tiene dos propósitos: apoyar a la persona que lee a entender de forma individual y colectiva los desafíos presentados; y dos, servir de punto de partida para una actualización de este documento en el caso que alguno de los elementos expuestos como áreas de mejora u oportunidades cambien en el tiempo. El porcentaje de cumplimiento posee tres posibilidades:

1. **100%** implica el escenario más favorable, este se presenta cuando todos los elementos de la sección se apegan a la realidad práctica de forma aceptable.
2. **50%** implica que existe un desafío pero que al mismo tiempo existe una oportunidad clara para superarlo.
3. **30%** es el escenario más desfavorable, en el cual la oportunidad requiere un mayor esfuerzo, sin embargo, es posible. A continuación, se describe cada una de las partes que incluye la tarjeta que se encuentra en cada sección y que permite la construcción del resumen gráfico.



I. Marco Jurídico y Político

MJ - IR

Marco Jurídico
Internacional y
Regional

100%

MJ - N

Marco Jurídico
Nacional

50%

MJ - PPEN

Planes,
Políticas y
Estrategias
Nacionales

30%

II. Intersectorialidad y Planificación

IP - AN

Autoridad
Nacional y
Derecho a la
Alimentación

50%

IP - PO

Planificación
Operativa
Intersectorial

30%

IP - OSC

Planificación y
Organizaciones
de la Sociedad
Civil

30%

III. Coyuntura COVID-19 y Planificación de la SAN

C19 - IE

Impacto Económico

30%

C19 - PF

Política Fiscal

50%

IV. Marco Jurídico y Político

ME - EN

Estadísticas Nacionales

30%

ME - SV

Sistemas de Vigilancia

30%

En este análisis se presentan cuatro capítulos y diez secciones. El primer capítulo ofrece un panorama del país ante los marcos jurídicos y políticos internacionales y nacionales. El segundo capítulo describe la situación de la institucionalidad y la planificación intersectorial en el tema de la SAN. En el tercero se aborda el impacto

de la coyuntura COVID-19 en las prioridades de la agenda nacional y sus perspectivas para el próximo 2021. En el cuarto capítulo se analiza la situación de las estadísticas nacionales y las repercusiones que tiene en la toma de decisiones basadas en evidencia.

CONTENIDO

GLOSARIO, SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
PRESENTACIÓN	8
1. Marco Jurídico y Político	9
1.1. Marco Jurídico Internacional y Regional	9
1.2. Marco Jurídico Nacional	9
1.3. Políticas, Planes y Estrategias Nacionales	10
2. Intersectorialidad y Planificación	11
2.1 La Autoridad Nacional y El Derecho a la Alimentación	12
2.2 Planificación Operativa Intersectorial	13
2.3 Planificación y Organizaciones de la Sociedad Civil	14
3. Coyuntura COVID-19 y Planificación de la SAN	15
3.1. Impacto de COVID-19 en la Economía Salvadoreña	15
3.2. Prioridades de la Política Fiscal Actual	15
4. Estadísticas Nacionales y Esquema de Monitoreo y Evaluación	16
4.1. Desafíos de la Base Estadística Nacional	16
4.2. Esquema de Monitoreo, Evaluación y Sistemas de Vigilancia	18
RESUMEN DE RECOMENDACIONES	19
BIBLIOGRAFÍA	20

GLOSARIO, SIGLAS Y ABREVIATURAS

- **ABAZORTO:** Asociación de Beneficiarios del Agua de la Zona Norte de Tonacatepeque.
- **BCR:** Banco Central de Reserva.
- **CALMA:** Centro de Apoyo de Lactancia Materna.
- **CBA:** Canasta Básica Alimentaria.
- **CDC:** Centro para la Defensa del Consumidor.
- **CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- **CEPAL:** Comisión Económica para América Latina.
- **CODESAN:** Comités Departamentales de SAN.
- **COMUSAN:** Comités Municipales de SAN.
- **CONASAN:** Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- **COTSAN:** Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- **COVID-19:** Enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente.
- **DESC:** Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- **DIGESTYC:** Dirección General de Estadísticas y Censos.
- **DUDH:** Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- **EHMP:** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
- **FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- **FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- **IPC:** Índice de Precios al Consumidor.
- **IPP:** Índice de Precios al Productor.
- **IVAE:** Índice de Volumen de la Actividad Económica.
- **MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- **MARN:** Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- **MH:** Ministerio de Hacienda.
- **MIGOB:** Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial.
- **MINDEL:** Ministerio de Desarrollo Local.
- **MINEC:** Ministerio de Economía.
- **MINSAL:** Ministerios de Salud.
- **NUTRES:** Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional.
- **ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- **ONSAN:** Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- **OPS:** Organización Panamericana de la Salud.
- **OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil.
- **PARLACEN:** Parlamento Centroamericano.
- **PARLATINO:** Parlamento Latinoamericano.
- **PDS:** Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social.
- **PIB:** Producto Interno Bruto.
- **PIDCP:** Pacto de los Derechos Civiles y Políticos.
- **PIDESC:** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- **PMA:** Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.
- **PSAN:** Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- **SAN:** Seguridad alimentaria y nutricional.
- **SICA:** Sistema de Integración Centroamericana.
- **SIS:** Secretaría de Inclusión Social.
- **SISAN:** Sistema de Información para la Vigilancia, Monitoreo y Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- **SNU:** Sistema de Naciones Unidas.
- **SUN:** Scaling Up Nutrition
- **UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- **UNOPS:** Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

PRESENTACIÓN

La Alianza NutrES ha implementado desde el año 2018 el proyecto “Abogacía e Incidencia para contar con un Plan de Nutrición SMART en El Salvador” con el apoyo técnico y financiero del Movimiento Scaling Up Nutrition SUN y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos UNOPS. Un logro importante de dicho proyecto fue la coordinación y trabajo conjunto con gobierno para elaborar una “Propuesta de la Sociedad Civil para la construcción de una estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional Multisectorial” un aporte de suma importancia estratégica construido por la sociedad civil para apoyar los procesos de planificación nacional en seguridad alimentaria.

En dicho esfuerzo, CALMA, como representante de la Alianza de Sociedad Civil de SUN, y CONASAN, construyeron conjuntamente la estrategia de SAN basada en los resultados de las consultas del Gobierno para la elaboración de la Política Nacional de SAN 2018-2028 y el Plan Cuscatlán, el cual consideraba el enfoque de las nuevas autoridades de gobierno, incluyendo insumos para poder construir una planificación de nutrición con enfoque SMART.

Dicho documento fue presentado al despacho del Viceministro de Salud, incluyendo al punto focal de SUN, en octubre de 2019 y se configuró un equipo interinstitucional para poder validar dicho insumo y proceder con la siguiente etapa, la planificación nacional de SAN. Sin embargo, el poco tiempo de haber asumido el cambio de autoridades en el Ministerio de Salud, el cambio de punto focal y la Pandemia de COVID-19 han sido algunas de las causas externas que no han permitido avanzar en la elaboración de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional con enfoque SMART.

Para reactivar el tema con los actores nacionales

vinculados a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, un punto de partida es la elaboración de un documento, basado en un análisis MEAL, que permita identificar los cuellos de botella (desafíos) en materia de planificación nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Es así como nace la solicitud de construir este documento. En el cual se ha buscado desarrollar un análisis robusto de la situación actual y las perspectivas, que muestre hallazgos en los cuales se basen nuevas herramientas de abogacía y que logre poner en la agenda de los actores a nivel nacional, la urgencia de reactivar la planificación nacional de la SAN.

En este análisis se ha incluido una amplia revisión de los documentos más importantes en el tema de SAN a nivel internacional y nacional. Se han analizado documentos legales, planes operativos y estratégicos, guías internacionales sobre implementación del Derecho a la Alimentación y políticas públicas, creadas por entidades con gran reconocimiento en el tema como FAO y CEPAL. Se ha incluido la opinión de personas con una gran capacidad y experiencia en este tema en el país. Y los principales hallazgos se han consultado con varios actores que representan a instituciones representativas en el tema de SAN en la región. Finalmente, los hallazgos se han integrado utilizando técnicas visuales que facilitan la comprensión y la actualización de los hallazgos encontrados.

Estos elementos han sido incluidos con el propósito de lograr un producto de calidad, que pueda servir como referencia para la toma de decisiones y para gestionar estrategias de abogacía basadas en evidencias. En las cuales se busque un impacto conjunto, capaz de lograr un cambio significativo en la implementación de los derechos humanos en el país.

1. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

El marco jurídico y político nacional e internacional es uno de los fundamentos esenciales para el desarrollo de una planificación exitosa en el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). En este capítulo se analizan los avances y desafíos más importantes en el marco legislativo y político del país. Este análisis se realiza desde dos puntos de vista, el primero relacionado con la participación del país en los tratados y entidades internacionales. Segundo, en cómo El Salvador aprovecha el marco legislativo y político nacional para justificar la planificación en el tema de SAN.

1.1 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y REGIONAL

La región centroamericana posee avances significativos en el cambio del enfoque basado en necesidades a un enfoque basado en derechos. Actualmente, todos los países centroamericanos han ratificado los principales tratados internacionales que reconocen el Derecho a la Alimentación; principalmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)², el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³, y el Protocolo Facultativo del PIDESC⁴ (FAO, 2015).

El Salvador también es parte de los países que adoptaron el conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) globales, incluidos en la “nueva agenda de desarrollo sostenible” (UN septiembre, 2015)⁵. En los cuales se destaca el ODS 1 “Erradicar la pobreza” y el ODS 2 “Hambre Cero” que establecen metas claras para combatir de forma integral la inseguridad alimentaria para el año 2030.

Estos tratados internacionales orientan a los países a lograr metas en común y alinear sus prioridades en pro de garantizar los procedimientos de protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en toda la región. Desde el punto de vista legal, estos instrumentos representan compromisos jurídicamente vinculantes para los estados miembros, los cuales se ven en la obligación de reconocer y de cumplir sus disposiciones.

A nivel regional, El Salvador, junto a Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, forman parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) desde su creación en 1991. Adicionalmente, El Salvador es un estado miembro del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas entidades son espacios permanentes de diálogo y gestión de políticas públicas, que promueven el cumplimiento de los derechos humanos y poseen estructuras técnicas que evalúan las necesidades y las posibles soluciones a problemáticas regionales; en función de los objetivos de la integración centroamericana y de coordinación en América Latina. En este contexto, El Salvador posee una ventaja

determinante al formar parte de los estados fundadores firmantes y de las entidades regionales. Al ratificar estos tratados internacionales, se muestra un compromiso indudable de construir y mantener una base sólida jurídica, que permite planificar actividades directamente relacionadas al cumplimiento del Derecho a la Alimentación. Por tanto, a esta sección, se le brinda una puntuación de 100% de cumplimiento.



1.2 MARCO JURÍDICO NACIONAL

A nivel interno, El Salvador posee avances importantes en la aprobación de los marcos regulatorios de la SAN. Entre estos se destacan (PSAN, 2018-2028):

1. Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna (2013).
2. Ley del Programa Vaso de Leche Escolar (2013).
3. Ley del Medioambiente (reformada 2012).
4. Ley de Fomento de la Producción (2011).
5. Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (reformada 2013).
6. Reforma de la Ley General de Educación para la regulación de los cafetines escolares (2016).
7. Ley de Protección al Consumidor (reformada 2018).

8. **Reforma de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011).**
9. **Reglamento del Funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (2016).**
10. **Reglamento del Funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (2016).**

En general, el marco legislativo salvadoreño está principalmente conformado por leyes, decretos y directivas a nivel de los ministerios relacionados directa o indirectamente a la SAN (FAO, 2015). Esta estructura del marco legislativo permite al Estado abordar la planificación de la SAN desde una perspectiva inclusiva y multidimensional; alineando los mandatos de las instituciones del sector público entorno a la SAN.

Sin embargo, a pesar de las implicaciones positivas del marco legislativo actual, su debilidad en el tema legal radica en la ausencia de una ley de SAN aprobada. El último proyecto de ley fue remitido para la revisión y aprobación del pleno de la Asamblea Legislativa en 2014. El Plan Cuscatlán⁷ menciona que se debe impulsar la formulación y aprobación de una ley SAN (pág. 74 de la sección Salud), pero no hace referencia específicamente al proyecto de ley ya elaborado. Por tanto, aún se desconoce si la ley SAN tal cual fue remitida sería aprobada, o si, la frase “impulsar la formulación” implica elaborar y aprobar un nuevo proyecto de ley SAN.

Lo anterior implica que los únicos documentos legales que sostienen directamente la temática de SAN en el país son la Constitución y el Decreto Ejecutivo 63-2009 con el cual se crea el CONASAN. Este último fue creado por medio de un decreto presidencial, que a la fecha de este análisis aún no ha sido firmado por la presente administración y tampoco ratificado por las instituciones que conforman su comité técnico.

En ese contexto, El Salvador no cuenta con una ley de SAN que articule la planificación de las organizaciones del sector público y privado, y que oriente de forma efectiva a las organizaciones de la sociedad civil, dificulta la unificación de los actores clave en pro de lograr los objetivos nacionales e internacionales en

el tema de la SAN. Por tanto, la creación de políticas públicas efectivas, la asignación de recursos y el logro de metas de todos los actores involucrados se compromete de forma indeterminada.

Tomando en cuenta los aspectos a favor y en contra expuestos en esta sección, se asigna un cumplimiento del 50%. Lograr la formulación y/o aprobación de una Ley de SAN es determinante para establecer un marco jurídico nacional sostenible, en función del desarrollo de una planificación nacional e intersectorial de SAN efectiva.



1.3 POLÍTICAS, PLANES Y ESTRATEGIAS NACIONALES

Una de las fortalezas del Estado salvadoreño en el tema de SAN es contar con productos específicos de planificación aún vigentes a la fecha de este análisis. Estos productos han sido elaborados por medio de procesos exhaustivos de consulta y poseen líneas estratégicas que toman en cuenta la opinión de los sectores vinculados a la SAN y de la población a nivel nacional.

Uno de los productos directamente vinculados a la SAN es la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018⁶ (PSAN), que tiene una vigencia hasta 2028. Esta política tomó como base la PSAN 2011-2015 y también el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016. La PSAN 2018 cuenta con una actualización de las líneas estratégicas, un análisis de la situación alimentaria y nutricional y de los desafíos de la SAN en el país, y también, una estrategia de implementación de la política por medio de las instancias adjuntas al CONASAN, descritas en dicho documento.

Otro de los documentos de planificación vigentes a la fecha de este análisis es el Plan Cuscatlán. Este plan de nación contiene los objetivos, ejes y propuestas

generales que el ejecutivo ha determinado como prioridades para el quinquenio 2019-2024¹. Dentro de la lógica del plan, la salud, la educación, la economía y la agricultura son los sectores con una mayor vinculación con la SAN.

En julio de 2020, el gobierno de El Salvador presentó el Resumen del Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2020-2024 ¹(PDS). Este plan define nueve problemas esenciales de desarrollo y sus respectivos objetivos a alcanzar, con una lógica de planificación basada en resultados (PDS 2020-2024). La SAN se aborda desde una perspectiva multidimensional en todo el documento. De manera directa en el Problema de Desarrollo N°2 “Inseguridad Alimentaria” y de forma indirecta en los Problemas de Desarrollo relativos a la pobreza, educación, empleo, primera infancia, salud, igualdad de género y cambio climático.

¹Documento aún no disponible al público en general.

Este documento también menciona un alineamiento con El Plan Cuscatlán y con la Estrategia de Desarrollo Económico 2019-2024, sin embargo, esta última no se encontró disponible al momento de este análisis.

Al analizar estos tres documentos es evidente que la concepción más general de la SAN se aborda de manera congruente tanto en el Plan Cuscatlán como en el PDS 2020-2024 y, de forma más directa en la PSAN 2018-2018, sin embargo, no se evidencia una vinculación entre los dos primeros planes y la PSAN, ni a los planes o entidades gubernamentales que por medio de ella se crean. En ese sentido, es claro que una planificación vinculada de forma sostenible, a través de leyes y políticas públicas retomadas entre los diferentes períodos de gobierno brinda una idea exitosa de continuidad y de aprovechamiento de los

recursos y de los esfuerzos institucionales y de la población, hecho que en este caso no se tiene.

No contar con esta vinculación presenta un desafío que tiene un impacto directo en la continuidad de las acciones creadas a partir de los esfuerzos ya invertidos en PSAN 2018-2028, en el proyecto de Ley de SAN presentado en 2014 y en los avances que las instituciones de los sectores gubernamentales y no gubernamentales han logrado y que están alineados a la PSAN. El impacto se extiende a las instituciones de gobierno, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, que ahora se ven en la necesidad de invertir recursos para realinear o incluso crear nuevos planes operativos y estrategias vinculadas al PDS 2020-2024.

Que este impacto se mantenga en el futuro dependerá de cómo se implementen las acciones relativas a la SAN plasmadas en el PDS 2020-2024, o en las planificaciones que se generen a partir de este. Aprovechar los esfuerzos ya realizados e integrarlos en los nuevos planes podría mitigar el impacto que se tiene actualmente.

Debido a las implicaciones antes mencionadas, a esta sección se le brinda una puntuación de 30% de cumplimiento.

I. Marco Jurídico

MJ - PPEN

Planes, Políticas y Estrategias Nacionales

30%

LA SAN SE EVIDENCIA COMO PRIORIDAD NACIONAL EN LOS PLANES Y EN LA PSAN.

La PSAN no se vincula al Plan Cuscatlán o al PDS 2020-2021.

La continuidad de las actividades de la PSAN se pone en riesgo.

2. INTERSECTORIALIDAD Y PLANIFICACIÓN

Garantizar el derecho a la alimentación en El Salvador depende de tres pilares fundamentales:

1. Un marco legal internacional y nacional vinculante.
2. Una política pública basada en la legislación vigente y en un diagnóstico y consulta a nivel nacional.
3. Una institucionalidad sólida, que disponga de los recursos necesarios para alcanzar y evaluar

las metas planificadas. Estos pilares deben ser sistemáticamente fortalecidos en el corto y largo plazo, hasta generar la madurez que las instituciones necesitan para ser consistentes con los objetivos de país a través de los años.

En el tema de Seguridad Alimentaria, el concepto de institucionalidad toma una perspectiva clara cuando

se evalúan las dinámicas que tanto el Estado como las instancias gubernamentales (ministerios, secretarías y gabinetes coordinadores), la población en general y el sector privado han tenido a lo largo de los años en este tema (CONASAN, 2012). Si bien el Estado salvadoreño siempre ha establecido compromisos internacionales, las iniciativas por concretizar los esfuerzos entre el sector público, privado y la sociedad civil al interior del país, no han logrado un

impacto determinante en el establecimiento de un común acuerdo de planificación e implementación de acciones a favor de la SAN.

Desde esa perspectiva, este capítulo analiza el tema de la institucionalidad en función de la planificación, buscando evidenciar qué desafíos se vuelven imperantes abordar para lograr establecer un orden lógico de ejecución de acciones ideal, desde el contexto salvadoreño actual.

2.1 LA AUTORIDAD NACIONAL Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La Seguridad Alimentaria y Nutricional es un concepto multidisciplinario con un alcance multisectorial. Esta cualidad intrínseca orienta a una búsqueda de los actores estrechamente vinculados con la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos en el país, con el objetivo de integrarlos a la realización del derecho humano a una alimentación adecuada. Estos actores se ubican en un rango muy amplio que va desde el nivel central hasta el nivel comunitario, contribuyendo desde sus mandatos y acciones al bienestar y desarrollo de la población.

Sin embargo, esta cualidad intrínseca también implica que la necesidad de juntar varios actores es principalmente debido al hecho de que cada uno de ellos mira el tema de la SAN desde una perspectiva particular. Los ministerios tienen un mandato específico de acuerdo con el problema social que intentan resolver; las autoridades y actores locales buscan el logro de objetivos específicos dentro de su cobertura geográfica; el sector privado busca en la población una relación de oferta y demanda para sus productos y servicios; y las organizaciones de la sociedad civil sirven como representantes de las necesidades y objetivos más inmediatos de la población.

Esta situación prevalece en todo el mundo, y más específicamente en el modelo de gestión pública en América Latina. Esta región ha demostrado que cuando el titular de la obligación y de los compromisos es una autoridad a nivel nacional, capaz de desarrollar e implementar los marcos legislativos, fortalecer la institucionalidad, coordinar con los sectores, garantizar el presupuesto, entre otros aspectos, el ciclo de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas logra una dimensión de cumplimiento efectiva en el largo plazo (FAO, 2013).

El Salvador ha implementado varios esfuerzos en

esa vía. Uno de los más determinantes ha sido el establecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). Desde su creación en 2009, este consejo ha logrado desarrollar dos versiones de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en 2011 y en 2018), un Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2012) y un proyecto de Ley de SAN (2014), entre otros logros en materia legislativa y programática (PSAN, 2018-2028). En cuanto a implementación, este consejo logró avances significativos en la territorialización de la PSAN por medio de las figuras de los Comités Departamentales de SAN (CODESAN) y los Comités Municipales de SAN (COMUSAN).

Sin embargo, uno de los mayores desafíos del CONASAN es haber sido creado por medio de una integración a la Secretaría de Inclusión Social (SIS) y luego, en 2011, al Ministerio de Salud (MINSAL), que es la entidad que le preside actualmente. En la región centroamericana, uno de los éxitos principales del funcionamiento de los consejos de seguridad alimentaria (SESAN⁷ en Guatemala, por ejemplo) es que se encuentran en el más alto nivel político, ya sea Presidencia de la República o de los Gabinetes generales o específicos. Desde ahí, mantener el tema de la SAN como prioridad en la agenda nacional, la coordinación con los actores involucrados a nivel gubernamental y no gubernamental, la asignación de recursos, la creación de leyes y políticas públicas y la planificación, ejecución y evaluación alcanzan el mayor nivel de efectividad y sostenibilidad a través del tiempo (CEPAL, 2010).

Actualmente en el país, la mayor autoridad nacional en el tema de la SAN se encuentra supeditada a las prioridades estratégicas, administrativas y a la disponibilidad de fondos del MINSAL. Esta situación

condiciona la continuidad de las actividades de territorialización en campo, las estructuras como los CODESAN y COMUSAN no se encuentran en su totalidad activas o con una planificación actualizada; asimismo, los actores locales y de la sociedad civil no tienen una autoridad en el terreno con quien coordinar sus planes de trabajo o que brinde un espacio de diálogo para priorizar temas clave.

Debido a esta situación y a sus implicaciones inmediatas y de largo plazo, en esta sección, se brinda una puntuación del 50% de cumplimiento. Esta puntuación tiene una cualidad dual en el largo plazo. Si bien proporcionar a la autoridad nacional una ubicación ideal para la rectoría de la SAN es una estrategia que adquiere un valor excepcional tomando en cuenta el propósito y los logros que la figura del CONASAN ya posee. De igual manera lo es adecuar otra figura que posea dichas características y que pueda continuar el trabajo ya realizado, manteniendo una visión de sostenibilidad. Esta opción tiene la desventaja inevitable del tiempo que conlleva su constitución, además de lo urgente que son los desafíos de la SAN actualmente; sin embargo, viable, si lo que se busca es invertir en una figura que permanezca en el largo plazo. No obstante, mantener a la autoridad de la SAN supeditada a cualquier otra figura podría generar un rezago irreversible.



2.2 PLANIFICACIÓN OPERATIVA INTERSECTORIAL

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018-2028 retoma en el capítulo 10 una ruta para implementar los objetivos, líneas estratégicas y acciones prioritarias a nivel nacional. Como primer paso, la PSAN establece el Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y

Nutricional (COTSAN) el cual integra a 17 actores gubernamentales de nivel central, responsables de la implementación de acciones desde sus respectivos mandatos institucionales. Según la política, estas entidades deben adoptar las acciones en sus planes operativos o estratégicos anuales.

A nivel territorial, se establecen los CODESAN, liderados por los gobernadores departamentales del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOB) quienes tienen la responsabilidad de adoptar e implementar la PSAN por medio de los Planes de SAN Departamentales. Análogamente, los COMUSAN siguen esta misma línea de trabajo a nivel municipal y, en este caso, son los alcaldes quienes lideran las actividades en sus respectivos territorios.

Estas estructuras mostraron resultados significativos desde su creación e implementación. Sin embargo, durante el cambio de gobierno, la continuidad de las actividades de los CODESAN y COMUSAN en el territorio se detuvo en espera de las personas encargadas de liderar las oficinas departamentales del MIGOB. Actualmente, solo algunas oficinas departamentales y alcaldías mantienen las actividades de estas estructuras, principalmente porque sus funciones dependen de un financiamiento indirecto, pero estable, dentro de la Gobernación o alcaldía.

En general, estas estructuras están vinculadas a la planificación nacional, departamental y municipal y, mientras esta planificación se encuentra detenida o en desarrollo, sus actividades no pueden llevarse a cabo y tampoco pueden lograr objetivos vinculados a la planificación intersectorial establecida en la PSAN.

En esta misma sección también se analizó la alineación de los POA/PEI² de 2019 y 2020 del COTSAN a los objetivos de PSAN y al tema de la SAN en general. Debe recordarse que el objetivo inicial con el cual se incluyen estas instancias al COTSAN es su vinculación directa con los pilares de la SAN y, por tanto, con los objetivos de la PSAN a nivel nacional. Los tres hallazgos principales encontrados en la mayoría de los planes son:

1. Lo planes son congruentes con la SAN a nivel específico.
2. En estos planes no se menciona la PSAN.
3. Cada plan contiene únicamente los objetivos relacionados al mandato de la entidad, sin una idea clara de articulación intersectorial.

La única excepción al punto tres son los planes de Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL), MAG y MINSAL en los cuales se menciona el tema de SAN, pero no existen objetivos vinculados entre ellos. Incluso en el plan del MINDEL hay un apartado que se llama “Institucionalidad desvinculada”, el cual expone literalmente “Por décadas se ha visto cómo las instituciones del gobierno nacional han realizado sus intervenciones en los territorios con grandes dificultades para la coordinación y la articulación, es decir alineados con un solo plan, con los mismos objetivos y metas” (MINDEL, 2020).

La ausencia de articulación intersectorial en los planes de trabajo y la discontinuidad en las funciones de los CODESAN y COMUSAN, son desafíos importantes que limitan la capacidad de unificar esfuerzos para lograr vencer los desafíos generales de la SAN en el país. En ese sentido, no retomar los esfuerzos de la PSAN y CONASAN en el territorio genera una situación desventajosa para la planificación de la SAN en el país, desde el punto de vista de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales. Por tanto, en esta sección, se brinda un porcentaje de cumplimiento del 30%, dado que existe la oportunidad de retomar los esfuerzos ya realizados en el territorio.



2.3 PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Los desafíos expuestos en los dos apartados anteriores tienen un impacto directo en la planificación de los actores no gubernamentales distribuidos en los territorios más vulnerables a la inseguridad alimentaria en el país. Tanto

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) poseen generalmente una alineación a la PSAN, desde la cual dirigen sus planes de trabajo en el territorio nacional.

El principal desafío para estos actores es lograr la coordinación de las actividades a través de una autoridad de la SAN con un reflejo en campo. Esta articulación se realizó en el pasado a través de las estructuras CODESAN y COMUSAN, quienes fungían como coordinadoras entre el nivel central, local y comunitario. Actualmente, este ente coordinador no está activo en campo, lo cual limita el logro de objetivos comunes, la incidencia en temas urgentes de la población y el financiamiento.

Para los actores parte de las OSC, la vinculación de sus planes estratégicos y proyectos a los planes de las autoridades de la SAN, les permite mantener su campo de acción en línea al común acuerdo estratégico, el cual se convierte en un factor de éxito importante para la cobertura de los logros a nivel nacional.

La desvinculación de los planes de trabajo de las entidades gubernamentales y no gubernamentales y la falta de espacios de diálogo, brindan a esta sección 30% de cumplimiento. Utilizar los esfuerzos ya realizados y/o implementar nuevas alineaciones a planes de SAN nacionales junto con la apertura de espacios de diálogo lograría un impacto invaluable en la SAN. Este puntaje debería ser modificado a 100% cuando estos dos desafíos sean superados.



²No todos los ministerios tienen un PEI aún o que se encuentre disponible en línea.

3. COYUNTURA COVID-19 Y PLANIFICACIÓN DE LA SAN

La pandemia de COVID-19 ha sido una de las batallas más duras que la población salvadoreña ha tenido que enfrentar en la historia del país. La pandemia ha dejado un impacto socioeconómico en la población y en los sectores productivos del país de magnitudes significativas. Asimismo, este impacto ha dejado un panorama claro sobre la importancia que tiene el rol del Estado en esta coyuntura. La lucha por salvar las vidas de las personas contagiadas, la respuesta de emergencia para evitar un brote de inseguridad alimentaria y la administración de la crisis sanitaria son objetivos que debieron ser priorizados sobre la utilización regular del gasto público del Estado.

En este capítulo se analiza el impacto que esta coyuntura tiene en los recursos del Estado y que podría afectar la planificación de la SAN en el quinquenio 2019-2024. Adicionalmente, se añade al análisis el posible impacto de la coyuntura política electoral que el país se encuentra atravesando actualmente.

3.1 IMPACTO DE COVID-19 EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

El Fondo Monetario Internacional (FMI) declaró por medio de un comunicado oficial que la deuda pública mundial podría sobrepasar el 100% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial durante 2020 (FMI, Oct 2020). Adicionalmente, mostró que el déficit presupuestario de los gobiernos podría aumentar nueve puntos porcentuales en el mismo período (3.9% a 12%). En El Salvador, estas mismas cifras representan un desafío latente en 2020 y 2021, según los pronósticos del Estado y de los tanques de pensamiento.

Según el Banco Central de Reserva (BCR) la economía salvadoreña podría caer entre -6.5% y 8.5% para finales de 2020⁷. Por su parte, el FMI ofrece un panorama más desfavorable con 9%, para el mismo año⁸. Sin embargo, a partir de julio, la economía salvadoreña ha mostrado algunos indicios de una mejora económica, sobre todo en las remesas y en la actividad económica de los sectores productivos como la construcción, el comercio y la industria (BCR, 2020). Este último dato es congruente con el pronóstico del FMI para 2021, en el cual la entidad opina que el país podría crecer 4% (FMI, 2020).

Sibien la actividad comercial, productiva y las remesas han mostrado indicios de mejora, el panorama salvadoreño no es el mejor de la región. La proyección de 9% del FMI es de hecho la menor de los seis países de la región (Guatemala -2%, Costa Rica/Nicaragua -5.5%, Honduras -6.6% y Panamá/El Salvador -9%). Las micro y pequeñas empresas, así como el empleo formal e informal son los más vulnerables a estas predicciones (FMI, 2020).



3.2 PRIORIDADES DE LA POLÍTICA FISCAL ACTUAL

Adicional a la lenta recuperación económica, el país tiene que enfrentar dos grandes desafíos que determinan la prioridad de la agenda del Estado y que impactan directamente la planificación en SAN en el país. Por un lado, la deuda pública aumentó 8.73% comparado con enero-agosto del 2019. Esta se espera que cierre 2020 representando 89% del PIB del país y, para 2021 esta podría sobrepasar el 92% (FMI, 2020). Por el otro, tenemos que la recaudación fiscal (ingresos del gobierno) muestra pérdidas de casi \$717 millones (octubre), con una proyección acumulada de \$962 millones para finales de 2020 según declaraciones del Ministerio de Hacienda⁹.

Estos dos grandes desafíos ya tienen algunas repercusiones en el proyecto de presupuesto para 2021 presentado por el Ministerio de Hacienda (MH) en septiembre¹⁰. Este contiene incrementos para el Ministerio de Educación (27%), Ministerio de Salud

(36.5%), Ministerio de Seguridad (18%) y Ministerio de Gobernación (11%), Ministerio de Vivienda (383%) y Ministerio de Defensa (12.5%)^{11/12}. En estos aumentos se evidencian las prioridades estratégicas del Gobierno para 2021: Reactivación económica, Seguridad y Bienestar Social. El estímulo a la actividad productiva es prioridad para el crecimiento económico, brindar seguridad a la población y el fortalecimiento del desarrollo social (MH, 2021). Entre estos pilares y los aumentos en los sectores antes mencionados, únicamente el sector agrícola está directamente vinculado con una planificación de la SAN a largo plazo (activar el sector agrícola).

Es obvio que el presupuesto para 2021 y las dificultades relacionadas a las finanzas del Estado ofrecen un panorama complicado para atender los desafíos en la planificación de la SAN que se exponen en este documento. Sin embargo, las disposiciones en

el presupuesto ofrecen una oportunidad para integrar acciones en pro de la planificación de la SAN dentro de las instituciones focalizadas para el presupuesto. Dada esta oportunidad.



4. ESTADÍSTICAS NACIONALES Y ESQUEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

La identificación y análisis de los factores que afectan la disponibilidad de alimentos y los medios de vida es un elemento fundamental para visibilizar la vulnerabilidad de la población a la inseguridad alimentaria. Esto requiere una base de información estadística sólida que permita generar evidencias que justifiquen adecuadamente los objetivos y las acciones necesarias para responder a los problemas estructurales y dinámicos que afecta a la población.

Las leyes, las políticas públicas y los planes deben estar contruidos utilizando evidencia estadística actualizada, representativa de los grupos de población y de los territorios en los cuales se desarrolla el ciclo de vida de los hogares. Asimismo, la toma de decisiones a todo nivel debe estar basa en indicadores específicos, diseñados para medir de forma efectiva el impacto de la inversión que se realiza.

En ese capítulo se analiza la disponibilidad de estadísticas nacionales, el esquema de monitoreo y evaluación y los sistemas de vigilancia que los actores gubernamentales y no gubernamentales utilizan para analizar la vulnerabilidad y determinar el impacto de las acciones realizadas en el tema de la SAN en el país.

4.1 DESAFÍOS DE LA BASE ESTADÍSTICA NACIONAL

Los censos, las encuestas y los indicadores representan fuentes de información prioritaria para realizar comparaciones científicas sobre los cambios estructurales y dinámicos de la población desde los niveles geográficos más pequeños hasta el nivel nacional. Se espera que estos ejercicios brinden información oportuna, frecuente, pertinente y de calidad, capaces de transformar el conocimiento de un país y el sentido común de la toma de decisiones de los actores a todo nivel.

En el Salvador, los diferentes gobiernos han hecho grandes esfuerzos por construir esta base estadística a través de los años. Los gobiernos de 2004-2009 invirtieron en la actualización de los censos de población, vivienda y agropecuario, y también construyeron una nueva base cartográfica. Por otro lado, el Ministerio de Salud ha sido reconocido por su gran capacidad de generar estadísticas y sistemas de información relacionados a su mandato y a sus

prioridades anuales. El Ministerio de Agricultura posee una unidad de estadísticas agropecuarias y, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales brinda información climática constante. En cuanto a los indicadores económicos, el Banco Central de Reserva y la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) ofrecen información periódica clave para entender la coyuntura nacional de forma mensual, trimestral y anual.

A continuación, se mencionan los ejercicios más frecuentemente utilizados en el país en el tema de SAN:

Los proyectos de censos:

1. *VI Censo de población y V de vivienda 2007*
2. *IV Censo agropecuario 2007-2008*
3. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares (2005 hasta 2006)*
4. *IV Censo Nacional de Talla y I Censo Nacional de Peso en Escolares de Primer Grado (2016)*

Las encuestas:

1. *Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (2013)*
2. *Encuestas Nacionales de Salud Familiar (1973-2008)*
3. *Encuesta Nacional MICS (2014)*
4. *Encuesta Nacional de Salud (2014)*
5. *Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas no Transmisibles (2015)*

Las encuestas anuales y otros ejercicios periódicos¹³:

1. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHMP)
2. Canasta Básica Alimentaria (CBA)
3. Índice de Precios al Consumidor (IPC)
4. Índice de Precios al Productor (IPP)
5. Informes de Precios de Productos Agropecuarios
6. Anuario de Estadísticas Agropecuarias
7. Encuesta Sobre Expectativas de Producción de Granos Básicos.

Al analizar estos esfuerzos se concluyen tres grandes desafíos:

1. La edad y frecuencia.
2. Pertinencia y limitación metodológica.
3. El origen, la disponibilidad y la prioridad.

Estos desafíos afectan de diferentes formas la toma de decisiones y la interpretación de las características y las vulnerabilidades de la población. Sin embargo, los actores internacionales y nacionales deben utilizar inevitablemente estas estadísticas para tomar decisiones políticas, fundamentar propuestas y diseñar los objetivos a corto y largo plazo de sus planes estratégicos.

El primer desafío está relacionado al tiempo en que se realizan estos ejercicios. Censo de población,

vivienda y agropecuario fueron realizados hace más de diez años, cuando en general se recomienda que tengan una antigüedad máxima de 10 años o dependiendo de la velocidad a la cual se generan cambios dentro del país (CEPAL, 2010). Estos censos representan las fuentes primarias de información sobre la cual se ajustan los indicadores de fuentes más regulares como la Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples (EHMP), si su base es antigua, se corre el riesgo de tener sesgos en la interpretación de sus resultados.

Este último hecho tiene que ver con el segundo desafío, la pertinencia y la limitación metodológica. En las grandes encuestas de salud se encuentran indicadores esenciales para determinar las vulnerabilidades de la niñez y las madres embarazadas o lactantes, asimismo, de la tendencia de enfermedades que afectan a la población y que tienen origen en la cultura alimenticia y en la disponibilidad de alimentos del país. Estas encuestas no poseen una vinculación metodológica entre sí, y por tanto hacer comparaciones a través del tiempo se vuelve un desafío técnico.

Otras encuestas como EHMP poseen indicadores que tienen metodologías antiguas o inadecuadas para reflejar la realidad. Un ejemplo de estos es la medición de la pobreza monetaria, la cual tiene como base la Canasta Básica Alimentaria (CBA) cuya metodología no incluye el precio del agua y sus productos no proveen un espectro actualizado de las tendencias de consumo de la población; tipos de productos y contenido energético (CEPAL, 2013).

El tercer desafío se origina en la entidad que asume la responsabilidad financiera, metodológica y técnica del ejercicio estadístico. El Salvador no posee una entidad que consolide las estadísticas nacionales, que provea un apoyo técnico homogéneo concordante con los objetivos nacionales. La mayor parte de estadísticas son proporcionadas por los ministerios y sus mandatos específicos. En ese sentido, algunas de estas estadísticas pierden frecuencia en el transcurso del tiempo, principalmente debido al presupuesto, costumbre institucional y más frecuentemente a la prioridad que los diferentes gobiernos brindan a diferentes temas.

Un factor de oportunidad es la cooperación internacional, entidades como la CEPAL permanecen entre los tanques de pensamiento que siempre han apoyado a El Salvador a realizar cambios sustanciales, estandarizando sus métodos a las nuevas tendencias en la medición de estos y otros

indicadores. Adicionalmente, El Salvador posee una capacidad técnica mayor en comparación con las décadas de los 80's o 90's. Las personas que dirigen los ejercicios estadísticos y sus equipos técnicos son cada vez más capaces y con gran experiencia en la incorporación de nuevas tecnologías para la recolección, procesamiento y análisis de datos.

Tomando en cuenta los hechos antes mencionados, en esta sección se brinda una puntuación de 30%. El país debe hacer nuevos esfuerzos por garantizar la prioridad, estandarización y frecuencia de los ejercicios estadísticos más importantes que determinan en última instancia la toma de decisiones en el país.



4.2 ESQUEMAS DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y SISTEMA DE VIGILANCIA

La conceptualización de las políticas, planes, programas y proyectos aunque difieren entre sí, son conceptos relacionados que deben formularse e implementarse de forma articulada, en donde la política pública se sitúa en el nivel más alto como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones a implementar por el Estado a través de un gobierno, el plan define prioridades y un marco temporal de la política, y los programas y proyectos constituyen la unidad implementadora de la política (UNICEF, 2012).

La disponibilidad y el acceso a información en cantidad y calidad de los programas y/o proyectos que operativizaron la política pública es esencial para la evaluación. Por tanto, el monitoreo y evaluación entendido como el proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de datos sobre indicadores específicos e información relevante durante el ciclo de vida del programa o proyecto es la condición necesaria para la evaluación de las políticas públicas.

En El Salvador, el CONASAN implementó el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ONAN)¹⁴ con el objetivo de poner a disposición del público general y de los tomadores de decisiones información especializada en SAN. Parte de esta plataforma virtual es el Sistema de Información para la Vigilancia, Monitoreo y Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN)¹⁵ el cual sirve como herramienta para compilar información de diversas fuentes institucionales como MINEC, DIGESTYC, MAG, MINSAL, MARN, del mismo CONASAN y de otras fuentes de actores no gubernamentales.

Integrar estas herramientas fue un esfuerzo clave para establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las actividades e impacto de la PSAN. Sin embargo, este sistema no logró mantener un flujo constante de información por parte de las instituciones públicas, esto debido principalmente a que la autoridad de la SAN no posee ningún instrumento que le permita gestionar de forma legal la información. Adicionalmente, el equipo de la autoridad SAN es muy capaz pero reducido, no suficiente para mantener una coordinación directa o permitir una coordinación entre técnicos de las diferentes instituciones. Actualmente, el sistema está disponible en línea, sin embargo, los indicadores están desactualizados y no se realizan actividades de mantenimiento de la plataforma.

Este sistema es sin embargo muy completo y con un objetivo y flujograma claro entre autoridad de SAN y los proveedores de información. Este hecho presenta una la oportunidad de retomar este esfuerzo para convertirlo en el sistema de vigilancia que le permita a una nueva o mejorada autoridad de SAN dar seguimiento a la implementación y a logros de la SAN en el país. Debido a esta oportunidad, en esta sección se brinda un porcentaje de cumplimiento de 30%.



RESUMEN Y RECOMENDACIONES

1. Capítulo I: Marco Jurídico y Político

a. Sección 1: Continuar la buena práctica de participar en la agenda internacional sobre el tema del Derecho a la Alimentación.

b. Sección 2: Revisar el proyecto de Ley SAN sometido en 2014 y generar una versión actualizada que contenga acciones vinculantes para todos los actores. Utilizar las guías de recomendaciones internacionales (para agregar elementos recomendables que se originan de las lecciones aprendidas de la región).

c. Sección 3: Utilizar el Plan de Desarrollo Social 2020-2024 como base para derivar planes operativos o estratégicos vinculados entre actores gubernamentales y otros relacionados a la SAN. Estos podrían a su vez tomar las acciones prioritarias de la PSAN que se estimen aún oportunas en el contexto actual.

2. Capítulo II: Institucionalidad y Planificación

a. Sección 1: Evaluar la factibilidad de reubicar a la autoridad de la SAN en un nivel político más alto, desde donde su gestión y contraloría tenga mejores oportunidades.

b. Sección 2: Vincular los planes operativos y estratégicos para unificar acciones e impacto de SAN en el país. Esto fortalecerá la intersectorialidad y la institucionalidad el rededor del tema de la SAN.

c. Sección 3: Evaluar los objetivos y resumir las actividades de las entidades encargadas de la

territorialización de la PSAN. Habilitar los espacios para entender la situación actual de la implementación de la SAN de las Organizaciones de la Sociedad Civil y otros actores no gubernamentales.

3. Capítulo III: Coyuntura COVID-19 y Planificación de la SAN

a. Sección 1: Canalizar la urgencia de retomar el tema de la planificación de la SAN para orientarla a las prioridades actuales del Estado entorno a la lucha con los efectos de la pandemia COVID-19.

b. Sección 2: Estudiar el presupuesto presentado para 2021 e identificar actores y sinergias entre la SAN y los objetivos de la política fiscal actual.

4. Capítulo IV: Estadísticas Nacionales y el Esquema de Monitoreo y Evaluación

a. Sección 1: Incluir dentro de la planificación de los ejercicios estadísticos un espacio para la revisión de sus indicadores y su implicación en la representatividad de la realidad del país. Centralizar la producción de estadísticas del país en el tema de SAN para fortalecer la toma de decisiones.

b. Sección 2: Implementar un esquema de monitoreo y evaluación activa en los planes de los actores vinculados al tema de la SAN en el país. Asegurar los recursos necesarios para lograr la mejor calidad en la producción de información.

BIBLIOGRAFÍA

- GOES (2014-2019). Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- BCR. (2020). Índice de Volumen de la Actividad Económica (IVAE) Octubre. SAN SALVADOR.
- CELAC. (2014). Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- CEPAL. (2010). Institucionalidad Social en América Latina.
- CEPAL. (2010). Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Habitación - Revision 2. New York.
- CEPAL. (2013). Metodología Para la Construcción de la Canasta Básica Alimentaria Desde la Perspectiva del Derecho Humano a la Alimentación: Los Casos de México y El Salvador.
- CEPAL. (2019). Institucionalidad Social en América Latina y El Caribe. Santiago: Naciones Unidas.
- CONASAN - NutrES. (2019). PROPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL MULTISECTORIAL. San Salvador.
- CONASAN. (2012). Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2016. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- FAO. (2010). Guía para Legislar Sobre el Derecho a la Alimentación.
- FAO. (2012). Ley Marco: Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria. Panamá.
- FAO. (2013). Integración del Derecho a una Alimentación Adecuada en los Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. ROMA.
- FAO. (2015). Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Panamá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i5287s.pdf>
- FAO, OPS, PMA y UNICEF. (2018). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Santiago.
- FMI. (2020). Perspectivas Económicas - Las Américas Octubre.
- FMI. (Oct 2020). Fiscal Monitor: Policies for Recovery. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Legislativa, A. (2020). Ley Especial Transitoria de Medidas al Sector Agropecuario para Garantizar la SAN ante la Emergencia Nacional y los Efectos de la Misma por la Pandemia COVID19. San Salvador: Asamblea Legislativa República de El Salvador.
- MH. (2021). Política Presupuestaria 2021. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- MINDEL. (2020). Plan Estratégico Institucional 2020-2024. San Salvador.
- PDS 2020-2024. (s.f.). Resumen del Plan de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2020-2024. San Salvador: Gobierno de El Salvador - Gabinete de Bienestar Social.
- Plan Cuscatlán. (2019). Plan Cuscatlán - Un nuevo Gobierno Para El Salvador 2019-2024. San Salvador: Gobierno de El Salvador. Obtenido de <https://www.plancuscatlan.com/home.php>
- PSAN. (2018-2028). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018-2028. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). Obtenido de <http://www.conasan.gob.sv/wp-content/uploads/2018/12/CONASAN-POLITICA-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-ALIMENTARIA-Y-NUTRICIONAL-2018-2028.pdf>
- SAN, A. v. (2019-2020). Planes Operativos y Estratégicos Institucionales 2019-2020. Ministerios, Secretarías y Autónomas.
- UNICEF. (2012). Planificación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Buenos Aires.

Los Desafíos de la Planificación en Seguridad Alimentaria y Nutricional en El Salvador 2020

Es un documento de la Alianza NutrES para contribuir a la mejora de los procesos de planificación en nutrición en El Salvador.

La Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional, denominada Alianza NutrES, es un espacio que nace en el año 2014, con el propósito de contribuir a disminuir la problemática de malnutrición en todas sus formas. Actualmente sus organizaciones miembros son la Asociación de Beneficiarios del Agua de la Zona Norte de Tonacatepeque ABAZORTO, el Centro para la Defensa del Consumidor CDC y el Centro de Apoyo de Lactancia Materna CALMA.

