

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

**Máster Universitario en Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente**



El Programa de compras locales de Alimentación y Salud Escolar en El Salvador como propuesta para la implementación del derecho a una alimentación adecuada

TRABAJO FIN DE MASTER:

Presentado por:

Julián Esteban Arturo Ordoñez

Dirigido por:

Lidia García García

Valencia, Noviembre de 2016

## INDICE:

1. Glosario
2. Resumen
3. Introducción
  - 2.1. Panorama mundial del derecho a una alimentación adecuada
  - 2.2. Justificación
4. Objetivos del estudio
5. Plan de trabajo y metodología utilizada
6. Marco conceptual. Programa de alimentación escolar como medida de desarrollo del Derecho a una alimentación adecuada en El Salvador
  - 5.1. Nacimiento y evolución del PASE
  - 5.2. Compras directas de frutas y hortalizas a la agricultura local
  - 5.3. Retos para la consolidación del PASE más allá de una iniciativa gubernamental
  - 5.4. Actores clave en el proceso del PASE
  - 5.5. Exigencias y desafíos para la agricultura familiar en El Salvador
  - 5.6. La cobertura del programa y los inconvenientes presupuestarios
  - 5.7. Sinergias del PASE con otras políticas intergubernamentales
7. Conclusiones
8. Bibliografía

GLOSARIO:

BFA: Banco de Fomento Agropecuario.

CENTA: Centro de Tecnología Agropecuaria y Forestal.

CMA: Cumbre Mundial sobre Alimentación.

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

LACAP: Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

PAF: Programa de Agricultura Familiar.

PASE: Programa de Alimentación y Salud Escolar.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PMA: Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.



UNIVERSIDAD  
POLITECNICA  
DE VALENCIA

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**MÁSTER UNIVERSITARIO EN ECONOMÍA AGROALIMENTARIA Y DEL  
MEDIO AMBIENTE**

**Datos del Trabajo Fin de Máster**

Autor: Julián Esteban Arturo Ordoñez

DNI: AO643946

Título: El Programa de compras locales de Alimentación y Salud Escolar en El Salvador como propuesta para la implementación del derecho a una alimentación adecuada.

Director: Lidia García García

**Resumen**

El presente informe es un estudio de caso sobre el componente de compras directas a agricultores locales en lo referente a frutas y hortalizas del Programa de alimentación y salud escolar (PASE) en El Salvador, el cual se viene suscitando desde 2013.

En este sentido dicho informe reconstruye el contexto histórico, político, social y económico del cual dimana dicha iniciativa gubernamental.

Así mismo se resaltan los logros alcanzados por el gobierno salvadoreño en lo concerniente a garantizar el derecho a una alimentación adecuada en los comedores escolares del país, donde además se asumió el total de la responsabilidad presupuestaria para acarrear dicha política pública desde el año 2013.

En este sentido se resalta la iniciativa piloto en la compra directa de frutas y hortalizas a los agricultores familiares locales en los departamentos de Ahuachapán (municipio de Atiquizaya), Sonsonate (municipio de Izalco) y Usulután (Municipio de Jiquilisco), adquiriendo semanalmente tomate, cebollín, plátano, yuca, ayote, zanahoria, mora, pepino, rábano, chipilín, guineo, mandarina, naranja y huevos.

En la actualidad, la iniciativa a pesar de continuar en los 3 departamentos se ha extendido a 5 municipios más: Ahuachapán, Tacuba y San Lorenzo en el departamento de Ahuachapán. Nahuizalco y Sonzacate en el departamento de Sonsonate.

Así mismo se hace hincapié sobre aquellos aspectos en los cuales se debe trabajar para garantizar la sostenibilidad de esta iniciativa en el tiempo como lo es la falta de legislación específica en materia del derecho humano a una alimentación adecuada. Por medio de la cual se definan roles intergubernamentales, sinergias con otras políticas gubernamentales, presupuesto y mecanismos de exigibilidad de este derecho ante eventuales trasgresiones del mismo.

Para finalizar, si bien se reconoce la importancia de este tipo de iniciativas es necesario que estas tengan incidencia sobre aquellas zonas geográficas donde se presenta mayor inaccesibilidad en cuanto a necesidades básicas para la subsistencia se refiere. También resulta indispensable que la inclusión en las compras públicas directas no se limite a generar nuevos nichos de mercado para aquellas familias de agricultores comerciales, sino que es necesario que se abran los mercados para aquellos agricultores familiares de subsistencia.

## Palabras clave

Derecho a una alimentación adecuada; Familias campesinas de subsistencia; Productos locales; Comedores escolares; PASE



UNIVERSIDAD  
POLITÉCNICA  
DE VALENCIA

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**MÁSTER UNIVERSITARIO EN ECONOMÍA AGROALIMENTARIA Y DEL  
MEDIO AMBIENTE**

**About the thesis**

Autor: Julián Esteban Arturo Ordoñez

DNI: AO643946

Título: The Local Purchasing and School Health Purchasing Program in El Salvador as a proposal for the implementation of the right to adequate food.

Director: Lidia García García

**Abstract**

The present document is about the direct purchases to local farmers of fruits and vegetables to the School Food and Health Program (PASE) in El Salvador that has been proving by the government since 2013.

In this sense, this report reconstructs the historical, political, social and economic context from which this governmental initiative derives.

It highlights the achievements made by the Salvadoran government in guaranteeing the right to adequate food in school canteens in the country, assuming total budgetary responsibility to carry out such public policy since 2013.

In this sense, the pilot initiative in the direct purchase of fruit and vegetables to local family farmers in the departments of Ahuachapán (municipality of Atiquizaya), Sonsonate (municipality of Izalco) and Usulután (Municipality of Jiquilisco) is also highlighted. , Carrot, tomatoe, cucumber, radish, chipilín, guineo, tangerine, orange and eggs.

At present, the initiative in spite of continuing in the 3 departments has been extended to 5 more municipalities: Ahuachapán, Tacuba and San Lorenzo in the department of Ahuachapán. Nahuizalco and Sonzacate in the department of Sonsonate.

Likewise, it emphasizes those aspects in which one must work to guarantee the sustainability of this initiative throught the time as it is the lack of specific legislation in matter of the human right to an adequate food. By means of which intergovernmental roles are defined, synergies with other governmental policies, budget and mechanisms of enforceability of this right to eventual transgressions of the same.

Finally, while recognizing the importance of this type of initiatives, it is necessary that this has an impact on those areas where there is greater inaccessibility in terms of basic needs for subsistence. It is also essential that inclusion in direct public procurement is not limited to generating new markets for those families of commercial farmers, instead of it the markets must be opened for those subsistence family farmers.

### **Key words**

Right to adequate food; Peasant subsistence families; Local products; School canteens



UNIVERSIDAD  
POLITÉCNICA  
DE VALENCIA

## DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

### MÁSTER UNIVERSITARIO EN ECONOMÍA AGROALIMENTARIA Y DEL MEDIO AMBIENTE

#### Datos del Trabajo Fin de Máster

Autor: Julián Esteban Arturo Ordoñez

DNI: AO643946

Títol: El programa de compres locals d'Alimentació i Salut Escolar a El Salvador com a proposta per la implementació del dret a una alimentació adequada.

Director: Lidia García García

#### Resum

El present informe es un estudi de cas sobre el component de compres directes a agricultors locals de fruites i hortalisses del Programa d'Alimentació i Salut Escolar (PASE) a El Salvador que es ve suscitant des de 2013.

En aquest sentit, el citat informe reconstrueix el context històric, polític, social i econòmic del qual emana la citada iniciativa governamental.

Es ressalten les fites aconseguides pel govern salvadoreny en el referent a garantir el dret a una alimentació adequada als menjadors escolars del país, assumint la total responsabilitat pressupostaria per portar a terme la citada política pública des de l'any 2013.

En aquest sentit, també es remarca la iniciativa pilot en la compra directa de fruites i hortalisses als agricultors familiars locals als departaments de Ahuachapán (municipi de Atiquizaya), Sonsonate (municipi d'Izalco) i Usulután (municipi de Jiquilisco), adquirint setmanalment tomàquets, cebollí, plàtans, iuca, ayote, pastanaga, mora, cogombre, rave, chipilín, guineo, mandarina, taronges i ous.

A la actualitat, la iniciativa, tot i continuar als 3 departaments, s'ha estès a 5 municipis més: Ahuachapán, Tacuba i San Lorenzo al departament de Ahuachapán. Nahuizalco i Sonzacate al departament de Sonsonate.

Així mateix, es fa una especial incidència sobre aquells aspectes en els quals s'ha de treballar per garantir la sostenibilitat de la iniciativa en el temps, como ho seria la falta d'una legislació específica en matèria del dret humà a una alimentació adequada, per mitjà de la qual es defineixen rols intergovernamentals, sinergies amb altres polítiques governamentals, pressupost i mecanismes d'exigibilitat d'aquest dret en front d'eventuals transgressions del mateix.

Per finalitzar, si bé es reconeix la importància d'aquest tipus d'iniciatives, es necessari que aquesta tinga incidència sobre aquelles zones on es presenta una major inaccessibilitat en quan a necessitats bàsiques pel que fa a la subsistència. També resulta indispensable que la inclusió en les compres públiques directes no es limite a generar nous nínxols de mercat per aquelles famílies d'agricultors comercials, sinó que es necessari que s'obrisquen els mercats per aquells agricultors familiars de subsistència.



**Paraules clau:**

Dret a una alimentació adequada; Famílies camperoles de subsistència; Productes locals; Menjadors escolars; PASE

## 2. Introducción:

### 2.1. Panorama mundial del derecho humano a una alimentación adecuada

A raíz de las metas propuestas por la comunidad internacional para superar flagelos como la subnutrición, se ha generado presión para efectos de que los Estados adoptaran medidas concretas para materializar los postulados ratificados por estos en materia del derecho humano a una alimentación adecuada<sup>1</sup>, entre ellos se encuentran el PIDESC –artículo 11-; la declaración universal de los derechos humanos; la convención americana de derechos humanos- artículo 12 protocolo de San Salvador-(para el caso del continente americano). De este modo, a partir de 1996, tras la cumbre mundial sobre la alimentación (CMA)<sup>2</sup>, y el compromiso político adquirido por los Estados en el año 2000 con la declaración del milenio – La cual se realiza en aras de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)<sup>3</sup>- llevo a que regiones como América Latina y el Caribe iniciaran una progresiva intensificación de sus políticas públicas para la lucha contra el hambre, así como la adopción de *marcos legales* que además de reconocer la trascendencia del derecho humano a una alimentación adecuada consagren políticas concretas para su ejecución, las cuales constituyan una garantía de perpetuidad de la política pública en el tiempo y a pesar de los cambios de gobierno, puesto que se busca que la lucha contra el hambre sea una política de Estado, mas no una directriz propia de un gobierno de turno (Bak, 2015, pág. 1) (FAO, 2015).

Entre las políticas públicas mayormente empleadas para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada se encuentran los comedores escolares, toda vez que el abastecimiento de alimentos a los niños dentro de los centros educativos constituye una política pública conducente a generar desarrollo humano como cuestión esencial para la prosperidad de una nación, porque además de suplir las necesidades alimenticias básicas puede también contribuir al desarrollo máximo de las potencialidades de las personas como lo es la receptividad en los procesos de aprendizaje (FAO, 2015).

Incluso en la actualidad existen iniciativas donde los comedores escolares se abastecen mediante las compras públicas directas a los pequeños agricultores o agricultura familiar<sup>4</sup>. Con esta medida se pretende paralelamente generar mayores

---

<sup>1</sup> La observación general número 12 del comité de los derechos económicos, sociales y culturales define que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño sea sólo o en común con otros tiene acceso físico y económico en todo momento a una alimentación adecuada o a los medios para obtenerla (Bak, 2015, pág. 11)

<sup>2</sup> Los estados participantes se comprometen a reducir el número de personas que padecen desnutrición crónica a la mitad del nivel de ese momento para 2015

<sup>3</sup> Los Estados adquieren el compromiso entre otras cosas de reducir a la mitad la proporción de personas subnutridas.

<sup>4</sup> La agricultura familiar se entiende como aquellas unidades de producción caracterizadas por tener un proceso productivo dirigido por los propietarios, énfasis en la diversificación productiva, trabajo y gestión familiar (Sólo se utiliza mano de obra contratada de manera complementaria) y obtención de la mayor parte de los ingresos de las actividades agrícolas dentro de la unidad de producción que cuenta con unos criterios de límite de área que en el 84% de los casos no abarcan más de dos hectáreas y ocupan alrededor del 12% de la superficie agrícola mundial (Brasil-FAO, 2013, pág. 86).

ingresos y bienestar a los agricultores, asegurando de algún modo el derecho a una alimentación adecuada en el seno de las familias de agricultores campesinos. Cabe anotar la importancia que implican este tipo de iniciativas a nivel global, puesto que según estimaciones de la FAO la población rural se encuentra mayoritariamente poblada por agricultores familiares, pues de las aproximadamente 570 unidades de explotación agrícola existentes en el mundo un 90% estarían dirigidas por una persona o familia, cuya mano de obra es principalmente la familia.

Por lo tanto Integrar al mercado a los agricultores familiares es esencial no sólo por el bienestar de estos sino también por la importancia que revisten para el suministro de alimentos a nivel mundial, ya que se estima que de este tipo de agricultura proviene el 80% de alimentos en el mundo. De manera que es importante que la antedicha integración al mercado se ocasione de forma directa procurando evitar intermediarios para efectos de generar mayor rentabilidad a este tipo de organizaciones caracterizadas por su precariedad económica, esperando que ulteriormente estos optimicen su producción y dispongan de la capacidad para realizar los cambios requeridos en la tecnificación de su actividad, consolidándose como empresarios del campo, sin que ello signifique imperativamente que deba existir una concentración de las tierras (FAO, 2015) (Breton, 1993).

Dichas iniciativas para la lucha contra el hambre y la materialización del derecho humano a una alimentación adecuada actúan en un contexto donde según estimaciones de la FAO aún persiste en 2016 un índice de subalimentación en el mundo correspondiente a 795 millones de personas, lo que relativamente representa el 10,9% de la población mundial total, reduciéndose el mentado índice en un 18,6% con respecto a 1991 en un contexto de población creciente (FAO, 2015, pág. 10).

Entre tanto en América Latina y el Caribe se posicionan como la tercera región con mayor índice de subalimentación, por detrás de Asia y África. Pues en la actualidad se estima que existen 34,3 millones de subalimentados, lo que en valores relativos correspondería a 5,5% de subalimentados en la región.

Aterrizando la situación al panorama centroamericano se tiene actualmente 11,4 millones de personas subalimentadas, o sea el 6,6% de la población centroamericana, ello significa una leve mejoría con respecto a 1992, pues para entonces se tenía 12,6 millones de subalimentados, que en cifras relativas representaban el 10,7% de la población(FAO, 2015, pág. 10).

Cabe resaltar que países como El salvador y Guatemala son los países que menos disminución con respecto a la subalimentación presentan, inclusive en el caso de Guatemala la cifra de subalimentados incrementó pasando de 1,4 millones en 1992 (14,9% de la población) a 2,5 millones para 2016 (15,6% de la población), Del mismo modo El Salvador disminuyó levemente su correspondiente índice pasando de 0,9 millones en 1992 (16,2% de la población) a 0,8 millones (12,4% de la población) en la actualidad(FAO, 2015, pág. 51).

A pesar de lo que los indicadores puedan reflejar, es importante destacar los esfuerzos que El Salvador viene haciendo desde 2013, pues a partir de esta fecha

se está implementando un sistema de compras directas a la agricultura familiar para la alimentación escolar, el cual vino a reforzar el contenido (menú) del programa dietario de alimentación escolar que ya venía implementándose en el país desde 1984, pretendiendo garantizar una dieta nutritiva, saludable y culturalmente adecuada para los estudiantes, y además procurando la participación de la comunidad, el desarrollo de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los proveedores alimentarios (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 22) .

Lo anterior lleva a la necesidad de verificar la materialización del derecho humano a una alimentación adecuada en la ejecución de estos programas que por lo demás son los comedores escolares el tipo más frecuente de programa de protección social tendiente a asistir con una alimentación adecuada a los menores de edad. Es por ello importante revisar la cobertura del mentado programa tanto para los estudiantes como para los agricultores beneficiarios, pues de este modo se confronta el diseño del programa con los objetivos planteados por el mismo.

En el presente contexto y ante la necesidad manifiesta de estudiar el presente caso se formula inevitablemente la siguiente pregunta:

## **CONSTITUYE EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN Y SALUD ESCOLAR (PASE) EN SU COMPONENTE DE COMPRAS LOCALES UNA POLITICA EXITOSA PARA MATERIALIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA EN EL SALVADOR?**

### **2.2. Justificación**

Con este proyecto, desde la economía y las ciencias sociales se aborda el estudio de una incipiente política pública que ha tenido éxito en garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada a un importante sector de la población en países como Brasil, empero es una política en desarrollo reciente en El Salvador, la cual se encuentra actualmente en fase de prueba.

Si bien la compra directa de alimentos a las familias campesinas para el abastecimiento de los comedores escolares ha constituido un modo eficiente de dinamizar la economía rural, garantizando una inserción en el mercado de los pequeños y medianos agricultores. No obstante el diseño e implementación de estas políticas públicas debe respetar las circunstancias particulares en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales del país receptor de las mismas. Ello quiere decir que no se puede pretender replicar modelos exitosos en el extranjero sin considerar las antedichas particularidades, porque no hacerlo puede llevar al fracaso este tipo de iniciativas por ejecutarse fuera de contexto.

Con el trasegar de este informe se pretende recopilar aquellas características políticas, económicas, jurídicas y sociales en el entorno salvadoreño que condicionan la antedicha iniciativa para efectos de determinar los logros y desafíos que esta tiene por delante.

### **3. OBJETIVOS**

Determinar el éxito del PASE en su componente de compras como política materializadora del derecho humano a una alimentación adecuada en El Salvador.

*Objetivo específico 1:*

Identificar el contexto social, político y económico en el que se suscita el PASE en su componente de compras directas a los agricultores.

*Objetivo específico 2:*

Caracterizar el PASE en toda su dimensión.

*Objetivo específico 3:*

Delimitar el componente de compras directas a los agricultores familiares del PASE.

### **4. METODOLOGÍA PROPUESTA**

- Cualitativa. La metodología general está basada en el método que propone un análisis de algunos elementos conceptuales, académicos y políticos económicos, con respecto al proceso de ejecución de una política pública en El Salvador.
- Revisión bibliográfica/Hermenéutica. El presente proyecto de investigación se desarrollará mediante revisión bibliográfica para la recolección de datos sobre políticas para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada, en lo relativo a compras directas estatales a la agricultura familiar para abastecer los comedores escolares.  
Para tal finalidad se recurrirá a la revisión de archivos de sistematización, informes, artículos académicos y recomendaciones de organismos internacionales a partir de los cuales se pretende interpretar lo que ha sido el diseño e implementación de esta política pública con respecto a los lineamientos estipulados por los cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación adecuada dimanados de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en 2013.

## **Fuentes de la investigación**

- Informes y archivos de estatales, académicos y de organizaciones sociales.

## **5. MARCO TEÓRICO. Programa de alimentación escolar como medida de desarrollo del Derecho a una alimentación adecuada en El Salvador**

### **5.1. Nacimiento y evolución del PASE:**

El programa de alimentación escolar en El Salvador se gestó en 1984, proporcionando una comida básica a un total de 100.000 estudiantes catalogados como los más pobres de sus instituciones en los grados de preescolar y primaria en 33 municipios del departamento de Chalatenango (Pye-Smith, 2015, pág. 28)

Sería entre los años 2002-2003 que el programa se expandiría a todo el territorio nacional llegando a un total de 262 municipios.

Para 2007 el número de beneficiarios sería de 738.446, lo cual duplicó la cifra de 2000 (349.177), ello representaba 68.5% de la matrícula de todo el país y el 100% de la matrícula rural.

En 2008 el programa se extendió al tercer ciclo de educación básica, representando un aumento del 18,7% con respecto a 2007. Al año siguiente se amplió la cobertura al 100% en todos los ciclos de la educación básica en el país<sup>5</sup> (Brasil- FAO, 2013, pág. 30).

El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas brindó asistencia técnica para cumplir los estándares de calidad en los alimentos del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) desde 1984 hasta 2013, año en que el PASE se consolidó como un programa únicamente financiado por el gobierno salvadoreño a través de su ministerio de educación. Para comenzar a trabajar en el componente de compras locales se contó con la cooperación técnica de la república de Brasil y el acompañamiento y la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 6). El programa cuenta con una línea presupuestaria permanente de 10 millones de dólares<sup>6</sup> más el 20% de los intereses generados por el fideicomiso producto de la venta al sector privado de la compañía telefónica ANTEL<sup>7</sup> (Brasil- FAO, 2013, pág. 33).

Empero, es pertinente anotar que el presupuesto asignado por el gobierno no satisface el presupuesto requerido por el programa, ya que en 2009 se llegó a requerir 27 millones de dólares para alimentar por 120 días a los alumnos por año escolar, consecuentemente para el año 2012 el ministerio de educación de El Salvador pidió al fondo FANTEL 2 millones de dólares adicionales para el PASE (Brasil- FAO, 2013, pág. 37)

---

<sup>5</sup> Se estima que para 2011 el programa cubría 1.33 millones de estudiantes (Brasil- FAO, 2013, pág. 30)

<sup>6</sup> Partida presupuestaria asignada por la ley general de presupuesto desde 2005 (Brasil- FAO, 2013, pág. 33)

<sup>7</sup> Asignación hecha en virtud de la ley FANTEL de 1999 (Brasil- FAO, 2013, pág. 33)

Actualmente el PASE es un programa que atiende 5.377 centros escolares y distribuye 9.300 toneladas métricas anuales de alimento. Para tal empresa se invierten \$30,9 millones de USD al año (Garcia, 2015, pág. 3)

## **5.2. Compras directas de frutas y hortalizas a la agricultura local:**

El gobierno salvadoreño es el financiador absoluto de esta política pública desde 2013. De hecho, a partir de ese año el gobierno adicionó al PASE el componente de compras directas de frutas y hortalizas a la agricultura familiar, mediante el cual se adquiriría semanalmente tomate, cebollín, plátano, yuca, ayote, zanahoria, mora, pepino, rábano, chipilín, guineo, mandarina, naranja y huevos (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 29).

Este programa para el abastecimiento de alimentos específicos en centros escolares viene persiguiendo dos objetivos principalmente:

- 1) *Contribuir al desarrollo de políticas públicas a la agricultura familiar para los programas de alimentación escolar e*
- 2) *Implementar un modelo de compras públicas a la agricultura familiar para los programas de alimentación escolar).*

Cuando arrancó el programa en el año 2013 se implementó en 9 nueve centros escolares, ampliándose en 2014 a 20 centros escolares y para 2015 alcanzó 76 de estos. Los centros escolares se encuentran ubicados en los departamentos de Ahuachapán (municipio de Atiquizaya), Sonsonate (municipio de Izalco) y Usulután (Municipio de Jiquilisco). En la actualidad pese a que el foco sigue en los mentados 3 departamentos, no obstante se ha extendido a 5 municipios más Ahuachapán, Tacuba y San Lorenzo en Ahuachapán y Nahuizalco , Sonzacate en el departamento de Sonsonate (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 7)

## **5.3. Retos para la consolidación del PASE más allá de una iniciativa gubernamental:**

En la actualidad El Salvador sólo reconoce el derecho a una alimentación adecuada a razón del marco legal internacional ratificado por el país como la declaración universal de los derechos humanos ; el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales PIDESC; Protocolo adicional a la convención americana sobre los derechos humanos (Bak, 2015, pág. 1), ya que dentro de su marco legal vigente sólo reconoce este derecho indirectamente en su constitución, pues declara que toda persona tiene derecho a la vida, la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad, a la posesión y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos (Garcia, 2015, pág. 4), empero es necesario una declaración precisa al respecto la cual permita la consagración del derecho a la alimentación adecuada como un derecho humano y cuya exigibilidad tenga tal categoría de primacía por parte de los ciudadanos hacia el establecimiento responsable (Kopp, 2015, pág. 22).

A pesar de que se carece de una ley específica en lo relativo al derecho a una alimentación adecuada, vale la pena destacar que en 2015 se presentó un proyecto de ley de alimentación escolar saludable para ser estudiado en el país, mediante el cual se contemplaría entre otras cosas:

- La creación de una política nacional de alimentación saludable, para el logro de los objetivos del proyecto de ley.
- Comercialización de alimentos en centros educativos.
- Monitoreo y vigilancia de la implementación de la política.
- Obligatoriedad de cumplimiento de los instrumentos técnicos.
- Un capítulo exclusivamente dedicado a la cuestión de compras públicas con la agricultura familiar y local.
- Establecimiento de un ente rector, comités. Roles y responsabilidades por las instituciones a nivel central y local.
- Procedimiento de monitoreo y sancionatorio.
- Financiación nacional, municipal e internacional (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 14).

Y es que la necesidad de lograr iniciativas como el mentado proyecto de ley se hace necesario para todos los Estados que refrendaron el PIDESC, pues se deben adoptar por parte de estas medidas legislativas para consagrar los derechos humanos estipulados en tal pacto, entre los cuales se encuentra el derecho humano a la alimentación adecuada. Ello infiere que cuestiones como la alimentación adecuada deben ser abordadas tanto en la constitución nacional, en leyes específicas – que estipulen la dimensión, alcance y ejecución- sobre el derecho a la alimentación y armonización con leyes sectoriales- asuntos como servicios públicos no contradigan los postulados del cuerpo de ley en materia de seguridad alimentaria nacional constitucional (Bak, 2015, pág. 38).

#### **5.4. Actores clave en el proceso del PASE:**

El programa de compras directas del PASE viene gestándose en un diálogo permanente y una continua articulación interinstitucional e intersectorial con los actores clave en el proceso. Pues si bien el ministerio de educación es quien encabeza la iniciativa al interior del gobierno, no obstante la articulación interinstitucional es coordinada por el comité técnico nacional de apoyo al PASE – creado en 2013-, el cual está conformado por las entidades que se articulan alrededor de la mentada política pública como lo son principalmente la secretaria técnica y de planificación de la presidencia; ministerio de educación; ministerio de salud<sup>8</sup>; ministerio de agricultura<sup>9</sup>/ centro nacional de tecnología agropecuaria;

---

<sup>8</sup> El Ministerio de Salud en coordinación técnica con la organización de las naciones unidas para la alimentación y la agricultura (FAO) brindan asesoría acerca de la inocuidad de los alimentos así como una correcta preparación de los mismos. La FAO realiza estas acciones dentro de la iniciativa denominada América Latina y el Caribe sin hambre 2025. Para ello se cuenta con la cooperación técnica de la república de Brasil (quien fue pionero en la implementación de las compras de frutas y hortalizas a los agricultores desde 2003). Dicha iniciativa a la fecha se ha desarrollado en 13 países de américa latina y el caribe como: Antigua y Barbuda; Bolivia; Colombia; Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras; Jamaica; Nicaragua; Paraguay;



ministerio de economía; corporación de municipalidades de la república de El Salvador y el ministerio de hacienda. Fue en este espacio donde se logró definir los diferentes roles, y responsabilidades con relación a las compras locales a la agricultura familiar para efectos de generar sinergias al interior del establecimiento, y consecuentemente coordinar con aquellos organismos intersectoriales para tratar asuntos puntuales que requieran de apoyo técnico mas no financiero (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 23).

Es imperativo resaltar el papel desempeñado por la comunidad civil en el proceso de compras directas de frutas y hortalizas del PASE, puesto que ha participado tanto en el diseño, ejecución y monitoreo del programa, jugando un papel activo tanto los profesores, directivas escolares, padres de familia y estudiantes.

Ello resulta evidente con los comités de compra integrados por docentes, padres de familia, representación de estudiantes y la dirección del centro escolar. Entre las funciones de este organismo de base se destacan la supervisión, manipulación y consumo de alimentos; revisión del estado de las frutas y hortalizas; revisión de las condiciones de uso de las instalaciones (cocinas y comedores) y bodegas. Es más, toda compra debe contar al menos con 2 firmas dimanadas de dicho comité (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 34).

Inclusive la preparación del menú alimentario es realizada en su mayoría por los padres de familia quienes se ofrecen como voluntarios (este último aspecto lo abordan los padres de familia mayoritariamente)<sup>10</sup>. Así las cosas es evidente la incidencia directa de la comunidad sobre todo el proceso por medio del cual se está materializando el derecho humano a una alimentación adecuada (Kopp, 2015, pág. 11).

Para efectos de efectuar las correspondientes licitaciones con las asociaciones de la agricultura familiar el gobierno salvadoreño se apoya en la ley de compras públicas de El Salvador denominada Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública del 2000 (LACAP). Este cuerpo normativo contempla (entre otras opciones) en su artículo 39 aquellas compras de **libre gestión**, sólo cuando la cuantía de la compra oscila entre 4.484,20 USD (20 smmlv<sup>11</sup>) y 53.873,40 USD; Son este tipo de compras las que se adecuan al PASE en su componente de compras directas de frutas y hortalizas, pues mediante esta se permite que desde las escuelas piloto se compre directamente los productos al agricultor, permitiéndose a su vez efectuar los pagos a contra entrega, es decir que los productores reciben el dinero producto de la venta tan pronto hacen entrega de sus productos, generando para estos mayor flexibilidad en la contraprestación por los

---

Perú; Santa Lucía y Republica Dominicana (Portal, Calderón, González, & Andino, 2015, pág. 4). (Sidaner, Balaban, & Burlandy, 2012, pág. 992).

<sup>9</sup> El Ministerio de Agricultura ayudó en la elaboración de una base de datos actualizada acerca de las organizaciones familiares agrícolas que disponían de las capacidades financieras, organizacionales, volumen de producción e inocuidad para proveer de granos básicos (frijol y maíz). Dicha base de datos fue construida por el ministerio de agricultura a razón del Plan de Agricultura Familiar (PAF) que ha venido realizando en lo atinente al fortalecimiento y capacitación a agricultores familiares durante el último quinquenio (Brasil-FAO, 2013, pág. 40).

<sup>10</sup> el monitoreo ejecutado al PASE en 2010 revelo que en el 72,7% de los centros educativos era el padre o madre voluntario el responsable de preparar el refrigerio escolar, mientras el 25,8% de los centros escolares tenían un cocinero pagado (Brasil- FAO, 2013, pág. 46)

<sup>11</sup> Salarios mínimos mensuales legales vigentes.

bienes suministrados y a su vez se simplifican los dispendiosos trámites burocráticos<sup>12</sup> (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 27)

Valga la redundancia anotar que en la cuestión antedicha siendo los centros escolares quienes realizan directamente las compras locales son estos últimos financiados directamente por el ministerio de educación para cumplir tales menesteres, sin embargo la partida presupuestaria asignada para tales fines es otorgada por el ministerio de hacienda (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 7).

### **5.5. Exigencias y desafíos para la agricultura familiar en El Salvador:**

Una de las grandes exigencias para los agricultores familiares reside en la inocuidad de los alimentos (técnica e industrialización en la producción de los alimentos) y la venta al por mayor de los mismos. para ello se hace necesario la promoción e incentivos suficientes de la tecnificación del campo, caso contrario ello sólo generará que la agricultura familiar pierda acceso a los mercados o termine acudiendo a los intermediarios para el procesamiento y venta de los productos – con ello se mengua la rentabilidad del negocio-, pues no se puede pretender que por generación espontánea un sector se fortalezca adquiriendo la tecnología requerida por el mercado y que se genere la indispensable rentabilidad para el negocio agrícola de las familias campesinas cuando no existen en las políticas económicas del país mecanismos de protección para el sector agrícola como la fijación de precios o garantía de los mismos al productor inclusive en el evento de que los precios sean injustificadamente bajos. Esta ausencia de protección del productor generada dentro del libre mercado dificulta que los agricultores familiares siendo eslabones débiles dentro de la cadena productiva se fortalezcan y se conviertan en fuertes competidores dentro del mercado, pues están en notoria desventaja con aquellos productores ya establecidos en el mercado (Brasil- FAO, 2013, pág. 73).

A propósito de lo anterior, el último censo agrícola efectuado en el país en 2007-2008 sirve para ilustrar las dificultades con las cuales se encuentran los agricultores familiares al momento de sacar sus productos al mercado y lo indispensable que resultan ser los intermediarios, pues sólo el 73.7% de ellos logró vender sus productos, dentro de estos el 50,7% utilizó a los minoristas como canal de comercialización, mientras que el 34,5% utilizó a los mayoristas, 2,2% cooperativas, 0,13% exportadores y un sobrante del 12,5% no se especificó su canal de comercialización (Brasil- FAO, 2013, pág. 56).

Los últimos registros dimanados del censo agrícola de 2007 y el mapeo del sector rural en 2012 reflejan que se tenía un gremio de agricultores escasamente organizado, reportándose alrededor del 0,24% de productores con personería jurídica. Ello corresponde a 65 asociaciones registradas de producción de granos básicos – con 4.026 asociados- y 62 organizaciones productoras de hortalizas, mientras – con 3.986 asociados-.Esta ausencia de la formalidad en el registro de

---

<sup>12</sup> En la modalidad de compra directa de *Libre gestión* por lo menos se debe pedir licitación a tres posibles proveedores, sin embargo si la cuantía se encuentra por debajo de los 20 smmlv no es necesario llevar a cabo una licitación para la compra de los productos.

las asociaciones de productores se debe en gran medida a los gastos que se requieren para obtener la misma en cuanto a garantías, solvencias e impuestos. Esta falta de capacidad económica para asumir los gastos son producto de la incapacidad económica para asumirlos sin detrimento de la rentabilidad propia de esta actividad económica, pues ello terminaría por sustraerle rentabilidad para los pequeños empresarios agrícolas, ya que al final los gastos pueden ser mayores a la renta generada producto de la venta de sus productos, pues no hay que olvidar que entre otras cosas el registrarse como asociaciones formalmente implicaría que las organizaciones de la agricultura familiar cuenten con una organización administrativa y contable, lo cual conllevaría a generar más gastos de gestión.

A pesar de las reformas que se le dio a la ley de compras públicas<sup>13</sup> mediante el decreto 725 de 2011, donde se favorece las compras a pequeñas y medianas empresas nacionales, indicando que se puede contratar de ellas al menos un 12% anual destinado para la compra de bienes y servicios. Sin embargo en lo atinente a formalidades no se contemplan ningún tipo de excepción (Brasil- FAO, 2013, pág. 72).

Así las cosas se tienen como requerimientos indispensables para proveer de frutas y hortalizas al PASE lo siguiente:

- Estar organizados, preferiblemente como cooperativa (según la LACAP ello significa tener una estructura administrativa y financiera que esté legalmente constituida para efectos de contribuir con los correspondientes impuestos por su actividad económica).
- Tener la infraestructura adecuada para la producción (casa malla, invernadero, macro túneles, sistemas de riego).
- Tener una producción permanente o escalonada (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 28).

A pesar de las complicaciones en cuanto a las exigencias para ingresar al programa se vislumbra un notorio incremento de agricultores participantes pues en 2013 eran 48 productores y para 2015 incrementó a 147 productores quienes entregan frutas y hortalizas al (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 37).

#### **5.6. La cobertura del programa y los inconvenientes presupuestarios:**

Para la elección de las zonas geográficas donde tendría presencia la implementación de este proyecto en su fase piloto se realizó una objetivación geográfica teniendo en cuenta las zonas con mayor disponibilidad de frutas y hortalizas al igual que lo hizo Brasil (Sidaner, Balaban, & Burlandy, 2012, pág. 992) antes que hacer una objetivación por zonas mayormente vulnerables, tal como lo han hecho países como Ghana (Essuman & Bosumtwi-Sam, 2013, pág. 256).

Pues si se observa el estudio de pobreza multidimensional en El Salvador, los resultados del análisis de pobreza multidimensional reflejan que 4 regiones se encuentran más de la mitad de los hogares en situación de pobreza multidimensional: La Paz (53,8%), Ahuachapán (52,7%), La Unión (51,7%) y

---

<sup>13</sup> Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública de 2011(LACAP).

Morazán (50,4%). De todas estas regiones el componente de compras directas de frutas y hortalizas sólo se encuentra en Ahuachapán, pues departamentos como Sonsonate tienen 41,5% y Usulutlán tiene 46,5% (Salvador, 2015). Por lo anterior a pesar de que los departamentos piloto del programa ostentan una considerable incidencia de la pobreza multidimensional, empero Ahuachapán sólo figura como una región con una de los más altos porcentajes de incidencia de la pobreza multidimensional en el país que está incluida en el PASE, quedando las tres regiones de pobreza multidimensional aguda por fuera del espectro.

Ello lleva a concluir que a pesar de que el programa tiene incidencia sólo en tres regiones del país – las cuales reunían las condiciones administrativas, productivas y organizativas para que se implemente el programa- las cuales en diferente nivel figuran dentro de los umbrales de pobreza multidimensional, por lo cual este tipo de políticas públicas pueden incidir siempre y cuando existan sinergias con otras políticas públicas encargadas de combatir las distintas aristas que componen el índice de pobreza multidimensional en El Salvador.

Este tipo de políticas públicas tendientes a garantizar un derecho a la alimentación adecuada se hacen indispensables en un país que según el informe de pobreza multidimensional de 2015 refleja que del total de los hogares que ostentan pobreza multidimensional el 51,8% de ellos poseen niños entre los cero y quince años, mientras que personas de 16 a 29 años se encuentran en el 45,6% y 43,3% respectivamente, por ello se registra un alto porcentaje de jóvenes en situación de vulnerabilidad por ello el facilitar el acceso a los alimentos, a la educación así como generar mayores ingresos a una población campesina tradicionalmente marginada del mercado se convierte en una alternativa viable para superar el flagelo de la pobreza (Salvador, 2015, pág. 42).

Por otra parte, el PASE al interior de los centros escolares no realiza ningún tipo de objetivación o discriminación positiva, es decir se entrega el mismo refrigerio a todos los estudiantes tener en cuenta su contexto socio económico, ello puede resultar positivo para la integración de la comunidad estudiantil. Sin embargo en cuanto a presupuesto se refiere puede ser mucho más eficiente la objetivación por necesidad socio económica, o sea que el refrigerio gratis sólo se le entregue al estudiante con carencias de acceso a bienes y servicios en su entorno social. En esta lógica han venido actuando países como Chile, donde se ha logrado obtener mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos a costa de los problemas en la interrelación de los estudiantes objeto de la política con sus congéneres, pues no han salido bien librados de la estigmatización y rechazo social al interior de los centros escolares (Essuman & Bosumtwi-Sam, 2013, pág. 256).

Empero el creciente déficit presupuestario y la insistencia en no realizar ningún tipo de selección de beneficiarios al interior de las escuelas han conllevado a un progresivo incremento de desabastecimiento alimentario. Así lo demuestra el informe de la gerencia de monitoreo, evaluación y estadística y jefatura del PASE de 2012, donde se puede comparar que mientras en 2009 del total de los días lectivos el programa cubría un 68,5% correspondiente a 137 días para el 89,4% de

los centros escolares del país, empero para 2011 sólo se estaba cubriendo el 38% de los 200 días lectivos correspondiente a 76 días para el 95,2% de los centros escolares de todo el país. Ello constituye un grave peligro para la calidad de atención del programa, pues a medida que se incrementa la cobertura del mismo se genera un detrimento al servicio prestado pues el presupuesto no incrementa de la mano con el incremento de la cobertura del programa (Brasil- FAO, 2013, pág. 37).

Al anterior déficit que se venía suscitando bajo el esquema tradicional del PASE se adiciona la necesidad de mayores recursos económicos para la compra directa de frutas y hortalizas, pues según estimaciones de la FAO ello requeriría un incremento presupuestario de \$4.571.212 USD. Ello sumado al valor de las hortalizas daría un total de \$9.987.655, ello representa un 70% del valor de presupuesto (\$14,2 millones USD) y dejaría tan sólo 30% para la compra de productos no perecederos como la leche, azúcar, bebida fortificada y aceite (Brasil-FAO, 2013, pág. 79).

Para tal finalidad a partir de 2013 el gobierno reorientó los fondos desde el presupuesto anual del PASE destinando los siguientes rubros para el componente de compras locales del PASE: Para 2013 se designó \$30.000USD para 9 centros escolares (5.868 estudiantes) y para 2015 se extendió para el nuevo alcance del programa a \$310.000 USD (30.400 estudiantes) (Portal, Calderon, Gonzalez, & Andino, 2015, pág. 37).

### **5.7. Sinergias del PASE con otras políticas intergubernamentales:**

Esta iniciativa por materializar el derecho humano a una alimentación adecuada debe observarse en un contexto de articulación con otras políticas intergubernamentales en aras de que aspectos atinentes a la compra de frutas y hortalizas del PASE estén brindando acceso material a los alimentos a los estudiantes de las escuelas piloto así como también generen la inserción al mercado para aquellos agricultores familiares que se encuentran por fuera del mismo y que por lo tanto el tener un nicho de mercado puede generar recursos económicos que generen acceso a una alimentación adecuada para los agricultores familiares.

A razón de lo anterior se evidencia la necesidad de reforzar o crear programas paralelos que ayuden en la medida de lo posible a garantizar el acceso a los mercados a aquella Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS), ámbito en el que existen necesidades manifiestas como: *a) incrementar la producción de alimentos básicos por parte de la Agricultura Familiar; b) aumentar la inserción y participación en el mercado de los pequeños y pequeñas productoras; y c) reducir los costos de transacción con el objetivo de favorecer la participación equitativa de la Agricultura Familiar en las cadenas de valor* (FAO, 2012, pág. 12).

En los últimos años se han venido ejecutando algunos programas como, los habituales créditos del Banco de Fomento Agropecuario y las capacitaciones del

CENTA que en principio deberían estar articulados con políticas como el componente de compras directas de frutas y hortalizas del PASE para efectos de impulsar integralmente a que las familias campesinas a solventar las antedichas necesidades coyunturales.

Sin embargo en lo relativo a la transferencia de tecnología e innovación para la conversión de la agricultura en un agro negocio continua siendo limitada, ya que solamente se están dando capacitaciones teórico prácticas dimanadas del Centro Nacional de tecnología Agropecuaria y Forestal, donde se dan a conocer las tecnologías que han sido investigadas tanto en estaciones experimentales como en campo de los productores como la construcción y uso de micro túneles para la producción de hortalizas (CENTA, 2016).

De hecho, el CENTA tiene un programa específico para la investigación y adaptación de tecnologías para la producción, conservación y procesamiento de hortalizas como un servicio de asesoría que de contar las familias agrícolas con los medios financieros para adquirir la tecnología correspondiente las capacitaciones permiten mejorar los niveles de productividad, calidad, inocuidad de los alimentos, factores indispensables para la sostenibilidad de dicho agro negocio (CENTA, 2016).

Por otra parte, el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) ofrece una línea de crédito específica para efectos de para financiar el cultivo de hortalizas en condiciones controladas bajo invernaderos con el objeto de prestar apoyo a la tecnificación de los cultivos para aumentar la producción y la calidad de estos alimentos.

Sin embargo, entre las condiciones de acceso al crédito se encuentran ser personas naturales o **jurídicas calificadas como: A1, A2, B y C1 (nivel de riesgo para otorgar créditos según capacidad económica y patrimonial del cliente en solventar la deuda adquirida) solo clientes del BFA** y contar previamente con la correspondiente asesoría técnica.

Respecto a la estructura de Cartera de Préstamos por categoría de riesgo, el 84.9% son préstamos con categorías de menor riesgo A1, A2 y B; el restante 15.1% son categorías C1, C2, D1, D2 y E ((BFA) B. d., 31 de Diciembre de 2014).

Lo anterior indica que los préstamos otorgados por el banco de fomento agrícola están destinados a aquellas personas naturales o jurídicas que tengan una denotada estabilidad económica como garantía para efectuar el pago de la deuda. Ello indubitadamente mantiene marginado a la agricultura familiar más precaria, pues tanto la línea de créditos como las capacitaciones del CENTA y el PASE a pesar de llevar un discurso de mejora en la productividad de las familias campesinas como incentivo para acceder a los mercados y garantizar su seguridad alimentaria, no obstante en la praxis las condiciones exigidas para ingresar al PASE, así como los requerimientos para acceder a préstamos por

parte del BFA y el enfoque claramente pedagógico del CENTA mantienen relegados a aquellas familias campesinas que no habían podido acceder a los mercados, pues no existe una política pública clara en materia de subvenciones o créditos para aquellas familias campesinas social y económicamente vulnerables puedan obtener la tecnología requerida para sobrellevar sus productos con los requerimientos del PASE. De este modo el antedicho programa corre el riesgo de terminar siendo una política pública que fortalece a unas economías familiares ya establecidas, mas no se encarga de enganchar al mercado a nuevos productores familiares.

Otra prueba fehaciente de tal afirmación se encuentra en que los créditos para cultivo e infraestructura en hortalizas por medio de invernaderos sólo son otorgables a quienes figuren como clientes del banco y que además oscilen entre las categorías de riesgo A1, A2, B Y C1, lo cual sugiere que el destino de los créditos está dirigido para aquellas personas que ya tengan cierta organización financiera dentro de su actividad económica, es decir que ya estén abriéndose paso a los mercados.

De tal modo que las capacitaciones del CENTA se quedan a medio camino para aquellos agricultores que no pueden implementar en sus parcelas lo aprendido en los mentados cursos de formación.

A pesar de que el PASE, CENTA y las líneas de crédito del BFA parecen carecer de la asistencia necesaria para aquellas familias campesinas que se encuentran por fuera del mercado, pues solamente les ha abierto nuevos nichos de mercado a aquellas familias campesinas que ya ostentan cierto nivel de estabilidad y organización económica, jurídica y organizacional, pues les está brindando nuevas oportunidades para ingresar a nuevos mercados, ampliando de este modo su espectro comercial.

A partir del panorama general sobre el cual se está efectuando el componente de compras locales del PASE se comprende que el sector en el cual se focaliza el beneficio de esta política pública para la agricultura familiar se centra en aquellos agricultores familiares comerciales que son aquellos cuya mayoría de ingresos proviene de la explotación agropecuaria, siendo el principal destino de su explotación el mercado. Pues estos ya cuentan con la infraestructura y tecnología adecuada para garantizar un volumen e inocuidad necesario en la producción de frutas y hortalizas (Brasil- FAO, 2013).

Paralelamente quedan relegados en virtud de las exigencias tanto legales como de infraestructura los meros agricultores de subsistencia, quienes utilizan mano de obra familiar y su explotación está por fuera del mercado, dedicándose sólo a la subsistencia familiar.

Así las cosas las compras locales podrían beneficiar solamente a los agricultores familiares comerciales del Salvador, porque son estos quienes poseen la

tecnología, capacidad productiva y organizativa para abastecer a los centros escolares en condiciones de suficiencia, inocuidad y precio competitivo.

Entre tanto, para aquellos agricultores familiares de subsistencia la oportunidad de abastecer el PASE sigue siendo esquivada, pues a la fecha no se registran políticas sectoriales que paralelamente a la consecución del programa estén encaminadas a dotar de tecnología adecuada ni alguna iniciativa de protección económica, ante lo cual el tecnificarse e incrementar su producción les es inalcanzable, por ende estos agricultores tienden a ser eliminados del mercado, lo que podría aumentar el estado de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria ante la inexistencia de un medio de subsistencia.

Entre los años 2011 a 2014 se ejecutó el Plan de Agricultura Familiar (PAF), cuyo principal objetivo era reducir los niveles de pobreza rural mediante la generación de riqueza y bienestar de las familias que desarrollan la Agricultura Familiar en los territorios priorizados, incorporando a los productores de Agricultura Familiar Comercial en sistemas estructurados de concentración de la oferta y transfiriendo tecnologías, bienes y servicios para el incremento de la productividad (ICCA, 2016)

Empero el programa sólo se limitó a brindar inducciones, asistencia técnica y acompañamiento en lo relativo a nuevas metodologías para el trabajo agrícola, siendo el equipo extensionista del CENTA el encargado de realizar las labores pedagógicas como en la construcción y uso de micro túneles para la producción de hortalizas (FAO, 2012, pág. 38).

Inclusive, en la actualidad el CENTA tiene un programa específico para la investigación y adaptación de tecnologías para la producción, conservación y procesamiento de hortalizas como un servicio de asesoría que de contar las familias agrícolas con los medios financieros para adquirir la tecnología correspondiente las capacitaciones permiten mejorar los niveles de productividad, calidad, inocuidad de los alimentos, factores indispensables para la sostenibilidad de dicho agro negocio (CENTA, 2016).

Consecuentemente nada más son los agricultores familiares comerciales quienes tras haber alcanzado el grado de tecnificación requerido pueden aprovechar las capacitaciones dimanadas por las antedichas iniciativas estatales y realizar las correspondientes labores de asociación gremial para efectos de obtener la demanda generada por las compras públicas directas de frutas y hortalizas del PASE como política pública que incentiva la creación de nuevos nichos de mercado.

En últimas, la economía termina siendo una determinante en la transformación de las relaciones culturales de las sociedades rurales, pues paulatinamente se



convierten de terrenos destinados para la subsistencia a zonas de producción industrial, condenando a su vez a aquellos que no se adaptaron a los cambios a desaparecer como figura tradicional y buscar otro medio de subsistencia como mano de obra ante el estado de vulnerabilidad manifiesta (Breton, 1993, pág. 5).

Sin embargo, para transformar la agricultura familiar en unidades de producción tecnificadas se debe imperativamente incentivar inversiones que generen algún beneficio para el agricultor, caso contrario las instituciones gubernamentales están dinamizando relaciones económicas de forma excluyente, así las cosas los sectores excluidos ante la incapacidad de inversión y rentabilidad en sus quehaceres tienden a emigrar del campo ante la precariedad de sus condiciones sociales de vida, pues la única forma de entrar a un mercado cuyos precios de compra son muy bajos es intensificando su producción a falta de superficie, así poder vender sus productos a escala industrial tal como lo requieren los centros demandantes de productos agrícolas. Pero para ello deben disponer de capital suficiente para adoptar las tecnologías consecuentes que lleven a la materialización de la intensificación de la producción y estabilizar sus condiciones sociales de vida (Breton, 1993, pág. 20).

## **6. CONCLUSIONES**

Como se puede concretar en el trasegar del presente trabajo el PASE cumple con una condición esencial para su buen funcionamiento y es que en medio de toda la interrelación gubernamental y sectorial se han establecido funciones específicas- evitando la duplicidad e instituciones que trabajen de forma paralela- de acuerdo a las capacidades de cada uno de los actores dentro de un plan de trabajo definido que garantiza la eficiencia en la participación de todos los actores involucrados (Kopp, 2015, pág. 17).

Así mismo se observa que la iniciativa ha contado con una alta participación social en todo el proceso de elaboración, ejecución y veeduría de la antedicha política pública. Ello otorga un importante respaldo social a la labor que viene realizando el Estado en materia de garantizar el derecho fundamental a una alimentación adecuada con las compras directas de frutas y hortalizas a la agricultura local.

Sin embargo también se concluye que persisten barreras en aspectos operativos y financieros que sustraen oportunidades a los agricultores familiares para acceder a los mercados.

La ausencia de una ley específica en materia de seguridad alimentaria impide que cuestiones operativas y financieras en políticas como la alimentación escolar tengan mecanismos específicos de acción y partidas presupuestarias consecuentes con la cobertura del programa que trasciendan a la voluntad política de los gobiernos de turno para convertirse en política de Estado.

Además, aún quedan por consagrar constitucionalmente el derecho a una alimentación adecuada como necesidad indispensable para la existencia humana, así como es necesario consagrar ciertos mecanismos que garanticen la materialización de esas cuestiones fundamentales por medio de una legislación clara cuyo objetivo sea satisfacer en el tiempo tales necesidades a la manera de una política de Estado. Pues si bien ya se está dando una previa articulación y consenso entre los actores implicados (Kopp, 2015, pág. 32) de manera exitosa, pues existe una clara voluntad política demostrada con hechos como la creciente consolidación de un presupuesto asumido en su totalidad por el Estado, así como la inclusión de la sociedad en el proceso de planificación, ejecución y monitoreo del PASE, además de la presentación de proyectos constitucionales y de ley elaborados en conjunto con líderes comunitarios, pero aún falta dar el paso hacia la constitución plena del derecho a una alimentación adecuada como un derecho fundamental con claras políticas institucionales para su concreción y sostenimiento en el tiempo.

La elaboración de una legislación específica en la materia se hace imperiosa para efectos de poder exigir el presupuesto adecuado para financiar el PASE, pues no se está asegurando el suministro regular, estable y oportuno de la cantidad mínima de alimentos, así lo demuestran las cifras con respecto a la cobertura del programa, ya que existe una disminución en los días en que los comedores escolares prestan su servicio social.

Por lo tanto es necesario aseverar que si bien el componente de compras directas del PASE constituye un gran avance en relación a la materialización del derecho humano a una alimentación adecuada, pues la constitución del mismo está marcada por una gran cooperación interinstitucional e intersectorial como ya se ha anotado a lo largo del presente informe, así como también se está utilizando dietas alimenticias en los centros escolares con productos locales y culturalmente adecuadas, sin embargo aún queda un largo camino por recorrer en cuanto a la búsqueda de garantías constitucionales y legales que en esta materia quedan pendientes de resolver y que serían un importante paso hacia la consecución del PASE como una política de Estado con claros lineamientos de acción y no una iniciativa del gobierno de turno cuyo accionar dependa enteramente de la voluntad del gobierno actual.

También queda por delante el trabajar en lo atinente a la priorización de aquellos grupos sociales que se asientan en las zonas más vulnerables del país para efectos de que se les garantice el derecho a una alimentación adecuada y se guarde la debida congruencia con lo preceptuado por la FAO en sus cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación adecuada. En este sentido es necesario que existan verdaderas sinergias en las diferentes políticas gubernamentales que eventualmente pueden trastocar el derecho a una alimentación adecuada. En este sentido se observa que a la iniciativa de compras directas a agricultores familiares locales en frutas y hortalizas le hace falta el acompañamiento de políticas paralelas que apoyen la transformación de aquellos agricultores familiares de subsistencia a agricultores comerciales, pues la oportunidad que trae esta iniciativa por sí sola no es plausible para los agricultores locales en el evento de que estos no cuenten con las facilidades económicas requeridas para afrontar los gastos de registro, formalización y producción que las compras directas en frutas y hortalizas del PASE exige (FAO, Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación, 2013).

A pesar del camino que aún queda por delante, el componente de compras directas del PASE ha cumplido con los requerimientos para la construcción del derecho a la alimentación al menos en sus primeras etapas según lo estipulado en los cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación dimanados de la organización de las naciones unidas para la alimentación y la agricultura (FAO), donde se busca concretar la metodología adecuada para interpretar y materializar las directrices de la FAO en materia del derecho a la alimentación, las cuales a su vez fueron consecuencia de los presupuestos del PIDESC en tal materia (FAO, 2015).

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- (BFA), B. d. ( 31 de Diciembre de 2014). *Informe financiero trimestral*.
- (BFA), P. B. (2016). Obtenido de <http://www.bfa.gob.sv/?p=2296>
- Bak, E. (2015). *Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)*. Roma.
- Brasil- FAO. (2013). *Alimentación escolar y posibilidades de compra a la agricultura familiar. Estudio nacional El Salvador*. Roma.
- Brasil-FAO. (2013). *Alimentación escolar y posibilidades de compra directa de la agricultura familiar*.
- Breton, V. (1993). ¿De campesino a agricultor? La pequeña producción familiar en el marco del desarrollo capitalista. *Noticiario de historia agraria No.5*, 127-159.
- Brisa. (20 de Enero de 2013). *desinformemonos*. Obtenido de desinformemonos: <http://desinformemonos.org/2013/01/la-defensa-del-agua-la-lucha-por-la-vida-y-la-cultura-yaqui/>
- CENTA. (2016). Obtenido de <http://www.centa.gob.sv/2015/capacitaciones/>
- Essuman, A., & Bosumtwi-Sam, C. (2013). School feeding and educational access in rural Ghana: Is poor targeting and delivery limiting impact? *International journal of educational development*.
- FAO. (2012). *LA FAO Y LA AGRICULTURA FAMILIAR. EL CASO DE EL SALVADOR* . SAN SALVADOR: FAO.
- FAO. (2013). *Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación*. Roma: FAO.
- FAO. (2015). *Buenas prácticas para la implementación de mecanismos de compras públicas directas y locales a la agricultura familiar para la alimentación escolar*. Santiago de Chile: FAO.
- FAO. (2015). *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Obtenido de FAO.ORG: [www.fao.org](http://www.fao.org)
- García, L. (2015). La implementación del derecho a la alimentación en El Salvador a través del fortalecimiento del programa de alimentación escolar. Inédito.
- ICCA. (2016). Obtenido de <http://legacy.iica.int/Esp/regiones/central/salvador/proyectos/Paginas/paf.aspx>
- Kopp, C. (2015). *Espacios de diálogo como estrategia para integrar el derecho a la alimentación en municipios rurales en América Latina*. Roma: FAO.

Portal, I., Calderon, Y., Gonzalez, J., & Andino, K. (2015). *Experiencia de fortalecimiento a los programas de alimentacion escolar y su vinculacion a traves de las compras a la agricultura familiar 2013- 2015*. El Salvador: FAO.

Pye-Smith, C. (2015). *Fomento del modelo Brasileño de alimentacion escolar*. Roma: FAO.

Salvador, G. d. (2015). *Medicion multidimensional de la pobreza*. San Salvador.

Sidaner, E., Balaban, D., & Burlandy, L. (2012). The brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*.