



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



GOBIERNO
DE EL SALVADOR

POLÍTICA DE AGRICULTURA SOSTENIBLE ADAPTADA AL CLIMA



Contenido

I.	Introducción.....	1
II.	Generalidades de la agricultura en El Salvador	3
III.	Situación actual de la agricultura en El Salvador.....	6
IV.	Marco conceptual.....	17
V.	Alcances.....	21
VI.	Elementos estratégicos.....	21
VII.	Ejes estratégicos.....	22
VIII.	Articulación para la ejecución.....	25
IX.	Mecanismo de evaluación y seguimiento.....	25
X.	Glosario.....	28
XI.	Anexos.....	30

Prólogo MAG

El presente documento representa una de las más importantes herramientas de gestión pública que hemos realizado, ya que marca un nuevo rumbo en el sector agropecuario, al establecer lineamientos para transitar hacia una agricultura que responde a los desafíos del clima, además de representar un cambio de pensamiento y de costumbres al priorizar a los recursos naturales para garantizar la seguridad alimentaria de nuestra población.

La variabilidad climática presenta nuevos desafíos para el desarrollo de las actividades humanas, especialmente aquellas que están vinculadas al sector agropecuario. En tal sentido, nuestro país debe contar con políticas coherentes que coadyuven a mitigar los efectos provocados por estos fenómenos, es de esta forma que en el presente documento son plasmadas diversas actividades orientadas a dar la respuesta más efectiva a cada uno de estos retos.

Debemos reconocer que este esfuerzo no lo podremos realizar si no es con el acompañamiento de todos los actores sociales que están presentes en los territorios donde las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas están presentes. Al igual agradecemos el invaluable apoyo que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha brindado al MAG para la realización de tan importante documento.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Prólogo FAO

FAO reconoce que la producción de alimentos en forma eficiente, con un aprovechamiento sostenible de los recursos, es un desafío y una oportunidad de catalizar y acelerar el desarrollo de los territorios rurales.

El sector agropecuario tiene un rol crucial en esto y en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población salvadoreña.

Aumentar la sostenibilidad de la agricultura implica adaptarse a los impactos del cambio climático que ya afectan al sector, tales como la mayor incidencia de sequía y de plagas, y también asumir las responsabilidades para la mitigación.

Con base en estas consideraciones, y en armonía con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019, que de acuerdo a su Objetivo #7 nos hace un llamado a “transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático”, así como con una de las áreas prioritarias del Marco de Programación de País 2016 – 2020 de la FAO en El Salvador, se ha trabajado estrechamente con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para la creación de la *Política de Agricultura Sostenible Adaptada al Clima*.

Este documento se ha elaborado con el propósito de que se convierta en el instrumento que guíe la transformación del sector agrícola para garantizar su sostenibilidad en un escenario de cambio global del clima.

En este sentido, felicitamos y reconocemos la importante labor de todas y todos los actores que aportaron sustancialmente al desarrollo de este Plan Nacional, particularmente al Señor Ministro de Agricultura y Ganadería, a la Señora Ministra de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y sus equipos técnicos, por el liderazgo ejercido durante este proceso.

Instamos al Gobierno de El Salvador a seguir adelante con la implementación de este esfuerzo, que garantizará el manejo apropiado de nuestros Recursos Naturales en la búsqueda por brindar condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional a toda la población.

Dr. Alan González Figueroa
Representante de la FAO en El Salvador

Acrónimos

ASAC	Agricultura Sostenible Adaptada al Clima
EASAC	Estrategia de Agricultura Sostenible Adaptada al Clima para la región del SICA: 2018-2030
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal “Enrique Álvarez Córdova”
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
OPPS	Oficina de Políticas y Planificación Sectorial (MAG)
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019 “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”



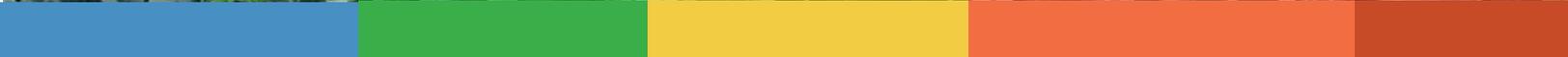
I. Introducción

La agricultura en El Salvador tiene un rol muy importante que trasciende a la mera producción de alimentos. Por un lado, más del 75% del territorio nacional se destina a la agricultura en sus diferentes formas siendo entonces una parte esencial de los medios de vida de la población y de la forma como se gestionan los ecosistemas. Por otro lado, la forma en que se desarrolla la actividad incide en el desempeño económico, las estructuras sociales y el estado del medio ambiente. Así, lograr las metas de desarrollo sostenible requiere como elemento ineludible la sostenibilidad social, económica y ambiental de la agricultura como sector y de los territorios rurales por extensión.

Lamentablemente, la agricultura en El Salvador no ha alcanzado todo su potencial pues la persistencia del mal manejo de los ecosistemas agrícolas ha conducido a una pérdida substancial de la cobertura boscosa, de la fertilidad de los suelos y a la degradación generalizada del medio ambiente lo que, a su vez, ha ocasionado una disminución paulatina pero sostenida de los niveles de productividad agrícola al punto de amenazar la supervivencia de la población rural.

Cabe mencionar que esta problemática impacta de manera diferenciada a hombres y mujeres afectando el desarrollo social inclusivo e igualitario. Más aún, estos problemas han venido ocurriendo a lo largo de muchos años, anclándose en los sistemas económicos y de organización social de los territorios rurales.

La situación obliga a emprender acciones de política pública bajo un enfoque agroambiental que permita reorientar la actividad agrícola para que se desarrolle plenamente, logrando sostenibilidad económica, sociocultural y ambiental. Considerando esta realidad, se presenta esta Política de Agricultura Sostenible Adaptada al Clima (PASAC) como resultado de un proceso de análisis y consulta en un trabajo coordinado con las instituciones gubernamentales involucradas en la agricultura y la gestión del territorio, así como actores claves de la Academia, ONG, productores y productoras, organizaciones indígenas y otros en las diferentes localidades del país.



II. Generalidades de la agricultura en El Salvador

El Salvador es heterogéneo desde el punto de vista ambiental y socioeconómico, con diferencias marcadas en todos los aspectos, desde el clima, las clases de suelo y la morfología del territorio hasta las estructuras socioeconómicas y culturales. Aun así, en todo el territorio nacional la agricultura juega un importante rol en los medios de vida de la población.

En buena parte del país, el cultivo de granos básicos es la principal actividad económica y fuente de obtención del maíz y frijol requerido por los hogares que es complementado con la crianza de aves y de ganado a pequeña escala. De manera generalizada, el nivel de producción está relacionado al acceso a la tierra, los equipos y utensilios de trabajo por lo que los productores y productoras con menos recursos tienen también menores niveles de productividad; se ven obligados a utilizar mano de obra familiar no remunerada, a destinar la mayor parte de sus cosechas para el autoconsumo y a vender mano de obra para obtener ingresos económicos.

Por otro lado, los que tienen mejor condición socioeconómica tienen un mayor nivel de producción que les permite asegurar el autoconsumo con excedentes que comercializan obteniendo un retorno económico.

En otras áreas, particularmente en las cordilleras, predomina el agro-ecosistema del café aunque también se observa producción de frutas, hortalizas y granos básicos en pequeña escala para subsistencia.

El café cosechado se comercializa desde las fincas a los diversos beneficios donde se procesa y se vende al mercado nacional e internacional. Esta actividad genera oportunidades de trabajo que, si bien son temporales, son la principal fuente de ingresos económicos para los hogares de menor condición socioeconómica. El sistema productivo del café es sensible a las variaciones internacionales de precio, precio de los insumos, plagas y condiciones climáticas, también lo es el empleo generado.

En la llanura costera y otras áreas en el resto del país, se ha establecido el cultivo de la caña de azúcar como el principal uso del suelo agrícola, desplazando a los granos básicos hacia tierras marginales y de menor calidad. Asociado a este cultivo esta una fuerte demanda de mano de obra, particularmente en la época de zafra. Los pobladores de la zona que depende de estos empleos para la generación de ingresos también cultivan granos básicos y crían aves de corral a pequeña escala aunque con dificultades por el limitado acceso a tierras. Es importante mencionar que hay una marcada tendencia a la intensificación del cultivo de caña, lo cual se percibe como una amenaza por parte de los pobladores por que disminuye la superficie disponible para la producción de alimentos, los impactos ambientales causados por la práctica de quema así como por la cantidad y formas de aplicación de los pesticidas y fertilizantes.

En la zona oriental se ubica la parte más seca y la más propensa a sequías del país. Aquí también se da la producción de granos básicos para subsistencia junto con ganadería en pequeña escala por parte de los pequeños productores y productoras con la diferencia que también ocurre ganadería en mayor escala en forma comercial.

Las irregularidades climáticas e incendios forestales afectan de manera especial los medios de vida de los pobladores de esta zona lo cual es una amenaza permanente que tiene repercusiones en la disponibilidad de alimentos en todo el país.

En toda la franja costera del país es la pesca artesanal y la acuicultura la principal fuente de ingresos y fuente importante de alimentos sobre el cultivo de granos básicos. El pescado y otros productos marinos se comercializan localmente con consumidores o comerciantes que los transportan a mercados de mayor escala. Es importante mencionar que la pesca artesanal es una actividad altamente sensible a las condiciones meteorológicas y climáticas. Los eventos meteorológicos extremos afectan directamente y en forma casi inmediata a la seguridad alimentaria de la población con condiciones socioeconómicas menores.





III. Situación actual de la agricultura en El Salvador

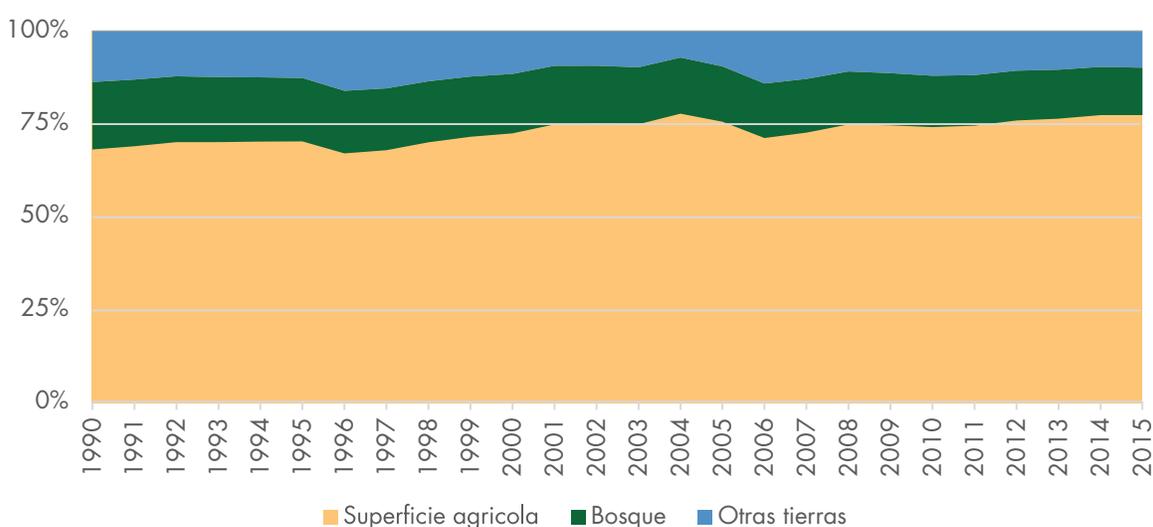
Desde al año 2000, un promedio del 75% del territorio nacional se ha destinado a áreas de pastoreo y cultivos permanentes (ver ilustración 1). Dado que la tierra es el recurso más limitado en el país, se vuelve vital que su uso sea racional y eficiente para permitir el crecimiento económico, la generación de empleos incluyendo los empleos rurales, la seguridad alimentaria y, a un nivel más general, el desarrollo sostenible.

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2017 (EHPM 2017) de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) indica que el 39.8% de la población ocupada reside en el área rural realizando diferentes actividades entre las cuales destacan “agricultura, ganadería, caza silvicultura” y “pesca” para propósitos comerciales y de subsistencia.

En cuanto a este último grupo, si bien la evidencia muestra que un cierto nivel de autoabastecimiento en la obtención de los alimentos las prácticas agrícolas generalmente utilizadas difícilmente pueden considerarse como sostenibles y no se convierten en empleos rurales dignos.¹

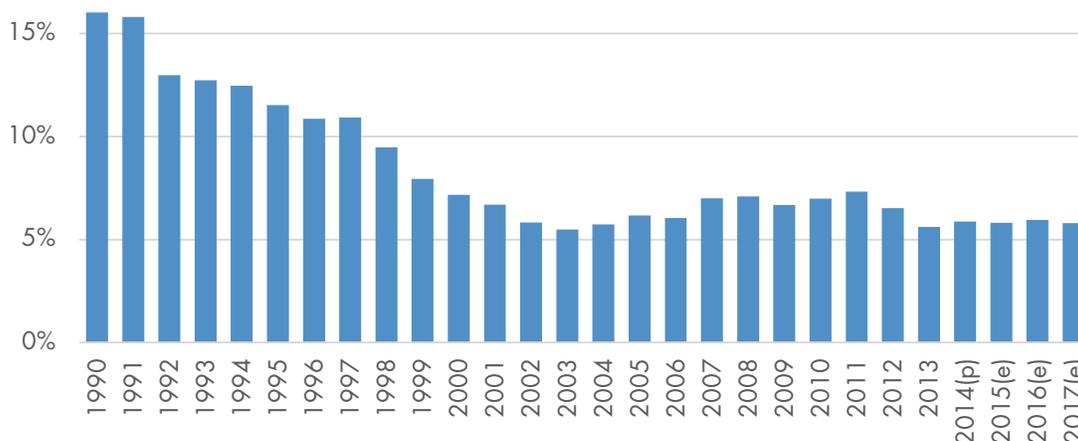
Por otro lado, la aportación del sector agrícola al Producto Interno Bruto (PIB) no ha podido superar el 7% desde el año 2000 mostrando una tendencia casi lineal (ver ilustración 2). Recordando la dedicación de tierras y las personas ocupadas en esta actividad, el bajo desempeño económico del sector se vuelve preocupante.

Ilustración 1: Uso de la tierra en El Salvador para el periodo entre 1990 y 2015 (fuente: FAOSTAT)



¹ De acuerdo a la FAO, el concepto de empleo rural digno implica la creación de oportunidades de empleo que respeten los estándares laborales fundamentales, proporcionar ingresos justos, proveer de condiciones laborales seguras y saludables, dar voz a los trabajadores en el lugar de trabajo y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

Ilustración 2: Aportación del PIBA al PIB en porcentaje a precios corrientes, 1990-2017
 (fuente: Departamento de Cuentas Nacionales, Banco Central de Reserva)
 Nota: (p) Cifras Preliminares, (e) Cifras Estimadas por suma de trimestres



El estancamiento económico del sector agrícola se debe a una multitud de factores, algunos de los cuales se encuentran fuera de los ámbitos de control directo de los gobiernos nacionales y locales tales como los efectos del cambio climático, las políticas agrarias en los países industrializados, la variación en los precios internacionales de los productos tradicionales y de la materia prima de la cual se fabrican los fertilizantes químicos, así como de las reglas comerciales internacionales.

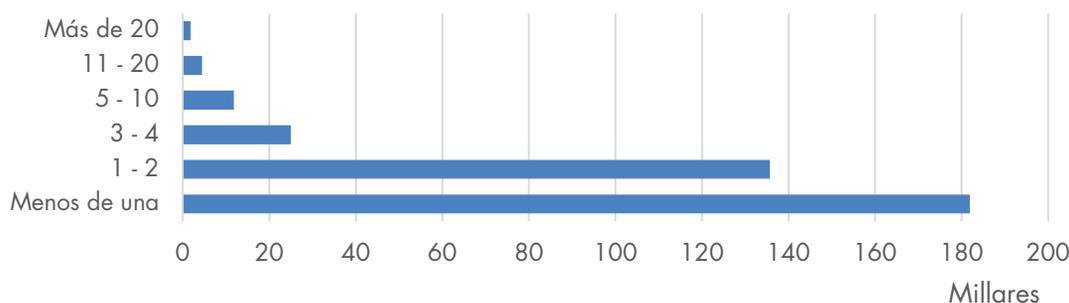
Otros elementos si corresponden al ámbito nacional, en particular el deterioro de los bienes y servicios ecosistémicos, la precariedad económica de muchas familias rurales y las estructuras de tenencia de la tierra en el área rural, todo relacionado directamente a los niveles de productividad agrícola.

A. Pobreza rural

En el año 1997 se estimó un umbral de 12 hectáreas (~17 Mz) para la viabilidad productiva y de un mínimo de 5 hectáreas (~7 Mz) para que una familia salga de la pobreza extrema (Banco Mundial y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 1997).

Si retomamos estas cifras y las comparamos con el tamaño de las explotaciones de los productores y productoras agropecuarios encontramos que alrededor del 98% se encuentran por debajo de ambos umbrales (ver ilustración 3).

Ilustración 3: Productores y productoras agropecuarios por tamaño de explotación en manzanas en el área rural (fuente: EHPM 2017)



Aun poniendo en duda la validez de dichos umbrales por haber sido estimados hace más de 20 años con los sistemas productivos predominantes en esa época, la evidencia muestra que no se ha obtenido el desempeño deseado en los sistemas productivos familiares del área rural. Un informe del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) del año 2016 indica que:

El Salvador se encuentra rezagado en términos de productividad, siendo este un problema particularmente importante para sectores transables como el agrícola y el manufacturero. En efecto, la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) en el sector agrícola ha sido una de las más bajas de la región latinoamericana (Banco de Desarrollo de El Salvador, BANDESAL, 2016).²

Más aún, en el año 2015, una medición multidimensional de la pobreza (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015) reveló que el 58.5% de los hogares rurales sufrían de pobreza multidimensional³ caracterizada por la prevalencia de privaciones en las condiciones de la vivienda (en especial en la materialidad de pisos y paredes y en el hacinamiento), el inadecuado acceso a servicios básicos (como agua potable y saneamiento) y la persistencia de rezagos en las oportunidades educativas de los niños y las niñas.

Es importante notar que estos elementos comparten la característica de no poder ser provistos en forma directa por los sistemas de agricultura de autoabastecimiento pues requiere excedentes en la producción que puedan ser comercializados. Por tanto, cuando los niveles de productividad son bajos, las familias rurales se ven en dificultades para suplirse al mismo tiempo de alimentos y de los recursos económicos que utilizan para otros bienes y servicios necesarios para la vida. La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015 resume el problema así:

Haciendo referencia a los resultados del IV Censo Agropecuario de 2005, se señala que el 82% de las explotaciones agropecuarias del país están en manos de pequeños productores que se dedican principalmente a la producción de granos básicos. Esta actividad productiva se realiza en explotaciones que no superan las tres hectáreas de superficie, no cuenta con asistencia técnica ni transferencia de tecnología, carece de financiamiento para la producción y no está vinculada a mecanismos asociativos de comercialización. Dentro de este estrato, mayoritariamente, las y los productores producen para el autoconsumo, de tal manera que las ventas que realizan obedecen más a la lógica de captar ingresos que a la venta de excedentes (DIGESTYC, 2005). (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2011).

2 La PTF se utiliza para representar todas las fuentes de aumento de la productividad en agricultura. Consiste en un índice de productos medidos, dividido por un índice agregado de insumos y activos físicos medidos (tierras, mano de obra, maquinaria, ganado, fertilizantes químicos y plaguicidas). El aumento de la PTF representa esa parte del crecimiento de la producción que se explica por los avances tecnológicos, desarrollo de capital humano, mejoras en infraestructuras físicas y políticas gubernamentales, así como por factores no medidos como mejoras en la calidad de los insumos o el agotamiento de los recursos naturales (Fischer, Byerlee y Edmeades, 2009).

3 De acuerdo a la metodología de medición empleada, para que un hogar sea categorizado en situación de pobreza multidimensional, debe tener privaciones en un mínimo de siete de los indicadores establecidos en torno a cinco dimensiones esenciales del bienestar: a) educación; b) condiciones de la vivienda; c) trabajo y seguridad social; d) salud, servicios básicos y seguridad alimentaria; y e) calidad del hábitat.

Cabe resaltar que más del 70% de pequeños productores del país carecen de un área suficiente para producir sus alimentos, por lo cual se ven obligados al arrendamiento de pequeñas áreas de tierra que no superan 0.7 hectáreas de extensión, en las que producen granos básicos con bajos rendimientos, al grado de que, en su mayoría, no alcanzan a cubrir sus necesidades familiares debido a la necesidad de vender para obtener ingresos adicionales (DIGESTYC, 2005). (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2011).

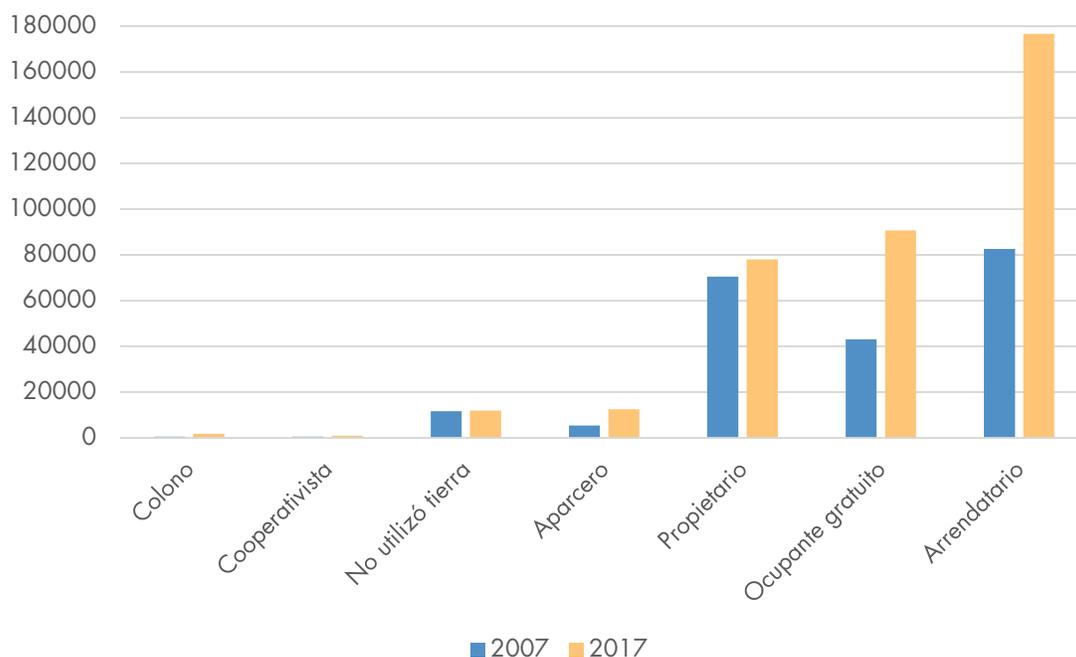
Consecuentemente, la prevalencia de la subalimentación⁴ ha ido aumentando paulatinamente al punto que, para el periodo 2014-2016, afectaba a 0.8 millones de salvadoreños, siendo esto el 12.3% de la población (FAO y OPS, 2017).

Esta combinación de factores conduce a las familias rurales a dedicar la mayor parte de sus recursos económicos y de tiempo en la satisfacción de necesidades vitales básicas, restando pocos excedentes para ahorro, inversión y mejoramiento de su calidad de vida.

B. Estructura de tenencia de la tierra

Está ampliamente establecido que lograr la sostenibilidad económica en las actividades agrícolas necesita del manejo adecuado del suelo, lo que en ocasiones implica un sacrificio de beneficios inmediatos en procura de beneficios de largo plazo. Sin embargo, la incertidumbre en el acceso continuado e ininterrumpido a las mismas tierras hace a los agricultores renuentes en realizar estas inversiones pues no contemplan tener la tierra el tiempo suficiente para aprovechar los beneficios.

Ilustración 4: Cantidad de productores y productoras agropecuarios por tenencia de la tierra en el área rural, 2017 (fuente: EHPM 2007 y 2017)



⁴ La prevalencia de la subalimentación estima el porcentaje de personas que no alcanzan a cubrir los requerimientos energéticos mínimos para llevar una vida saludable. Los insumos requeridos para llevar a cabo la estimación son: 1) el promedio del consumo de energía alimentaria; 2) la dispersión del consumo de energía alimentaria; y 3) el umbral de consumo mínimo necesario para llevar una vida saludable.

En la ilustración 4 se observa que, junto al incremento de la cantidad de productores y productoras agropecuarios, en la última década se ha mantenido una marcada tendencia al aumento del arrendamiento y la ocupación gratuita como las principales formas de tenencia de la tierra, al extremo que el 79% trabajan en tierra que no son de su propiedad. De este grupo, más de la mitad son arrendatarios, sin tener por esto garantías en el acceso continuado a las mismas parcelas. Efectivamente, existe una práctica generalizada entre los propietarios de arrendar una parcela solamente de dos a tres años consecutivos al mismo arrendatario o arrendataria, por el temor de un intento de apropiación de la tierra mediante una denuncia aduciendo antigüedad en su posesión (Amaya, Melgar, Batres, & Sorto, 2009).

Asimismo, es importante resaltar el débil porcentaje de los productores y productoras cooperativistas. La incertidumbre generada por estas situaciones que afectan a muchos productores y productoras, desincentivan la realización de buenas prácticas agrícolas lo cual se evidencia al comparar la proporción de los productores y productoras que realizan “aplicación de abono y fertilizantes” con los que realizaron “protección de cultivos”, “manejo integrado de plagas” o incluso “obras de conservación de suelo” en el año agrícola 2007-2008 (ver ilustración 5). Estas situaciones afectan en forma especial a las mujeres ya que de toda la tierra de vocación agrícola, son propietarias únicamente del 18%, a pesar de constituir más del 53% de la población del país (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2011).

Ilustración 5: Productores y productoras que realizaron prácticas agrícolas, año agrícola 2007-2008 (fuente: IV Censo Agropecuario 2007-2008)



C. Deterioro de los recursos naturales

Exacerbando los problemas relacionados a la precariedad económica de muchos productores y productoras y las estructuras de acceso a la tierra, está el elevado nivel de degradación ambiental en los agro-ecosistemas. Esto se visibiliza en forma particular en el estado del recurso suelo pues la pérdida de sus propiedades conlleva a una menor capacidad de retención del agua, pérdida de fertilidad, pérdida de capacidad de infiltración y de rendimiento de los cultivos y mayor susceptibilidad al impacto de canícula (FAO, 2012).

Sobre esto, Vieira (2000) realiza un análisis encontrando un conjunto de procesos interrelacionados:

En El Salvador se pueden identificar por lo menos cuatro grandes procesos de deterioro: la erosión hídrica, pérdida de calidad biodinámica del suelo, contaminación en sus diferentes modalidades y pérdida de biodiversidad [...]. Los cuatro procesos están directa o indirectamente relacionados entre sí en un complejo intercambio de causa-efecto. De un lado, todos ellos poseen una gran causa común, el uso y manejo inadecuado de la tierra y de los insumos, la cual, a su vez, es la consecuencia de una serie de otras causas “primarias” de orden social, económico y técnico.

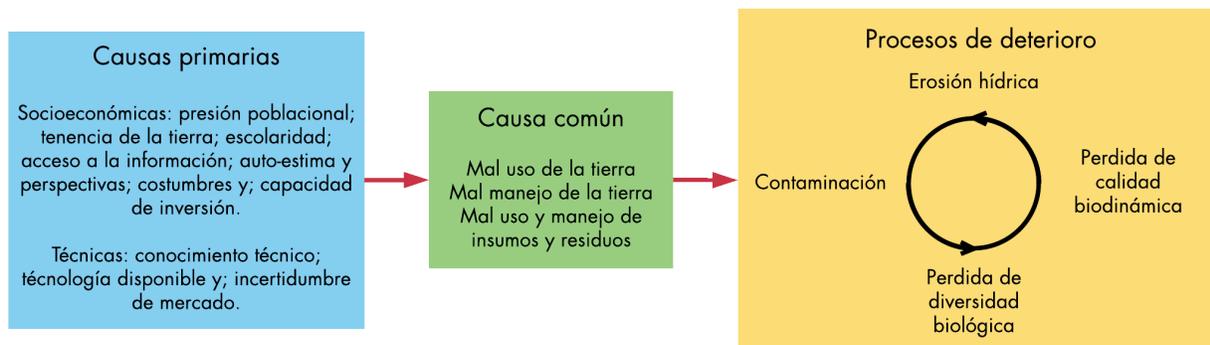
Los diferentes ecosistemas presentes en el país se han visto afectados por el deterioro de los recursos naturales en mayor o menor escala, con consecuencias palpables en:

- La regulación del clima debido a la deforestación.
- La regulación del agua a través de cambios en la cantidad y calidad de la producción de agua en las montañas, también debidos a la deforestación de laderas acompañadas de una fuerte erosión hídrica y deslizamientos.
- La producción de alimentos en tierras en pendiente, también debido a la deforestación y erosión causada por la inadecuada práctica de uso de la tierra y sin medidas de conservación.
- La pérdida de la biodiversidad debido a la deforestación y cambio en el uso y cobertura del suelo.

Más recientemente, el MARN, en su último Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente (INEMA), explica que:

En el país, las prácticas no sustentables de uso del suelo, utilizadas en la agricultura convencional, caracterizadas por la sobrelabranza, quemas de rastrojos, el uso excesivo de los agroquímicos -como los pesticidas, herbicidas y fertilizantes químicos-, y el sobrepastoreo, afectan a las comunidades de organismos del suelo y, consecuentemente, su calidad y productividad, amenazando la producción de alimentos y la seguridad alimentaria. (MARN, 2017)

Ilustración 5: Procesos de deterioro de los recursos naturales en El Salvador (fuente: adaptado de Vieira, 2000)



Lo anterior es especialmente grave para los sistemas de producción de granos básicos a pequeña escala por ser elemento esencial en los medios de vida de la población rural.

D. Competitividad del sector agropecuario

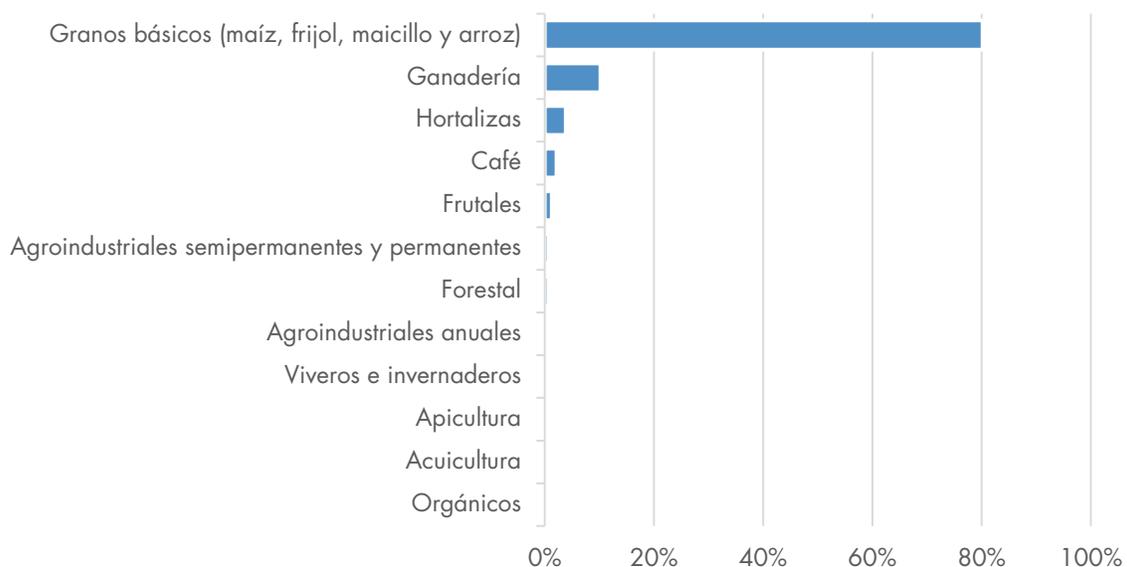
De acuerdo al IV Censo Agropecuario correspondiente al periodo mayo de 2006 a abril de 2007, el 82% de los productores y productoras agropecuarios se ubican en la categoría de “pequeño productor”, es decir que consumen la mayor parte de lo que producen y venden el excedente de producción con el fin de suplir necesidades de subsistencia. Principalmente siembran granos básicos, crían algunos animales (para producción, tiro o transporte) y cosechan algunos frutales.

En cuanto a los granos básicos, el maíz y frijol son la base de la dieta centroamericana y son parte integral de la cultura latinoamericana por lo que es natural que la gran mayoría de productores y productoras se dediquen a su cultivo (ver ilustración 7).

No obstante su importancia en las dinámicas territoriales, este sistema de producción adolece de baja productividad comparado a estándares mundiales por ser mayoritariamente desarrollado en una multitud de pequeñas superficies de explotación atomizadas dificultando con ello la utilización de tecnologías, las labores de extensión y transferencia de conocimiento y debilitando el encadenamiento de los eslabones que componen su cadena de valor.

Esto se evidencia en el hecho que a pesar de la dedicación de recursos, la participación de la producción de granos básicos al producto interno bruto agrícola (PIBA) apenas ronda el 20% y que El Salvador mantiene un déficit en la relación producción-consumo de maíz y frijol viéndose entonces obligado a importar grano de la región, Estados Unidos y México (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2013).

Ilustración 7: Productores y productoras agropecuarios según rubros en porcentajes (fuente: IV Censo Agropecuario)



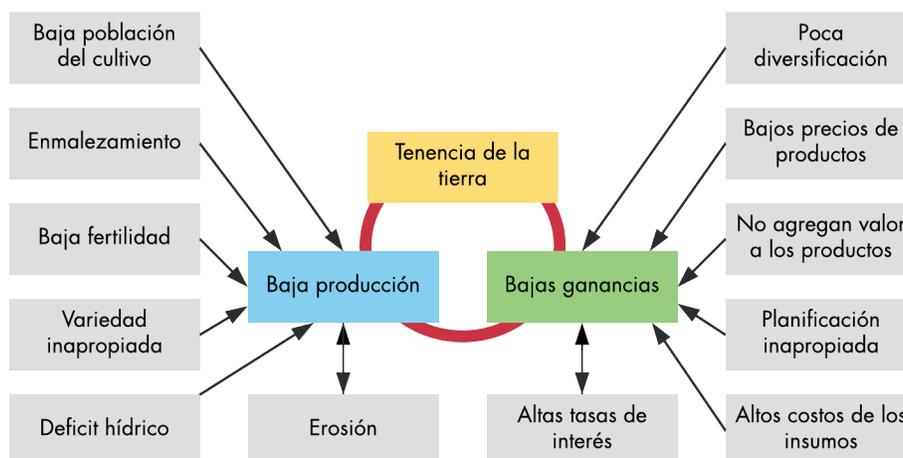
Similarmente, la EHPM 2017 indica que el ingreso promedio mensual en la rama de actividad económica “agricultura, ganadería, caza, silvicultura” es de apenas \$121.53 para los hombres y de \$100.07 para las mujeres lo cual se convierte en una limitante para el desarrollo pleno de las familias rurales.

Las diferentes situaciones que afectan la cadena de valor de los granos básicos y generan este contexto de baja competitividad han sido estudiadas en diversas ocasiones. Ya en el año 1996 en un informe elaborado en el marco de un proyecto CENTA – FAO denominado “Agricultura Sostenible en Zonas de Ladera” se identificaban tres problemas principales relacionados con el manejo de las tierras con causas que siguen en mayor o menor medida afectando los sistemas de producción (ver ilustración 8).

En estudios más recientes sobre la cadena de valor de los granos básicos se encuentra las siguientes problemáticas coincidentes con las identificadas en 1996:

- Falta de rentabilidad para el productor por el costo de los insumos agrícolas, las distorsiones derivadas de la intermediación comercial y de la evolución de los precios en los mercados internacionales.
- Prácticas agrícolas indebidas e ineficientes en el proceso productivo.
- Bajo nivel tecnológico por falta de capacitación y asistencia técnica.
- Falta de infraestructura productiva para el cultivo, cosecha y almacenamiento obligando al productor a vender la cosecha a bajos precios.
- Falta de adecuado financiamiento para los pequeños agricultores y de instrumentos de protección ante desastres naturales.
- Falta de organización efectiva limitando el poder de negociación y la capacidad para incrementar el rendimiento de las tierras.
- Incidencia de los intermediarios en el mercado.
- Carencia de una visión empresarial.
- Desconfianza desde los potenciales compradores.

Ilustración 8: Identificación de los problemas relacionados con el manejo de las tierras (fuente: adaptado de Barber, 1996)



Con este escenario, la agricultura de subsistencia se convierte en una actividad intensiva en factor trabajo y con deficiencias en la productividad que a pesar de tener un papel importante en la seguridad alimentaria nacional, no genera encadenamientos productivos fuertes ni potencian el crecimiento, lo cual a su vez incide en una baja generación de empleo directo e indirecto (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2005).

El Banco Mundial; CIAT; CATIE (2014) realiza un dictamen similar: “las fincas familiares realizan un aporte vital a la seguridad alimentaria, pero solamente son viables económicamente con el apoyo de donaciones de semillas y fertilizantes que se entregan cada año bajo el esquema conocido con el nombre de “paquete agrícola”, el cual es administrado por el MAG”.

E. Cambio climático y variabilidad

En cuanto al cambio climático y variabilidad, los impactos relacionados a los eventos hidrometeorológicos extremos generalmente se consideran más “evidentes” por lo que es menos complejo contabilizar los impactos y costos asociados. A manera de ejemplo, en la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático de El Salvador se reportan daños y pérdidas por un total de \$144.2 millones en los tres eventos ocurridos en veinticuatro meses entre noviembre de 2009 y octubre de 2011 (Baja Presión E96/Ida, Tormenta Tropical Agatha y Depresión Tropical 12E). Similarmente, por la sequía experimentada en el 2015 se reportaron pérdidas de 4.7 millones de quintales en la producción de maíz, 60 mil quintales en la producción de frijol y 146.9 miles de quintales de arroz en los cultivos de secano (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2016).

Además de los impactos directos por los fenómenos meteorológicos extremos y de evolución lenta, también se esperan otras consecuencias por el cambio climático en la actividad agrícola. En la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) se explica que uno de los efectos indirectos esperados será el cambio en las poblaciones de parásitos, plagas y enfermedades (migración, concentración, flujos poblacionales, incidencias, etc.).

Sobre los problemas antes mencionados con respecto a la degradación de los suelos y su relación con los sistemas productivos, es importante notar las aseveraciones del estudio Tortillas en el comal: Los sistemas del maíz y frijol en Centroamérica y el Cambio Climático (Catholic Relief Services, 2012):

Las pérdidas en la producción de maíz serán considerablemente mayores para los pequeños productores y productoras ubicados en suelos degradados que para los ubicados en suelos de buena calidad. Por ejemplo, en El Salvador, el cambio climático provocará pérdidas de aproximadamente 30% en el maíz en suelos degradados, pero virtualmente ninguna pérdida en los suelos buenos.

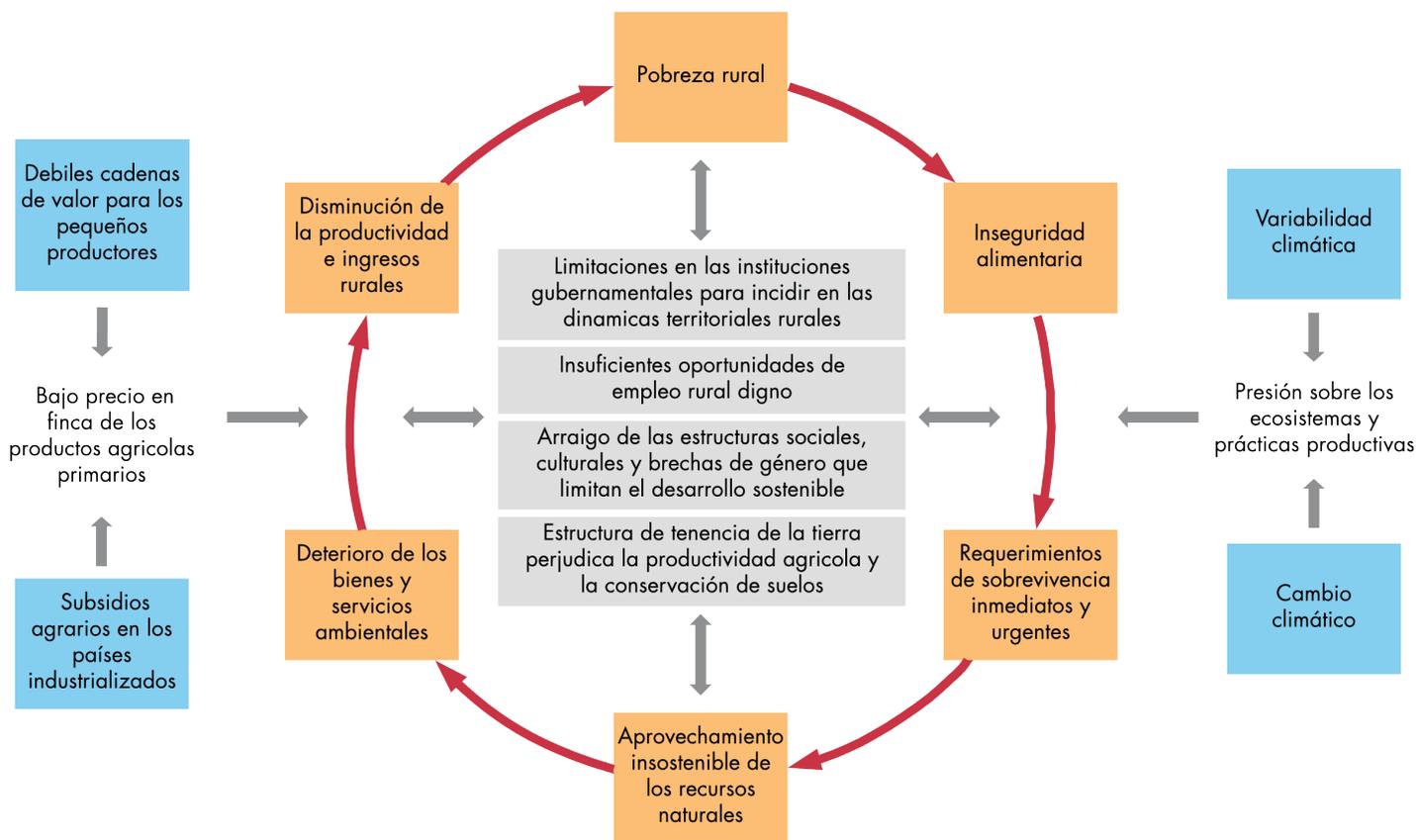
F. Principales retos y desafíos

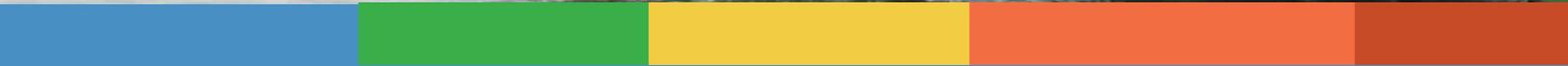
Observando lo anterior con una visión sistémica, se empieza a detectar una problemática que trasciende la mera productividad de la agricultura pues incluye aspectos económicos, sociales y de gobernanza. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) lo define conceptualmente como “trampa de la pobreza” en sentido que los diferentes problemas se refuerzan entre sí, consolidándose con el pasar del tiempo y arraigándose en las dinámicas territoriales formando una espiral descendente.

En la práctica, son las consecuencias o efectos de dichos problemas que son más visibles: inseguridad alimentaria, aumento de la pobreza rural, deterioro del tejido social, degradación ambiental y bajo desempeño económico de los territorios por mencionar algunos. En un esfuerzo de identificar estos aspectos y comprender como se vinculan unos con otros, se presenta un esquema en ilustración 9.

Ante una problemática de esta naturaleza, se vuelve crítico que la solución aportada tenga diversos puntos de entrada con una visión amplia del rol de la agricultura en los medios de vida de la población para no limitarse a un catálogo de buenas prácticas agrícolas. Justamente, una de las principales características de la Agricultura Sostenible Adaptada al Clima es que busca sinergias y resuelve conflictos entre los objetivos de aumento de la productividad, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y las metas de adaptación y mitigación del cambio climático.

Ilustración 9: Espiral descendente que limita el desarrollo sostenible de los territorios rurales (fuente: FAO)





IV. Marco conceptual

A. Agricultura Sostenible Adaptada al Clima (ASAC)

Aunque existen diferentes definiciones de la ASAC, para los fines de esta política se adopta la indicada en la Estrategia Agricultura Sostenible Adaptada al Clima para la región del SICA: 2018-2030 (EASAC):

Aquella que aborda los desafíos de la seguridad alimentaria y nutricional y el cambio climático, mediante el aumento sostenible de la productividad agrícola, la mejora en los ingresos de los actores de los sistemas productivos, la construcción de resiliencia, la mejora de la capacidad de adaptación del sector agrícola y de su contribución a la mitigación del cambio climático.

En ese sentido, la Agricultura Sostenible Adaptada al Clima va más allá de un concepto estrictamente definido mediante la inclusión o exclusión de ciertos tipos de tecnologías o prácticas. Al contrario, el enfoque ASAC consiste primordialmente en priorizar las acciones que además de conservar o lograr un aumento en la productividad, también contribuyen por lo menos a uno de los otros objetivos mencionados arriba.

B. Agricultura sostenible y resiliente al cambio climático

Es la actividad humana productiva (agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola) que usa racionalmente los recursos naturales y garantiza su existencia a corto, mediano y largo plazo; está orientada a satisfacer las necesidades de alimentos, fibras y servicios ecosistémicos; es productivamente viable y económicamente rentable; tiene la capacidad de adaptarse a los efectos del cambio climático; y, contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas.

Este tipo de agricultura incluye la implementación de medidas de restauración y conservación de los recursos en el paisaje orientadas a la adaptación productiva, sostenibilidad y rentabilidad de los cultivos; y, toma en cuenta la realidad del cambio climático y sus efectos en la biodiversidad y ecosistemas.

Tiene las siguientes características:

- Reduce el uso de agroquímicos.
Implementa prácticas que favorecen la conservación y restauración de los recursos naturales, particularmente suelo y agua.
- Fomenta y mejora la producción de servicios ecosistémicos a largo plazo: agua, suelo, biodiversidad, entre otros.
- Utiliza prácticas que reducen la contaminación y contribuyen a la captura de carbono y reducción de los gases de efecto invernadero (mitigación).
- Usa tecnología amigable con el ambiente en forma eficiente.
- Garantiza la seguridad alimentaria a través de la producción diversificada y sostenible.
Garantiza la conservación de recurso genético nativo de interés agropecuario, forestal y pesquero.
- Se vincula con los diferentes mercados y patrones de consumo sostenible.
- Reduce las condiciones de vulnerabilidad.
Es económicamente rentable.

C. Principios que rigen esta política pública

Esta política se sustenta en principios establecidos en la EASAC, en las Directrices Voluntarias para Políticas Agroambientales en América Latina y El Caribe y en principios complementarios:

Gestión adaptativa

El proceso de cambio de medidas sectoriales hacia políticas agroambientales es gradual y supone mejoras continuas, aprendiendo de los resultados de las políticas y prácticas utilizadas anteriormente.

Participación y corresponsabilidad

La ejecución de esta política es una responsabilidad y compromiso compartido que requiere la concurrencia de todas las instituciones, actores y sectores presentes en el territorio aplicando criterios técnicos para sustentar las acciones a desarrollar y desde su respectiva competencia, de manera equitativa.

Soberanía alimentaria

Facultad de cada país de definir sus propias políticas y estrategias sostenibles para el manejo de los recursos naturales que permitan la producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a una alimentación sana y nutritiva para toda la población y la gestión de los espacios rurales.

Subsidiariedad

Dispone que un asunto que debe ser resuelto por la autoridad o institución más cercana al objeto del problema.

Por lo tanto, en este caso se privilegian las intervenciones en que la acción de la estrategia regional sea más eficaz que una intervención a nivel nacional o de uno de los sectores individualmente considerado.

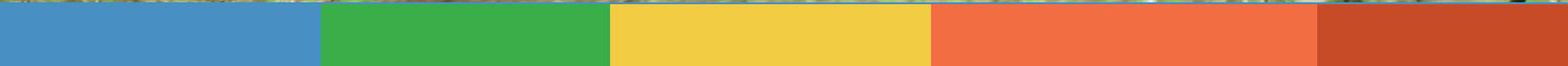
Igualdad y equidad de género

Las mujeres son actores claves para el logro de una agricultura sostenible y la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, el reconocimiento de lo que las mujeres aportan o pueden aportar al desarrollo sigue siendo limitado. En este sentido, es necesario adoptar medidas específicas que promuevan el acceso de las mujeres a los beneficios, recursos y oportunidades que ofrece el desarrollo y asegurar una participación equitativa en las decisiones públicas. La equidad de género es un componente transversal del desarrollo y, como tal, debe impregnar y reflejarse en las políticas sociales, de fomento económico y agroambientales.

Sostenibilidad

Las actividades productivas deben mantenerse dentro de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas, no sobrepasarla. Junto con ello, se debe asegurar la preservación de la dotación de recursos naturales, como la biodiversidad, la fertilidad del suelo, la disponibilidad de agua y la captura de carbono.





V. Alcances

Esta política contiene una visión de largo plazo pues atiende una problemática multidimensional y bien arraigada en las dinámicas territoriales. Requiere entonces la articulación de múltiples actores a diferentes niveles y la movilización de recursos en una escala suficiente. Es entonces muy importante comprender el logro de los objetivos estratégicos, necesita de un proceso gradual de implementación.

Considerando lo anterior y el horizonte temporal de la EASAC, se plantea entonces un plazo de 12 años iniciando en 2019. En cuanto al alcance geográfico, esta política abarca todo el territorio nacional pero priorizando el área rural y en particular aquellos municipios situados en el corredor seco.

VI. Elementos estratégicos

Objetivo general

Promover la transformación del sector agrícola para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales, la seguridad alimentaria de la población rural y la resiliencia al cambio climático.

Objetivos específicos

1. Promover procesos de restauración y conservación de los bienes y servicios ecosistémicos de los cuales depende la actividad agrícola.
2. Contribuir al incremento de la productividad como elemento clave para el desarrollo y seguridad alimentaria de la población rural.
3. Fortalecer los esfuerzos para la adaptación a los efectos del cambio climático de los sistemas productivos, así como las acciones de mitigación cuando sea posible.

VII. Ejes estratégicos

Eje 1: Sostenibilidad de los sistemas de producción por la aplicación de buenas prácticas agrícolas y la implementación de compensaciones o incentivos

El estado de degradación de los agroecosistemas, los tipos de suelos utilizados por los pequeños productores y productoras limita el rendimiento por manzana de los cultivos y afectan el desempeño de los sistemas productivos de pequeña escala. Sin embargo, aceptando que los bienes y servicios ecosistémicos vinculados a las buenas prácticas agrícolas pueden tener un valor económico cuantificable, se obtiene que los productores y productoras que las aplican pueden ser sujetos a una compensación.

Medidas priorizadas:

- 1.1. Fortalecer y ampliar el alcance de los programas que buscan la transición de la agricultura tradicional hacia una de mayor productividad, con procesos más tecnificados y ambientalmente racionales para encaminar la restauración de los agroecosistemas en una escala de tiempo adecuada.
- 1.2. Asegurar un acompañamiento suficiente a los productores y productoras en los procesos de adopción de tecnologías agroecológicas así como el cambio hacia sistemas productivos sostenibles.
- 1.3. Diseñar mecanismos de compensación o incentivos para estimular a los productores y productoras a la realización de medidas para el mantenimiento o mejora de los agroecosistemas.

Eje 2: Mejora de la productividad y de las condiciones de vida de las familias rurales

La evidencia muestra que el desarrollo integral de las familias rurales depende más de sus niveles de ingresos, niveles educativos y condiciones de salud que de la mera producción de alimentos en sistemas de agricultura de subsistencia. Por tanto, el incremento de la productividad para obtener más excedentes comercializables es un elemento imprescindible para revertir la espiral descendente que vincula la pobreza rural con la degradación ambiental.

Medidas priorizadas:

- 2.1. Combinar la producción de granos básicos para autoconsumo con otros cultivos con mayor margen de rentabilidad considerando un apalancamiento durante el periodo de transición.
- 2.2. Reforzar el sistema de extensión y transferencia de tecnología para ampliar su alcance e incidencia en los modos de producción.
- 2.3. Modernizar el sistema de extensión y transferencia de tecnología con mayor utilización de las tecnologías de la información y comunicación.
- 2.4. Modernizar los esquemas de asociatividad para los productores y productoras para dinamizar las cadenas de valor con un enfoque de desarrollo sostenible.
- 2.5. Reforzar y ampliar el alcance de investigación e innovación en el sector agrícola.

Eje 3: Gestión de los agroecosistemas hacia el cumplimiento de los compromisos nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático

La agricultura desempeña una función esencial para lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. Asimismo, muchas de las medidas para generar resiliencia de los sistemas productivos al cambio climático y variabilidad también pueden tener co-beneficios en materia de mitigación. Existe pues la posibilidad de orientar la gestión de los agro-ecosistemas para la producción agrícola y al mismo tiempo contribuir al cumplimiento de los compromisos nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Medidas priorizadas:

3.1. Acelerar la implementación de los mecanismos de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los compromisos de mitigación y adaptación al cambio climático en el sector agrícola del país.

3.2. Crear capacidades institucionales para la realización de estimaciones de emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación de las contribuciones a la mitigación del cambio climático del sector agrícola.

3.3. Promover el intercambio y apoyar iniciativas orientadas al reconocimiento de los aportes de las tecnologías, prácticas y servicios agrícolas a la mitigación del cambio climático.

3.4. Difundir y promover el uso de prácticas, tecnologías y sistemas productivos que potencien la captura de carbono en el suelo de forma priorizada.





VIII. Articulación para la ejecución

En coherencia con lo indicado en el Reglamento del Interno del Órgano Ejecutivo en cuanto a la organización de los Ministerios y su respectiva competencia, la implementación de esta Política de Agricultura Sostenible Adaptada al Clima debe ser liderada por el Ministerio de Agricultura (MAG) a través de sus dependencias y por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

Bajo el enfoque agroambiental, la aplicación de esta política requiere la articulación con otras instituciones del gobierno central, el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA), municipalidades, organismos internacionales, ONG, academia, entes privados y actores locales para asegurar los entornos favorables e imprescindibles de coordinación interinstitucional que permitan efectividad en la intervención en las dinámicas territoriales. Aunado a esto, es necesario aprovechar las fuentes de financiamiento externo para potenciar las inversiones agropecuarias junto con la incorporación del componente de cambio climático.

La ejecución de esta política deberá iniciar por el diseño de una estrategia de implementación que incluya acciones específicas priorizadas y organizadas y contemple los arreglos institucionales necesarios. Asimismo, se debe prever la consecución de las condiciones de gobernanza favorables y la gestión de recursos financieros agropecuarios y climáticos en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a una agricultura sostenible y resiliente al clima.

IX. Mecanismo de evaluación y seguimiento

Esta política, como cualquier otro instrumento de planificación pública, necesita de métodos precisos para evaluar los resultados de su aplicación y el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados. Para esto se requiere de un sistema de monitoreo y evaluación a nivel institucional. Efectivamente, el MAG ya cuenta con un “Sistema de Seguimiento y Evaluación Sectorial e institucional” que forma parte del Sistema Nacional de Planificación y cumple con los lineamientos del PQD en el tema. De acuerdo al Plan Estratégico Institucional del MAG “La Oficina de Políticas y Planificación Sectorial (OPPS) es la entidad responsable de asesorar y coordinar el sistema de seguimiento y evaluación del PEI, incluyendo la formulación de los instrumentos, mecanismos y procedimientos a través de los cuales se realizará”.

Con la intención de acoplarse al sistema de seguimiento y evaluación ya existente, se propone una serie de indicadores agroambientales que complementan los que ya son monitoreados. Dicha lista puede ser reducida o ampliada según los datos actualmente disponibles, el costo asociado a generar nueva información base y la posibilidad de reemplazar algún indicador planteado por alguno de más fácil manejo. Se debe también tomar en cuenta la desagregación por sexo de los indicadores seleccionados.

- Área cultivable afectada por erosión del suelo como proporción del área total cultivable (%).
- Superficie con acciones de conservación y/o restauración de suelos, con respecto a la superficie total (%).
- Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en la población rural.
- Porcentaje de mujeres entre los propietarios de tierras agrícolas o titulares de derechos sobre tierras agrícolas.
- Agricultura familiar con tierra de su propiedad.
- Tasa de crecimiento anual del PIB del sector agropecuario.
- Porcentaje de población ocupada en la agricultura, pecuaria, forestal, pesca, acuicultura como porcentaje de la población ocupada total.
- Porcentaje del crédito agrícola destinado a manejo sostenible, agroecológico y orgánico desglosado por agricultura, pecuaria, manejo de bosques, pesca y acuicultura.
- Valor total de recursos aplicados en compensaciones o incentivos por la aplicación de buenas prácticas agrícolas.
- Índice de pérdida de alimentos post cosecha y mercado.





X. Glosario

Para los usos del presente documento se considerarán las siguientes definiciones:

Agricultura: Para los efectos de la presente estrategia, el término “agricultura” abarca los cultivos, la ganadería, la forestería, la pesca y la acuicultura; asimismo, al referir el término “agrícola”, “agricultura” o “agropecuario” se estará haciendo alusión a esos mismos componentes o subsectores.

Adaptación: Proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos.

Agroecosistema o ecosistema agrícola: Ecosistemas que se han desarrollado bajo la influencia conjunta de procesos naturales y la organización impuesta por el ser humano para proveer la estructura, función y composición más útiles para el aprovechamiento agrícola.

Bienes y servicios ecosistémicos: Son aquellas condiciones y procesos naturales de los ecosistemas, incluyendo las provenientes de las especies y los genes, por medio de las cuales el ser humano obtiene beneficios.

Cambio climático: Variación del estado del clima, identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropógenos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso del suelo. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su artículo 1, define el cambio climático como “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. La CMNUCC diferencia, pues, entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales.

Desarrollo sostenible: Es el mejoramiento de la calidad de vida de las presentes generaciones, con desarrollo económico, democracia política, equidad y equilibrio ecológico, sin menoscabo de la calidad de vida de las generaciones venideras.

Ecosistema: Ensamble a pequeña o gran escala de componentes bióticos o abióticos en cuerpos de agua o en ambientes terrestres en el que los componentes interactúan para formar redes tróficas complejas, ciclos de nutrientes y flujos de energía. El término “ecosistema” describe un ensamble ecológico de cualquier tamaño o escala.

Gas de efecto invernadero (GEI): Componente gaseoso de la atmósfera, natural o antropógeno, que absorbe y emite radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación terrestre emitida por la superficie de la Tierra, por la propia atmósfera y por las nubes. Esta propiedad ocasiona el efecto invernadero (IPCC).

Gobernanza: Se refiere a la forma, el método y el sistema de gobernar. En este documento el concepto es entendido como un conjunto de arreglos institucionales, instrumentos y procesos, que abarca instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, para la toma de decisiones acerca de la formulación, implementación y monitoreo de las políticas agroambientales.

Mitigación: Intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero (IPCC).

Paisaje: El paisaje surge de la interacción de los diversos actores geográficos. Estos agentes son materiales y energéticos de los que derivan formas y procesos. Se clasifican en Litosfera, Atmosfera, Hidrosfera y Biosfera. De esta última se diferencia la Antroposfera formada por las poblaciones humanas y que juega un papel diferenciado como agente del paisaje (MARN, 2012).

Seguridad alimentaria: Es la realización del derecho humano a tener acceso físico y económico a cantidades suficientes de alimentos, inocuos y nutritivos y culturalmente aceptables, para satisfacer las necesidades y preferencias alimentarias y así poder llevar una vida activa y sana, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales.

Sistemas productivos sostenibles: Son aquellos sistemas productivos que logran el equilibrio de los componentes económico, social, ambiental y cultural en su desarrollo. Incluye en particular los sistemas agroforestales, silvopastoriles y acuícolas.

Territorio: Se considera territorio un espacio físico geográficamente definido y la multidimensionalidad que lo constituye, la que abarca dimensiones ambientales, socioeconómicas, culturales, políticas e institucionales históricamente construidas y donde se producen las relaciones sociales.

Variabilidad climática: Se refiere a las variaciones de clima (como temperatura y precipitación) alrededor del valor medio en todas las escalas temporales y espaciales.

Vulnerabilidad: Propensión o predisposición a ser afectado negativamente. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos y elementos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación.

XI. Anexos

Anexo 1:

Proceso de construcción de la política

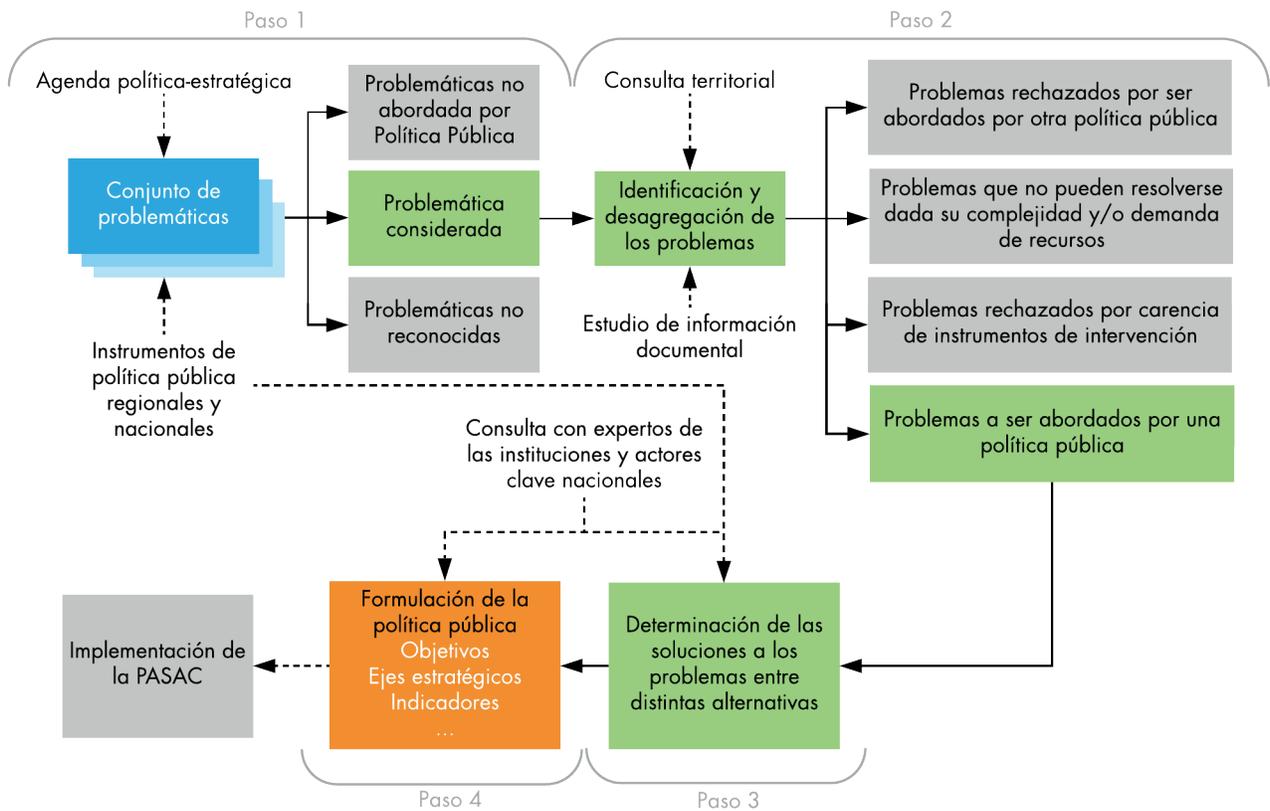
La formulación de se realizó siguiendo una metodología marco de carácter participativo, equitativo e inclusivo dividida en cuatro grandes pasos como se muestra la ilustración 10.

El **primer paso** consistió en la identificación de las situaciones problemáticas a gran escala, partiendo de la revisión de instrumentos regionales y nacionales pertinentes, un levantamiento de información preliminar. Se utilizaron también los resultados de

un proceso previo de consulta con equipos técnicos institucionales en el marco del trabajo de FAO para la implementación de las Directrices Voluntarias para Políticas Agroambientales en El Salvador.

Un conversatorio con los titulares y directivos del MAG, CENTA y MARN permitió obtener orientaciones político-estratégicas actualizadas y específicas.

Ilustración 10: Flujo de procesos para la construcción de la PASAC (fuente: FAO)



El **segundo paso** fue proceso de identificación y descarte para determinar los problemas específicos que efectivamente pudiesen requerir de una respuesta por parte del Gobierno y estuviesen articuladas con los hallazgos del primer paso. Pasando este filtro, cada problema individual se analizó para determinar si existen instrumentos que permitan solucionarlo y si ya es atendido por otra política pública o ley vigente.

Un insumo vital en este segundo paso fue la consulta territorial consistente en 11 talleres de consulta con la participación de líderes de organizaciones de la sociedad civil, academia, equipos técnicos de las instituciones de gobierno, productores y productoras independientes y organizados. Por la dimensión y la relevancia del tema, se diseñó una metodología propia para garantizar la equidad del valor de cada aportación y estimular la emisión de opiniones en cada participante bajo un enfoque holístico agroambiental.

De manera generalizada, los participantes de los talleres pidieron la implementación de medidas de política pública a gran escala y con un fuerte componente de articulación interinstitucional e intersectorial, atendiendo la problemática del ciclo de pobreza que describieron de la siguiente manera:

“Un pueblo pobre está destinado a acabar con los recursos naturales y el mal manejo de los recursos conlleva a la pobreza.”

El **tercer paso** consistió en la determinación de las mejores soluciones a los problemas identificados por la etapa anterior entre las distintas alternativas. Para esto se realizó un estudio de información documental a profundidad enriquecido por más de 15 entrevistas especializadas con funcionarios y expertos de las entidades gubernamentales involucradas, Academia e institutos de investigación especializados.

Todo lo anterior culmina en el **cuarto paso** que es el análisis a profundidad para la consolidación de los elementos recolectados en un documento estructurado y articulado con un mecanismo de revisión y validación iterativo mediante múltiples sesiones de trabajo con funcionarios y expertos de las entidades gubernamentales involucradas.

Anexo 2: Marco legal y de políticas públicas

La PASAC se inserta en un marco legal y de políticas públicas profuso que establece metas, objetivos y lineamientos de acción para el tránsito hacia el desarrollo sostenible y que por tanto es un entorno propicio para la adopción del enfoque de agricultura sostenible adaptada al clima.

El punto de inicio y de mayor envergadura es la Constitución de la República pues desde allí se originan los deberes del estado para garantizar el desarrollo sostenible.

Asimismo, El Salvador ha firmado y ratificado una diversidad de instrumentos internacionales en materia de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza, protección, restauración y manejo sostenible de los recursos naturales y ambiente que se vuelven ley de la República de acuerdo a lo indicado en la Constitución. Entre esta diversidad de convenios internacionales se destacan los siguientes por tener una relación más directa con el quehacer de las instituciones de gobierno encargadas de la gestión ambiental del territorio:

- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (CNUCLD).
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (junto con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas).

Junto con estos, El Salvador cuenta con leyes secundarias en materia ambiental y agrícola entre las cuales son especialmente importantes la Ley del Medio Ambiente, Ley de Riego y Avenamiento, Ley Forestal y Ley de creación del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria Y Forestal.

En total concordancia, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador Productivo, Educado y Seguro” propone como eje central la necesidad de construir un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo integral, sostenible, eficiente, equitativo e incluyente. Asimismo, en dicho instrumento de planificación se marca la urgencia de tomar medidas de adaptación en materia de cambio climático.

De este, se derivan otras políticas públicas nacionales con las cuales la PASAC se alinea tales como la Política Nacional de Medio Ambiente, la Política de Cambio Climático para el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola o la Política Forestal.

Finalmente, la presente Política es coherente con el marco normativo nacional de igualdad de género, derechos humanos e inclusión social.

Políticas regionales

A escala regional, es el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) quien lidera la formulación de las políticas públicas, buscando una sintonía y sinergia en la actuación de los distintos gobiernos nacionales en sus procesos de desarrollo. En ese contexto se han generado una diversidad de instrumentos entre los cuales se destaca la Estrategia agricultura sostenible adaptada al clima para la región del SICA (2018-2030).

Este instrumento marca la voluntad de los países de Centroamérica, incluyendo El Salvador, en adoptar un enfoque de agricultura sostenible adaptada al clima. Asimismo, indica la vinculación con los compromisos internacionales contenidos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible explicando que cada uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible tiene algún grado de conexión con la agricultura y la alimentación. Otras políticas regionales que establecen orientaciones importantes con algún nivel de relación con la agricultura son:

- Estrategia Regional Agro-Ambiental y de Salud (ERAS)
- Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)
- Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (ECAGIRH)
- Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC).

Directrices Voluntarias para Políticas

Agroambientales en América Latina y el Caribe

Las Directrices Voluntarias para Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe es un instrumento publicado por la FAO como resultado de un intenso proceso de consultas y debates con los países de la región. En dicho documento, se desarrollan orientaciones para mejorar las políticas públicas bajo un enfoque agroambiental que “vincule sociedad, territorio, medioambiente y economía de manera más integrada y armónica, y para que tales políticas sean formuladas mediante la interacción de distintos actores sociales, todo ello con el fin de avanzar hacia el desarrollo sostenible y la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional ante un escenario de cambio global”.

Las Directrices también explican un concepto de políticas agroambientales “como un conjunto articulado de diversos instrumentos estratégicos de planificación y gobernanza adoptados por los Estados. Entendido así, el concepto incluye principios de sostenibilidad explícitos para la producción agropecuaria y forestal, la pesca y acuicultura, con el fin de ampliar los potenciales beneficios ambientales de estas actividades y reducir los impactos negativos que generan sobre los ecosistemas y sobre la seguridad alimentaria y nutricional en un escenario de cambios climático”.

En la elaboración de la PASAC se incorporó este enfoque agroambiental, desde su conceptualización y consulta pública hasta la definición de los lineamientos estratégicos.

Acuerdo de París

El Acuerdo de París es un acuerdo mundial sobre el cambio climático que se alcanzó el 12 de diciembre de 2015 en París dentro del marco de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) para reforzar la respuesta a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

En ese contexto, el Gobierno de El Salvador, representado por el MARN, presentó la “Contribución prevista y determinada a nivel nacional de El Salvador” (CPND) comprometiéndose a tomar medidas para dar una solución ante las afectaciones al recurso hídrico, la agricultura, la infraestructura vial, la salud y el desarrollo del turismo, definiendo acciones relativas al fortalecimiento del marco legal, institucional y desarrollo de capacidades en los sectores de infraestructura, recurso hídrico, agricultura, salud y energía.

En cuanto a la agricultura como sector particular, la CPND contiene cuatro grandes compromisos, siendo uno relativo a transformación⁵ de la agricultura tradicional y otro a la diversificación de la agricultura y la actividad económica para la zona oriental del país. Asimismo, se explicita que para el cumplimiento de las metas allí contenidas “se establecerán los necesarios medios de implementación que estuvieran fuera del alcance de las finanzas nacionales”.

2018

POLÍTICA DE AGRICULTURA SOSTENIBLE ADAPTADA AL CLIMA

La agricultura en El Salvador tiene un rol muy importante que trasciende a la mera producción de alimentos. Por un lado, más del 75% del territorio nacional se destina a la agricultura en sus diferentes formas siendo entonces una parte esencial de los medios de vida de la población y de la forma como se gestionan los ecosistemas. Por otro lado, la forma en que se desarrolla la actividad incide en el desempeño económico, las estructuras sociales y el estado del medio ambiente. Así, lograr las metas de desarrollo sostenible requiere como elemento ineludible la sostenibilidad social, económica y ambiental de la agricultura como sector y de los territorios rurales por extensión.