

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 20-23 de mayo de 2002**

## ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del  
programa

*Para aprobación*



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.A/2002/5-B**  
26 marzo 2002  
ORIGINAL: INGLÉS

## INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LAS ZONAS URBANAS: ESTRATEGIAS PARA EL PMA

**Ayuda alimentaria a zonas urbanas**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

# Nota para la Junta Ejecutiva

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su aprobación.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Jefe Servicio de Políticas (SP):      Sr. A. Jury      tel.: 066513-2601

Oficial Superior de Políticas, SPP:      Sra. R. Jackson      tel.: 066513-2562

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



# Resumen

Podría decirse que el aumento de la población urbana ha sido el fenómeno demográfico más relevante de las últimas décadas. En los países en desarrollo, el número de personas que viven en ciudades se ha multiplicado por cinco en estos últimos 30 años. Actualmente, más del 40% de la población de los países de ingresos medios y bajos viven en zonas urbanas. Para el año 2020, más de la mitad de la población de África y Asia vivirá en ciudades, algo que ya hace más de tres cuartas partes de la población de América Latina. A medida que esta población urbana aumenta se incrementan también las bolsas de pobreza, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las zonas urbanas.

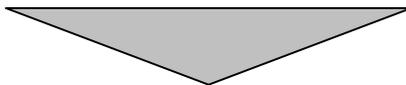
Para abordar convenientemente la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas, el PMA y sus asociados han de estudiar los numerosos factores que afectan a la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia de las poblaciones pobres. Entre estos factores cabe citar una mayor dependencia de los ingresos en efectivo y un menor sostén en la agricultura y en los recursos naturales; los bajos salarios por el trabajo en empleos precarios; el mayor número de mujeres que trabajan fuera de sus casas; las trabas jurídicas, incluidos los sistemas de tenencia de tierras y de posesión de viviendas; el acceso insuficiente a agua salubre y a servicios de saneamiento y sanitarios; y redes sociales a menudo frágiles, que muchas veces superan los límites geográficos de las distintas comunidades. Además, puede darse el hecho de que las autoridades no pongan a disposición de los pobres que viven en asentamientos incontrolados e ilegales programas de protección social, al no querer o no poder proporcionar ningún servicio a personas que viven en la ilegalidad.

Conscientes de que la población pobre no saldrá por sí misma de la pobreza a menos que tenga acceso a un trabajo seguro, seguirán siendo necesarios programas alimentarios cuyo objetivo sean las zonas urbanas, así como intervenciones de protección social, sobre todo en situaciones que supongan un descenso drástico de los recursos económicos. Es en estas situaciones donde las enseñanzas extraídas de los programas en curso serán de importancia crucial para los planificadores de los programas. Entre estas enseñanzas se incluyen: la necesidad de realizar un buen diagnóstico que permita comprender la vulnerabilidad en el contexto urbano; los retos que plantea la selección de beneficiarios en un entorno heterogéneo como es el medio urbano; la relevancia de una programación complementaria que aborde la escasa prestación de servicios en los barrios más pobres de las ciudades; las características que presenta la colaboración más estrecha con asociados en entornos muy politizados; y la necesidad de contar con estrategias de retirada bien estudiadas, para que los programas de ayuda alimentaria no tengan efectos negativos en la economía.

Aunque el PMA considere que la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas es un problema que va en aumento y que, como tal, requiere más atención, la mayor parte de las intervenciones del PMA seguirán teniendo lugar en zonas rurales.



# Proyecto de decisión



Teniendo en cuenta el examen de los factores que influyen en el creciente problema de la inseguridad alimentaria en los centros urbanos, la Junta aprueba las recomendaciones que figuran en este documento (WFP/EB.A/2002/5-B).



## INTRODUCCIÓN

1. En los próximos 25 años, se prevé que la población urbana del mundo en desarrollo se duplique. Así, más de la mitad del total de la población de África y Asia vivirá en zonas urbanas. Actualmente, más de 2.000 millones de personas de países de ingresos medios y bajos viven en ciudades. A medida que esta población urbana aumenta, la pobreza, la inseguridad alimentaria y la malnutrición también se incrementan en las zonas urbanas.
2. Ante esta evolución de los hechos, el PMA se propone mejorar y ampliar sus programas para zonas urbanas en situaciones de desarrollo, así como sus operaciones de urgencia y recuperación. Es importante señalar que, aunque el PMA considere que la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas sea un problema que va en aumento y que, como tal, requiere más atención, la mayor parte de los recursos del PMA seguirán destinándose a las zonas rurales, ya que es en estas zonas donde vive actualmente la población más pobre y con mayor inseguridad alimentaria de los países en desarrollo.
3. Toda la programación urbana futura del PMA debería llevarse a cabo dentro del marco de las políticas y prácticas actuales humanitarias, de recuperación y de desarrollo del Programa, como la política relativa a la habilitación para el desarrollo (WFP/EB.A/99/4-A) y la relativa a la transición de la crisis a la recuperación (WFP/EB.A/98/4-A). Cada vez más, la programación destinada a las zonas urbanas y periurbanas se enfoca por países y, de conformidad con la política relativa a la habilitación para el desarrollo, “cuando proceda, el PMA trabajará también en zonas urbanas y periurbanas con índices de malnutrición elevados”<sup>1</sup>. La programación urbana se hará compatible con la política del PMA de seleccionar aquellas zonas y hogares pobres y en situación de inseguridad alimentaria, para los que la ayuda alimentaria es fundamental para salvar vidas y para ayudar a las personas pobres afectadas por el hambre, como figura en la política relativa a la habilitación para el desarrollo (WFP/EB.A/99/4-A). Todas las intervenciones con asistencia alimentaria prestarán especial atención a su posible repercusión en los mercados, de modo que quede garantizado que no tienen efectos negativos en los precios o en el sustento de aquellas personas que venden productos y alimentos preparados.
4. El presente documento de política explica por qué las zonas urbanas son importantes para el PMA, cuáles son los parámetros clave de la inseguridad alimentaria en las ciudades y en qué difiere ésta de la inseguridad alimentaria existente en las zonas rurales. Finalmente, expone las consecuencias que tendrán para la programación las enseñanzas extraídas de las operaciones del PMA y de las operaciones de sus asociados.
5. Para conocer las prácticas seguidas por el PMA en distintos tipos de situaciones de seguridad alimentaria en zonas urbanas, se realizaron cinco estudios de caso<sup>2</sup>. En el método aplicado para llevar a cabo estos estudios, se manejaron cuatro tipos de fuentes. En primer lugar, se realizaron entrevistas focalizadas a distintas partes interesadas dentro y fuera de los programas urbanos del PMA, como personal del PMA, organizaciones no gubernamentales (ONG), donantes, funcionarios públicos y otros organismos de las Naciones Unidas. En segundo lugar, se examinó la documentación obtenida de las oficinas del PMA en los países y de la Oficina de Evaluación. En tercer lugar, se realizaron entrevistas a beneficiarios de proyectos urbanos en los lugares correspondientes y, por

<sup>1</sup> Habilitación para el desarrollo (WFP/EB.A/99/4-A).

<sup>2</sup> Los estudios de caso se llevaron a cabo en Angola, Etiopía, Indonesia, Mozambique y Zambia.



último, se examinaron las investigaciones que actualmente se están llevando a cabo sobre seguridad alimentaria en zonas urbanas y la programación al respecto.

## EL HAMBRE EN LAS CIUDADES, UN PROBLEMA CADA DÍA MAYOR

6. Podría decirse que el aumento de la población urbana ha sido el fenómeno demográfico más relevante de las últimas décadas. En los países en desarrollo, el número de personas que viven en ciudades se ha multiplicado por cinco en estos últimos 30 años. Para el año 2020, el número de habitantes de los países en desarrollo pasará de 4.900 millones a 6.800 millones. Según el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, el 90% de este aumento se producirá en ciudades y poblaciones que están en rápido proceso de expansión. Más del 40% de la población de los países de ingresos medios y bajos ya vive en zonas urbanas. Para el año 2020, más de la mitad de la población de África y Asia vivirá en ciudades, algo que ya hace más de tres cuartas partes de la población de América Latina<sup>3</sup>.
7. Esta expansión de la población urbana ha ido acompañada de un aumento de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las ciudades. Aunque la pobreza urbana a menudo sigue siendo inferior a la pobreza rural, dentro del mundo en desarrollo, tanto la población urbana como la pobreza en las ciudades están creciendo a un ritmo más rápido. Los datos relativos a ocho países en desarrollo, que representan las dos terceras partes de la población del mundo en desarrollo indican que:
  - la proporción y el número total pobres que viven en zonas urbanas ha crecido en estos últimos 20 años; y
  - durante la primera mitad de la década de los noventa, aumentó el porcentaje de niños malnutridos en zonas urbanas<sup>4</sup>.
8. En los últimos 15 a 20 años, no sólo ha aumentado el número total de pobres y desnutridos en las ciudades, sino que este aumento se ha producido a un ritmo muy superior al de los cambios paralelos registrados en las zonas rurales<sup>5</sup>. Se calcula que 600 millones de personas o más viven en los barrios pobres de ciudades y poblaciones de África, Asia y América Latina. Según la Federación Internacional de la Cruz Roja, la mitad de la población de las ciudades más grandes del mundo en desarrollo viven en asentamientos no planificados y a menudo incontrolados e ilegales, y en la mayoría de las zonas urbanas de los países más pobres, infraestructuras y servicios básicos como el alojamiento, los sistemas de saneamiento y el agua salubre son totalmente insuficientes o simplemente inexistentes.

<sup>3</sup> Garret, J. 2000. *Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World*. 2020 Vision, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

<sup>4</sup> Ruel, M., et al., 1998. *Urban Challenges to Nutritional Security: A Review of Food Security, Health and Care in the Cities*. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 51, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

<sup>5</sup> Haddad, L., et al. (1999). 'Are Urban Poverty and Undernutrition Growing? Some Newly Assembled Evidence.' *World Development* 27(11).



9. En estos asentamientos urbanos, no sólo son generales la desnutrición, la malnutrición y las enfermedades infecciosas, sino que muchos de sus habitantes más pobres viven en las peores tierras, en los bordes de los barrancos, en terraplenes inundables y en tierras en declive propensas a sucumbir o a desaparecer bajo el barro. Esto les hace muy vulnerables cada vez que hay un desastre natural. Basta citar los dos ciclones que azotaron al estado de Orissa en la India en 1999, las inundaciones de Mozambique en el año 2000 y el terremoto de El Salvador en enero de 2001, para ilustrar claramente el riesgo a que se enfrentan estos habitantes pobres de las ciudades y resaltar al mismo tiempo las consecuencias que puede tener el crecimiento no planificado de las zonas urbanas unido a los peligros de la naturaleza.
10. Los conflictos son también un factor que afectan a las zonas urbanas. Cuando en las zonas rurales se instalan la inseguridad y las guerras, la población huye normalmente a las ciudades, que a sus ojos se convierten en refugios. En Angola y en Colombia, por ejemplo, se han producido importantes desplazamientos de poblaciones que emigran a las zonas urbanas huyendo de los disturbios civiles de las zonas rurales. La tensión que esto representa para las autoridades locales o municipales, con una situación económica precaria, es enorme, lo cual provoca además alteraciones en los servicios, prácticas comerciales desleales y la saturación del mercado de trabajo. Para la población pobre, los conflictos civiles suponen nuevas dificultades para asegurarse el alimento y aumentan el riesgo y la vulnerabilidad a la hora de buscar sustento. Los conflictos permanentes también hacen desaparecer la idea de autoridad y provocan una dispersión de la población dentro y fuera de las ciudades que hace aún más difícil el suministro de servicios y aumenta la inseguridad alimentaria.
11. Los conflictos y la inestabilidad política que caracteriza a las crisis prolongadas merman de distintas formas los medios de subsistencia de las poblaciones urbanas, lo que repercute gravemente en la seguridad alimentaria. Concretamente, los conflictos civiles dan lugar a una grave escasez de alimentos; a incrementos o inestabilidad o ambos a la vez, de los precios de los productos básicos; a alteraciones de las pautas y del mercado laborales; a reducciones drásticas de las reservas de alimentos en los hogares; y de los vínculos entre el campo y la ciudad. Otros efectos en el plano social son la modificación de los roles de género y la alteración de la división del trabajo en el hogar como consecuencia, entre otras cosas, del reclutamiento obligatorio de hombres.
12. Con el aumento del porcentaje de personas pobres y desnutridas en las zonas urbanas, es primordial que el PMA se plantee el reto que supone abordar la inseguridad alimentaria en las ciudades de forma más sistemática al programar sus operaciones de desarrollo y de urgencia.

---

## CARACTERÍSTICAS DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LAS ZONAS URBANAS

13. Las causas de la malnutrición y de la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas son distintas de las causas que se observan en las zonas rurales, y ello es debido a una serie de factores que son propios de los medios de subsistencia de los pobres en el entorno urbano. Para articular mejor las respuestas que ha de ofrecer el PMA, es crucial entender cuáles son esas diferencias en las zonas urbanas.



14. La estructura de los hogares en las zonas urbanas es muy distinta
- Aunque en general los hogares en las ciudades suelen ser más pequeños en número de miembros, la proporción de niños con respecto a adultos es a menudo más elevada. Ello motiva que la persona con capacidad para generar ingresos y garantizar la seguridad alimentaria del hogar esté sometida a una gran presión.
  - Muchos miembros que no son parientes viven en el hogar durante períodos cortos de tiempo y a menudo hay personas que viven sólo por épocas. Esto complica la orientación de la ayuda a los hogares.
  - Los hogares urbanos pueden ser transitorios y pasar una parte del tiempo en zonas urbanas y otras en el mundo rural. El contacto con zonas rurales es parte de una estrategia de diversificación del sustento que se mantiene claramente para el mejor acceso de los hogares a los alimentos.
  - Los hogares urbanos tienen una existencia más precaria, pues hay miembros que a menudo viven de forma ilegal en asentamientos incontrolados que se derriban sistemáticamente.
15. Los sistemas de subsistencia en las zonas urbanas dependen en gran medida de empleos precarios
- En la mayor parte de las ciudades de los países en desarrollo, el número de oportunidades de empleo en el sector no estructurado es cada vez mayor. En cambio, en el sector estructurado, las oportunidades son cada vez menores. Esta falta de empleo estructurado reduce las posibilidades de subsistencia de los pobres de las zonas urbanas.
  - El empleo en el sector no estructurado es muy inestable, está mal retribuido y está sujeto a factores estacionales. Casi todas las actividades del sector no estructurado se llevan a cabo al aire libre (construcción, venta ambulante o uso de vehículos de tracción humana), por lo que la estación de lluvias es un período especialmente duro. Estas variaciones estacionales deben tenerse en cuenta a la hora de planear las intervenciones en zonas urbanas.
  - Aunque las prácticas agrícolas en las zonas urbanas y la transferencia de alimentos del campo a la ciudad desempeñan un papel fundamental en la seguridad alimentaria de los hogares de las zonas urbanas, casi todos los alimentos se compran, hecho que muestra la importancia que tienen los mercados y las actividades generadoras de ingresos para subsistir en las zonas urbanas y garantizar la seguridad alimentaria de los hogares.
16. La participación de la mujer en actividades generadoras de ingresos es clave dentro de las estrategias de subsistencia en las zonas urbanas
- Nunca antes como ahora habían participado tantas mujeres de zonas urbanas en actividades generadoras de ingresos, y se espera que, para el año 2010, aproximadamente un 70% de todas las mujeres de zonas urbanas ejerzan este tipo de actividades<sup>6</sup>.
  - Normalmente, las mujeres tienen más problemas a la hora de acceder a un empleo: sus capacidades para participar en el mercado laboral se ven mermadas por sus obligaciones domésticas, la falta de disponibilidad de otros miembros de la familia

---

<sup>6</sup> Engle, P.L. (2000). *Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World. Urban Women: Balancing Work and Childcare*. Washington, IFPRI.



para hacerse cargo del cuidado de los niños y el agravamiento de los problemas de seguridad en los barrios pobres.

- Por regla general, los trabajos de las mujeres son menos seguros que los de los hombres. Asimismo, la participación de las mujeres en el sector no estructurado es mayor que la de los hombres.
- A pesar de tener una mayor presencia tanto en las actividades del sector estructurado como en las del sector no estructurado, las obligaciones de la mujer en los trabajos del hogar no han disminuido.
- Normalmente, las mujeres de zonas urbanas trabajan fuera de casa, lo que dificulta el cuidado de los niños. Las mujeres adaptan sus horarios de trabajo para poder satisfacer las necesidades de sus pequeños, factor que va en detrimento de sus capacidades para generar suficientes ingresos y proporcionar a sus familias seguridad alimentaria.

#### 17. Los pobres de las zonas urbanas pagan más por los alimentos

- Por término medio, los habitantes de las ciudades pagan por sus alimentos un 30% más que los habitantes del campo, y el carácter fragmentario de los mercados de abastos en las ciudades no hace más que encarecer el costo de los alimentos en los barrios más pobres<sup>7</sup>.
- Los hogares de las zonas urbanas no sólo han de pagar por la mayoría de sus alimentos, sino que también pagan por el agua. Debido a la falta de acceso a agua salubre, la población más pobre se ve obligada a dedicar un porcentaje importante de su escaso presupuesto familiar a la compra de agua potable.
- Los barrios más pobres suelen encontrarse en la periferia de las ciudades, lejos de los mercados centrales de las ciudades. Así, el desplazamiento a estos mercados lleva consigo un gasto prohibitivo en tiempo y en transporte<sup>8</sup>.
- Los pobres de las zonas urbanas están expuestos a fluctuaciones tanto en el suministro de alimentos como en los precios que han de pagar por éstos. Además, debido a la falta de instalaciones para almacenar alimentos, a estos hogares pobres les resulta prácticamente imposible hacer frente a estas fluctuaciones.
- Para la mayor parte de su ingesta calórica, muchos pobres de las zonas urbanas dependen de vendedores ambulantes, y aunque comer en la calle es a menudo más caro que cocinar en casa, lo primero constituye una alternativa decisiva frente a lo segundo ante factores como el tiempo que hace falta para comprar y preparar los alimentos y el gasto que supone el combustible y el transporte. Esta dependencia de los alimentos de la calle también hace que los habitantes de las ciudades estén expuestos a un mayor riesgo de intoxicación.

#### 18. Las infraestructuras y los servicios sociales son insuficientes, lo cual afecta a la salud, al estado nutricional y a la seguridad alimentaria de las personas

- En general, el medio ambiente de las ciudades está muy contaminado, lastre que a menudo que los segmentos más pobres de la población urbana soportan en exceso.

---

<sup>7</sup> Argenti, O. (2000). *Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World: Feeding the Cities: Food Supply and Distribution*. Washington, IFPRI.

<sup>8</sup> Argenti, O. (2000). *Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World: Feeding the Cities: Food Supply and Distribution*. Washington, IFPRI.



- La falta de servicios básicos de suministro de agua, de sistemas de saneamiento, de drenaje y de eliminación de residuos sólidos hace imposible que los pobres puedan evitar la contaminación del agua y de los alimentos, gozar de un nivel suficiente de higiene o luchar contra la propagación por insectos vectores de enfermedades como el paludismo. Todos estos factores contribuyen a la inseguridad alimentaria y a la malnutrición.
  - El hacinamiento de personas que viven en las malas condiciones medioambientales que son propias de la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo aumenta los índices de enfermedades infecciosas.
  - En muchas comunidades pobres de las zonas urbanas, los casos de VIH/SIDA y tuberculosis están aumentando a un ritmo vertiginoso por toda una serie de factores como son la pobreza extrema, la falta de seguridad, el hacinamiento y la disgregación de las familias. Los habitantes más pobres de las zonas urbanas viven en la calle, población que va en aumento, sobre todo, entre los niños.
  - En las ciudades, el estado nutricional de las personas presenta distintos grados, sin embargo, los hechos apuntan a que en los hogares más pobres de las ciudades la situación es peor que en los hogares más pobres de las zonas rurales<sup>9</sup>.
19. Los pobres de las zonas urbanas apenas tienen acceso a las redes de seguridad social, institucionales o no institucionales
- Puede darse el hecho de que las autoridades no pongan a disposición de los pobres que viven en asentamientos incontrolados e ilegales programas de protección social, al no querer o no poder proporcionar ningún servicio a personas que viven en la ilegalidad.
  - A menudo, los segmentos de población más pobres no pueden beneficiarse de transferencias de alimentos, obras públicas o planes de ahorro o de crédito debido a que los habitantes de los barrios pobres no figuran en los registros oficiales de las autoridades municipales y muchas veces no gozan de ninguna condición jurídica.
  - Las zonas urbanas suelen tener redes de seguridad social no institucionales más frágiles que contribuyen a reducir al máximo el riesgo de la población ante problemas graves o bien ayudan a las familias a sobrellevar problemas momentáneos. Entre otras cosas, distribuyen alimentos, proporcionan ayuda en el cuidado de los niños, ofrecen préstamos, buscan la adhesión a grupos o la posibilidad de compartir viviendas.
  - Estas redes de seguridad social no institucionales también pueden ser más frágiles en las ciudades debido al escaso sentido de pertenencia a una comunidad, de ahí el nulo apego hacia ésta; a la falta de familiares que vivan cerca, sobre todo de generaciones distintas; y al alto índice de violencia y de delincuencia, factores que recortan de inmediato la confianza necesaria para actuar de forma colectiva con personas que no son familia.
20. La práctica agrícola en las zonas urbanas es un componente importante de la seguridad alimentaria en las ciudades
- La práctica agrícola es mayor en las zonas periurbanas y puede consistir en simples huertos familiares o en campos enteros en zonas urbanas con poca densidad de población.

---

<sup>9</sup> Pryer, J. and N. Cook. (1988). *Cities of Hunger: urban malnutrition in developing countries*. Oxford, Oxfam.



- En muchas ciudades, las mujeres desempeñan un papel fundamental en la producción agrícola además de ocuparse de las tareas domésticas y de realizar actividades generadoras de ingresos.
  - Los recién llegados a las ciudades no suelen dedicarse a prácticas agrícolas, ya que para descifrar los sistemas de tenencia de tierras y acumular los recursos iniciales se requiere tiempo y dedicación.
  - Para los hogares, la producción agrícola urbana puede ser una fuente clave de alimento, y también de ingresos. Sin embargo, muchas veces los pobres no tienen acceso a la tierra ni a los recursos necesarios para este tipo de producción.
  - La producción agrícola en las ciudades también contribuye a que los hogares sean menos vulnerables a la inseguridad que producen los mercados itinerantes o estacionales.
  - A pesar del aporte que supone para la seguridad alimentaria la práctica agrícola en zonas urbanas, las autoridades de muchas ciudades siguen tomando medidas contra esta actividad.
21. Todos estos elementos clave configuran la seguridad alimentaria de los habitantes de las zonas urbanas. También dan idea de las variables que condicionan la vida de los pobres de estas zonas, y para que los programas con asistencia alimentaria tengan éxito es preciso que tengan presente este entramado de factores en la mayor medida posible.

## RETOS A QUE SE ENFRENTA LA PROGRAMACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS

22. Dado que los factores que determinan la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia en las zonas urbanas no son los mismos que los de las zonas rurales, la programación de la ayuda alimentaria dirigida a las zonas urbanas deberá tener en cuenta estas diferencias coyunturales. Las siguientes cuestiones de programación se derivan de estudios de caso de lugares en los que el PMA y sus asociados están llevando a cabo programación urbana.

### Diagnóstico

23. Los medios de subsistencia en las zonas urbanas son complejos y varían constantemente. Este hecho subraya la importancia de llevar a cabo evaluaciones sobre la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia antes de elaborar la programación. Hay que modificar los patrones seguidos habitualmente en las evaluaciones, pues la población pobre no siempre desvela fácilmente sus estrategias de supervivencia, a menudo ilegales, y la recopilación de datos puede verse limitada por razones de seguridad. La información exacta extraída de las evaluaciones urbanas puede ayudar a las oficinas en el país a orientar la ayuda alimentaria de forma eficaz. Esta información debe incorporarse en los programas para zonas urbanas. Entre las evaluaciones en zonas urbanas llevadas a cabo recientemente por el PMA, cabe destacar las realizadas en Dakar, Senegal; en Kabul, Afganistán; y en Harare, Zimbabwe. En Mozambique, el PMA se asoció a la Universidad de Maputo para realizar la evaluación de las zonas urbanas.
24. Es importante entender la evolución histórica de una ciudad, ya que esta evolución influye en los vínculos entre el campo y la ciudad, entre los distintos sectores sociales y en el tiempo que la población permanecerá en una ciudad determinada. Los vínculos entre el campo y la ciudad no son los mismos en todos los barrios y es primordial entender, por barrios, las circunstancias que llevaron a emigrar a una ciudad determinada. Asimismo, el



crecimiento de las ciudades en épocas de guerra es distinto al crecimiento que se produce en condiciones de paz. Estos elementos deberían tenerse en cuenta en todas las evaluaciones del PMA en zonas urbanas y en el análisis de los problemas.

25. Hace falta tiempo para entender algunas de las cuestiones socioeconómicas más complejas de las zonas urbanas, como la existencia de redes de seguridad social no institucionales y el modo en que éstas cambian en situaciones de crisis. También es importante entender cómo funcionan las relaciones de clientela en estos entornos. Este tipo de relaciones son más complejas en el entorno urbano que en el rural, debido a las numerosas redes que se forman en las zonas densamente pobladas. En algunos barrios donde viven los pobres, la relación de clientela es más fuerte, lo que frena la participación de la gente en programas de protección social.
26. Antes de planear la ayuda alimentaria, es necesario realizar un trabajo previo que permita entender tales relaciones, así como el modo en que pueden afectar a la programación. El PMA contará con sus asociados y con las iniciativas a nivel local pertinentes para llegar a comprender y descifrar las cuestiones socioeconómicas que resulten clave para la programación en zonas urbanas. Los programas del PMA en Etiopía y en Indonesia demuestran la utilidad del diálogo con organizaciones municipales y con ONG, para poder entender a los beneficiarios del PMA y conocer sus problemas y necesidades.
27. En las zonas urbanas, la inseguridad alimentaria tiene un componente estacional tan importante como en las zonas rurales, un componente que hay que entender y tener presente al proyectar las intervenciones, a fin de sacar el máximo resultado de ellas.

## Selección

28. La selección de programas en zonas urbanas es muy distinta de la selección de programas en zonas rurales. La selección administrativa, basada en criterios de localización, no es siempre la adecuada, pues la pobreza en las ciudades no siempre se concentra en zonas perfectamente delimitadas. La selección por pertenencia a una comunidad tampoco es siempre la mejor en las zonas urbanas, ya que la pobreza y la malnutrición aparecen en focos muy dispersos en cada ciudad, además de que las personas se desplazan con frecuencia y a menudo trabajan fuera de las zonas en las que viven.
29. Al mismo tiempo, en el entorno urbano, la proximidad geográfica no es sinónimo de pertenencia a una “comunidad”. El modo de colaborar de la gente en tareas conjuntas, en actividades por ejemplo como alimentos por trabajo (APT) u otras actividades de los programas puede variar mucho de un lugar a otro. Es fundamental por tanto que el PMA tenga en cuenta estas diferencias entre comunidades y no siga planteamientos uniformes para todos los lugares de una misma zona urbana.
30. Los niños de la calle constituyen uno de los grupos vulnerables principales de las zonas urbanas. Sin embargo, su selección como objetivo requiere una estrecha coordinación con asociados *in situ*, ONG o autoridades municipales, para determinar el mejor modo de abordar a este grupo, cada vez más numeroso. Los proyectos del PMA en curso en zonas urbanas de Kenya, Etiopía y Uganda son un buen ejemplo de cómo el trabajo con instituciones benéficas y las pequeñas ONG locales puede ayudar a conectar con los niños de la calle a los que no llegan los programas de protección social institucionales.
31. Las estrategias urbanas trazadas en los perfiles de la estrategia en el país (PEP), las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) o las operaciones de urgencia (OU) deberían basarse en el tipo de zona urbana y el tipo de grupo vulnerable a que vayan destinadas. Las estrategias para las zonas no planificadas habrán de ser distintas de las que



se apliquen a las zonas planificadas. El tipo de zona urbana influye en la tenencia de la tierra y determina que la gente alquile o sea propietaria de su vivienda y que los habitantes de las ciudades sean o no reconocidos por las autoridades y tengan derecho a servicios sociales.

32. El PMA debería examinar los procedimientos de selección seguidos por otras partes interesadas en la programación para zonas urbanas, a fin de determinar mejores prácticas para aplicarlas y adaptarlas a su vez a proyectos con asistencia alimentaria.
33. Hay una serie de problemas generales de selección que han surgido de algunos de los proyectos actuales del PMA en zonas urbanas. A saber:
  - En muchas zonas urbanas, tanto en situaciones de urgencia como de desarrollo, hay una gran masa de población vulnerable que no figura en los registros de las autoridades municipales. El resultado es que la mayoría de los programas de protección social institucionales no llegan a estos habitantes. Por ello, es importante que la selección del PMA tenga en cuenta a estos grupos.
  - Las redes de seguridad social de las zonas urbanas deben tener como objetivo tanto la pobreza crónica como la estructural, y dirigirse a las personas susceptibles de sufrir problemas económicos que afecten a su seguridad alimentaria, como la inflación o la disminución de las posibilidades de empleo. Según cambien las condiciones de vulnerabilidad, la red de seguridad social deberá ampliarse o contraerse y atender a nuevas personas pobres afectadas por el hambre.
  - La decisión de actuar en zonas urbanas puede justificarse en términos de ajuste y eficacia. La programación en zonas urbanas ofrece la ventaja de llegar a un número importante de personas necesitadas en lugares de fácil acceso, en los que también resulta más fácil gestionar el control de los recursos.
  - Cada tipo de intervención requiere métodos distintos de selección. Por ejemplo, las intervenciones para obras de infraestructura se sitúan geográficamente en unidades administrativas específicas, mientras que las intervenciones informativas sanitarias, las de formación y las actividades generadoras de ingresos pueden apuntar a grupos vulnerables concretos de distintas zonas. En tal caso, convendrá dirigirse a los comités de desarrollo vecinales o locales para reconocer a los grupos vulnerables, especialmente a los niños de la calle.

### Diseño de programas

34. El diseño de los programas debe atender a las complejas circunstancias políticas de las zonas urbanas, pues autoridades nacionales, municipales y locales, y ONG y organizaciones comunitarias, desde dentro y fuera de las distintas comunidades, pueden ejercer su influencia en las actividades locales.

### *Por una salud y una nutrición mejores*

35. Dadas las terribles condiciones sanitarias de los barrios más pobres de las ciudades, los programas urbanos deberían dar carácter prioritario a aquellas intervenciones en materia de salud y nutrición que vayan ligadas a la realización de mejoras de saneamiento. Las intervenciones que tengan en cuenta los factores sanitarios que influyen en la malnutrición deberían acompañarse, cuando sea posible, de adelantos en las infraestructuras que permitan mejorar la salud de las personas y las condiciones de saneamiento. La construcción de carreteras, de sistemas de drenaje y de canales para agua salubre (infraestructuras “duras”) no servirán de mucho frente a los problemas de salud y nutrición si estas mejoras no se vinculan a otras intervenciones que fomenten buenas prácticas



sanitarias como podrían ser programas sobre salud y maternidad, educación sanitaria y nutrición y alfabetización de las mujeres (infraestructuras “blandas”). El PMA y sus asociados deben tener presente este aspecto en las intervenciones urbanas, como se está intentando hacer en Etiopía.

36. Para gran parte de la población pobre de las zonas urbanas, el acceso a agua potable es también un problema grave. El agua es no sólo un asunto económico sino también de salud, con consecuencias directas en el estado nutricional de los habitantes de las ciudades. Hay que resaltar la importancia del acceso al agua salubre (como en Mozambique), en colaboración con otros organismos y asociados. De hecho, debería ser un elemento clave en todas las intervenciones en materia sanitaria y nutricional en zonas urbanas.
37. En las zonas urbanas conviene asimismo llevar a cabo actividades relacionadas con la salud maternoinfantil y el PMA tiene varios proyectos en este ámbito, como el de Dakar, en Senegal. No obstante, hay que procurar que las beneficiarias de estas actividades sean sólo las mujeres más pobres. También hay cuestiones de seguridad que hay que tener en cuenta, sobre todo cuando se den raciones para llevar a casa.

### ***La educación en el entorno urbano***

38. Los programas de alimentación escolar en las zonas urbanas, como los llevados a cabo en zonas rurales, pueden contribuir a afrontar algunos de los factores que limitan la instrucción de los niños en edad escolar y pueden ser especialmente eficaces en el caso de los niños de la calle y de los niños que viven en los barrios más pobres. Una de las ventajas de llevar a cabo estos programas en el entorno urbano, es que en las ciudades suele haber un mayor número de enseñantes cualificados, la calidad de las infraestructuras institucionales suele ser superior y el sistema educativo suele funcionar mejor.
39. Sin embargo, en el entorno urbano, estos programas suelen enfrentarse también a algunos retos, entre los que figuran los problemas derivados del carácter heterogéneo de los barrios a los que se orientan, en los que existe una gran diversidad étnica. Dado que el PMA tiene como objetivo las escuelas y no los niños de las escuelas, los programas de alimentación escolar en barrios heterogéneos pueden llevar emparentados una tasa alta de inclusión, que implique que tanto los niños pobres como los que no son tan pobres reciban alimentos. Siempre que sea posible, los programas de alimentación escolar deberán llevarse a cabo en primer lugar en aquellos barrios en los que la población sea más homogénea.
40. El mayor tamaño de las escuelas urbanas y la falta de sensación de pertenencia a una comunidad que existe a veces en los barrios de las ciudades pueden llevar al desinterés de la comunidad y de los padres por las actividades y la gestión de los programas de alimentación escolar. La selección de barrios que ya tengan experiencia en actividades comunitarias hará más fácil que surja el deseo de participación en los programas escolares. Cuando esto no sea posible, hay que hacer desde el principio un esfuerzo combinado para que los padres participen en las actividades de los programas de alimentación escolar.
41. Finalmente, alimentar al gran número de niños que asisten a las escuelas urbanas tiene también sus problemas logísticos. Trabajar con asociados que aporten a los programas de alimentación escolar material no alimentario, como equipos de cocina, facilitará el funcionamiento de estos programas en escuelas con muchos alumnos. Ésta es una cuestión que el PMA está afrontando en sus programas de alimentación escolar en Kabul, Afganistán. Asociarse con comités locales de desarrollo y con pequeñas instituciones benéficas activos en otros proyectos urbanos es también un modo de llegar a los niños de la calle y a los niños que viven en barrios en condiciones extremas de pobreza.



### ***Alimentos por trabajo en las zonas urbanas***

42. Algunos programas para zonas urbanas incluyen aspectos de la modalidad alimentos por trabajo pensados para mejorar el entorno en el que vive la población pobre de las ciudades, trabajos que pueden consistir en la construcción de aceras o de canales para aguas residuales. La modalidad de alimentos por trabajo puede constituir una red de seguridad social muy útil para la población urbana vulnerable. No obstante, la experiencia adquirida en el PMA demuestra que las actividades de alimentos por trabajo (ATP) en las zonas urbanas debería tener un alcance limitado y, en situaciones de desarrollo, deberían combinarse con actividades en materia de salud y nutrición. Además, en este tipo de intervenciones se debe tener presente una serie de cuestiones que se dan especialmente en el entorno urbano.
43. Al diseñar los proyectos de alimentos por trabajo en las zonas urbanas, hay que procurar que las mejoras de las infraestructuras no produzcan un aumento de los alquileres. Dado que la población pobre de las ciudades no es propietaria de sus viviendas, estos aumentos pueden hacer peligrar los planes de vida de los hogares obligándoles incluso a instalarse en otros barrios. En su caso, estos efectos negativos pueden evitarse llegando antes a acuerdos con los arrendadores y autoridades locales, como ha hecho el PMA en Addis Abeba. Es crucial por tanto que el PMA siga de cerca cualquier efecto no deseado de sus programas en zonas urbanas y realice los ajustes necesarios.
44. Los proyectos de infraestructuras parecen requerir una mayor inversión en las zonas urbanas que en las zonas rurales por las normas, códigos y disposiciones urbanísticas, los tipos de infraestructuras que se construyen y los materiales necesarios. Para los asociados en la ejecución de los proyectos, resulta por tanto más difícil hacer ajustes debido a la falta de recursos no alimentarios. Al concebir los proyectos de infraestructuras en zonas urbanas hay que tener en cuenta estos factores, y estudiar detenidamente qué asociados son los adecuados. Una consecuencia importante de esta falta de recursos no alimentarios es que resulta inevitable y conveniente asociarse a las autoridades municipales. También puede dar pie a trabajar con el sector privado, como pueden ser las empresas de construcción locales.
45. Puesto que los habitantes de las zonas urbanas dependen de un salario para comprar alimentos, las programaciones en zonas urbanas deberían contribuir a crear puestos de trabajo, la capacidad de crear negocios, una mayor alfabetización de la población y otros conocimientos necesarios en la vida. Los proyectos de alimentos por trabajo deberían incluir la formación en todos estos ámbitos, como complemento al desarrollo de infraestructuras. La formación también debería vincularse a la microfinanza y al microcrédito, siempre que sea posible.
46. Las mujeres son a menudo el objetivo principal de los proyectos de alimentos por trabajo, pues su papel en la seguridad alimentaria de los hogares es clave. Cuando estos proyectos no incluyen un respaldo en el cuidado de los niños en zonas urbanas, la participación de las mujeres con niños pequeños en las actividades de los proyectos puede verse mermada. El cuidado de los niños debería incorporarse en todas las actividades de alimentos por trabajo de las zonas urbanas para mujeres y organizar el cuidado de los niños mediante un sistema de rotación con las mujeres que participen. Los proyectos de alimentos por trabajo deben prestar atención a las necesidades domésticas de las mujeres, por lo que el horario diario de actividades deberá organizarse según las responsabilidades de las mujeres en el hogar.
47. Por último, cuando se pueda dar cabida a las prácticas agrícolas, la programación en las zonas urbanas debería tener en cuenta esta posibilidad. En barrios de ciudades en los que la densidad de población no es muy alta, las prácticas agrícolas son viables. En tales casos,



el PMA podrá asociarse a algunos de sus socios habituales en temas agrícolas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

### Ayuda alimentaria en zonas urbanas y mercados

48. Todas las operaciones del PMA en las zonas urbanas deben tener en cuenta de qué modo la ayuda alimentaria puede repercutir en los mercados, sobre todo en los precios. No obstante, la experiencia adquirida con los programas del PMA y de otros organismos y las ONG demuestra que las cantidades de alimentos que se introducen a través de los proyectos con asistencia alimentaria, aun los de mayor envergadura, son demasiado pequeñas para alterar los precios del mercado de los productos básicos. No obstante, como en el caso de los programas rurales, el PMA debe tener cuidado en que sus programas urbanos no tengan efectos negativos en el comercio urbano. Al mismo tiempo, también debe ser receptivo ante cualquier idea que busque proteger a la población más pobre frente a las subidas y variaciones de los precios de los alimentos.
49. El riesgo de inseguridad alimentaria en el entorno urbano tiene su causa a menudo en las fluctuaciones de los precios y en la disponibilidad de los alimentos y demás necesidades. Las devaluaciones, los impuestos y la reducción de empleos pueden afectar a las posibilidades de la gente para acceder a un salario y, por tanto, al alimento. El elevado costo de los alimentos y la pérdida de ingresos implican que los hogares deban dedicar un mayor porcentaje de sus recursos a adquirir alimentos, lo cual repercute en un empobrecimiento de sus hábitos alimenticios y en una menor cantidad de alimentos que ingerir. El resultado puede ser una mayor malnutrición infantil y un déficit de micronutrientes. Para hacer un seguimiento de estas importantes alteraciones del estado nutricional de los beneficiarios del PMA, las oficinas en el país deberán buscar asociados entre organizaciones especializadas en el seguimiento de estos cambios, como hizo el PMA en Indonesia con *Helen Keller International* en Yakarta.
50. Cuando el estado nutricional de la población pobre de las zonas urbanas empeora debido a un recorte drástico de su poder adquisitivo, sobre todo en épocas de alta inflación, los programas selectivos de subvención de alimentos pueden ser una buena solución. El PMA tiene experiencia en este tipo de programación por sus operaciones en Indonesia, en donde se aplica un programa de arroz subvencionado como red de seguridad social para las personas pobres afectadas por el hambre. Gracias a este programa, se vendió a determinados beneficiarios pequeñas cantidades de arroz a precios muy bajos. Las familias, con la cantidad ahorrada, compraron alimentos de alto contenido en proteínas como huevos y pollos. Entre las ventajas del programa de Indonesia, muchas de ellas extrapolables a otros países, figuran: i) las transferencias de ingresos por productos básicos dejan una pista contable tanto física como financiera que permite su evaluación y seguimiento; ii) la subvención permite ahorrar a la población más pobre una parte importante de sus ingresos, lo que a su vez tiene un efecto indudable en su estado nutricional; y iii) la cantidad de la ayuda alimentaria usada para el programa de arroz subvencionado fue lo suficientemente pequeña para no alterar el comercio urbano de alimentos. Los fondos generados por este circuito cerrado de ventas se están utilizando para programas educativos sobre nutrición, para comprar más arroz y para actividades orientadas al desarrollo de las distintas comunidades y al fomento de la seguridad y la autonomía alimentarias a largo plazo.
51. El uso de las estructuras de mercado existentes para llegar a la población más pobre, sobre todo en épocas de elevada inflación y variaciones de los precios, es un aspecto que las oficinas del PMA en los países necesitan seguir explorando. No obstante, estos programas deben aplicarse con cautela ya que su gestión puede ser complicada si los asociados no tienen la suficiente formación o no se dispone de la infraestructura adecuada,



como almacenes o medios de transporte. Es crucial trabajar con estructuras de mercado ya existentes e instituciones locales, según ha quedado demostrado en el programa de Indonesia. Este tipo de intervenciones también pueden ofrecer al PMA la oportunidad de trabajar más de cerca con entidades privadas.

### Consideraciones relativas a la programación de urgencia

52. Los conflictos en zonas rurales que provocan que la gente huya a las zonas urbanas o los conflictos que tienen lugar en las propias ciudades son una importante fuente de tensión para las propias autoridades, a menudo, muy necesitadas. Las consecuencias son alteraciones de los servicios, prácticas desleales de mercado y supresión de las oportunidades de empleo. Los conflictos pueden acabar con la sensación de que hay un gobierno que manda y dispersar a las poblaciones dentro y fuera de la ciudad, complicando así la prestación de servicios. Hasta en pleno conflicto, el PMA necesita trabajar con sus asociados (el gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas y ONG), a fin de proteger el acceso de la población a los servicios, a los alimentos y a otros bienes.
53. En las operaciones de urgencia con distribución gratuita de alimentos, hay que vigilar las posibles repercusiones que los programas de ayuda alimentaria pueden tener en el pequeño comerciante y en los vendedores ambulantes de alimentos, pues la distribución gratuita puede alterar los medios de subsistencia de la población pobre que se dedica al comercio menor y a la venta de alimentos en la calle. En las zonas urbanas, la ayuda alimentaria también puede afectar negativamente al restablecimiento de los vínculos comerciales con las zonas rurales durante la fase de recuperación. Será por tanto esencial llevar a cabo un estrecho seguimiento de la actividad comercial, sobre todo una vez superada la fase más grave de una crisis, para saber de qué modo y en qué momento deben realizarse cambios en la programación.
54. Por otra parte, cuando las catástrofes afectan al mismo tiempo a las zonas urbanas y a las rurales, se hace necesaria la aplicación de programas coordinados que tengan en cuenta los vínculos entre ambas zonas. Por ejemplo, unas inundaciones que destruyan las cosechas en una zona rural adyacente a una zona urbana puede afectar tanto al suministro como al precio de los alimentos en ésta. Para los hogares pobres, la disminución de las remesas de alimentos procedentes de las zonas rurales puede significar una merma importante en su seguridad alimentaria. Hay que planear y supervisar detenidamente la ejecución de los programas de ayuda alimentaria, teniendo en cuenta los vínculos entre el campo y la ciudad.
55. Por la magnitud y el carácter recurrente de las emergencias en algunas zonas rurales, las zonas urbanas pueden verse relegadas aun cuando la inseguridad alimentaria en las mismas puede ser igual de grave. La defensa de los indigentes de las zonas urbanas debe ser parte de las conversaciones que el PMA mantenga con todos los asociados.
56. Cuando la seguridad alimentaria de la población urbana se ve mermada ante condiciones de inestabilidad, los hogares hacen uso de mecanismos de supervivencia, algunos de ellos consistentes en actividades ilegales como prácticas menores de contrabando, robo y prostitución. Toda programación de ayuda alimentaria, ya sea de distribución directa o de distribución basada en actividades, debe tener presente los cambios que la inseguridad y los conflictos producen en los medios de subsistencia de los afectados.

### Búsqueda de asociados para los programas en zonas urbanas

57. Toda la programación del PMA para zonas urbanas se llevará a cabo en asociación con los gobiernos correspondientes y con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas. Concretamente, el PMA podría entablar nuevas relaciones de trabajo con Habitat y seguir



colaborando con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para poder así crear una programación de conjunto para las zonas urbanas. En este tipo de programas, el trabajo del PMA con la FAO y con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) estará necesariamente limitado.

58. La programación actual para zonas urbanas tiende a incluir programas de protección social circunscritos a un lugar dirigidos por instituciones benéficas pequeñas. Los programas urbanos de mayor escala son gestionados a menudo por divisiones de las autoridades municipales. Este uso se explica por la orientación rural de la mayoría de los organismos donantes y por el eclipsamiento de la pobreza urbana por el reparto desigual de la riqueza que reflejan las estadísticas sobre ciudades. Esto influye seriamente en la necesidad de los programas urbanos de crecer proporcionalmente. Puede implicar también que el PMA tenga que trabajar con un sinnúmero de pequeños asociados, con la dificultad además de tener que coordinar la programación entre toda la gama de instituciones asociadas. Queda por tanto patente la importancia de contar con una estrategia de conjunto y con sistemas de coordinación y gestión para tratar con los múltiples asociados. Éstas son cuestiones a las que se están enfrentando las oficinas en el país de Etiopía y Uganda y sus contrapartes.
59. Es fundamental saber qué asociados son los que pueden ayudar al PMA a orientar los programas urbanos que lleve a cabo. Las organizaciones con presencia *in situ* permanente (por ejemplo, las autoridades locales y ONG) pueden contribuir, mediante el suministro de información coyuntural adecuada, a una mejor orientación de los programas. En las zonas urbanas, identificar qué hogares son vulnerables no depende tanto de su localización geográfica, como ocurre en las zonas rurales. Además, las condiciones de cada hogar pueden variar mucho en un breve espacio de tiempo. En este sentido, cada ONG tiene sus propias estrategias para situar y elegir a los beneficiarios.

## ESTRATEGIAS DE RETIRADA

60. Dada la importancia del mercado para el acceso a los alimentos en las zonas urbanas, será crucial contar con estrategias de retirada bien estudiadas que permitan garantizar que discontinuación gradual de la ayuda alimentaria no tiene efectos perjudiciales. Habría que considerar varias cuestiones a la hora de diseñar estas estrategias para los programas en zonas urbanas. A saber:
- Seleccionar como beneficiarios a la población urbana vulnerable no reconocida por las autoridades municipales puede dificultar la presentación posterior de un programa al Gobierno. El PMA debe trabajar con el gobierno todo el tiempo que dure una operación para hacer más fácil la posible presentación de un programa.
  - En algunos casos, la estrategia de retirada que adopte el PMA podrá vincularse a programas de protección social institucionales existentes que, por su carácter flexible, lo permitan. La intervención del PMA debería ser un medio de ampliar la red de seguridad social y dar cabida así a un mayor número de hogares necesitados. Cuando este número sea menor, el PMA podrá disminuir progresivamente su intervención.
  - Dado que los organismos públicos de la ciudad no están reunidos en una única estructura oficial, las actividades urbanas llevadas a cabo por una parte del gobierno pueden no contar con el apoyo de los demás organismos públicos. Será crucial por tanto entender la esfera política para buscar estrategias de retirada eficaces.



## RESUMEN

61. La pobreza en las zonas urbanas, la inseguridad alimentaria y la malnutrición son problemas que afectan a muchas ciudades de los países en los que trabaja el PMA, situación que previsiblemente va a seguir empeorando. Para abordar estos problemas, el PMA y sus asociados necesitarán estudiar los numerosos factores que afectan a la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia de las poblaciones pobres. Entre estos factores cabe citar su mayor dependencia de los ingresos en efectivo y su menor sostén en la agricultura y en los recursos naturales; los bajos salarios por su trabajo en empleos precarios; el mayor número de mujeres que trabajan fuera de sus casas; las trabas jurídicas, incluidos los sistemas de tenencia de tierras y de posesión de viviendas; el acceso insuficiente a agua salubre, servicios de saneamiento y sanitarios; y redes sociales a menudo frágiles, que muchas veces superan los límites geográficos de las distintas comunidades.
62. Conscientes de que la población pobre no saldrá por sí misma de la pobreza a menos que tenga acceso a un trabajo seguro, seguirán siendo necesarios programas alimentarios selectivos en forma de intervenciones para redes de seguridad cuyo objetivo sean las zonas urbanas, sobre todo en situaciones que supongan un descenso drástico de los recursos económicos. Es en estas situaciones donde las enseñanzas extraídas de los programas en curso serán de importancia crucial para los planificadores de los programas. Entre estas enseñanzas se incluyen:
- la necesidad de realizar un buen diagnóstico que permita comprender la vulnerabilidad en el contexto urbano; los retos que plantea la selección de beneficiarios en un entorno heterogéneo como es el medio urbano;
  - la relevancia de una programación complementaria que aborde la escasa prestación de servicios en los barrios más pobres de las ciudades;
  - las características que presenta la búsqueda de asociados en entornos muy politizados; y
  - la necesidad de contar con estrategias de retirada bien estudiadas, para que los programas de ayuda alimentaria no tengan efectos negativos en la economía.
63. Aunque el PMA considera que la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas es un problema que va en aumento y que, como tal, requiere más atención, la mayor parte de las intervenciones del PMA seguirán teniendo lugar en zonas rurales.

## RECOMENDACIONES

64. La ayuda alimentaria del PMA en situaciones de urgencia y de desarrollo debería abordar la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas cuando corresponda. El PMA debería profundizar el análisis de las necesidades alimentarias en asentamientos urbanos y dedicar un mayor esfuerzo a la programación en esas zonas, dado que el número de personas que se enfrenta a la pobreza, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las ciudades es cada vez mayor. La programación urbana se hará compatible con todas las políticas del PMA, en particular, la relativa a la habilitación para el desarrollo (WFP/EB.A/99/4-A) y la relativa a la transición de la crisis a la recuperación (WFP/EB.A/98/4-A). Asimismo, la programación de operaciones de urgencia y de desarrollo debe abordar la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas.



65. El PMA debería fijar una serie de directrices que ayuden a las oficinas en los países a programar de forma más eficaz las operaciones en entornos urbanos. Estas directrices deberán basarse en la experiencia adquirida con la programación urbana en curso que actualmente el PMA y otros están llevando a cabo sobre el terreno.



---

## SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

