

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 23-27 de febrero de 2004

ASUNTOS DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

Tema 10 del programa

PROGRAMACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN LAS ZONAS URBANAS: ORIENTACIÓN OPERACIONAL

Para información*

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2004/10-B
12 febrero 2004
ORIGINAL: INGLÉS

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan en concreto antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición considerando que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

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 a efectos de información.

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, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas (PSP): Sr. J. Stanlake Samkange tel.: 066513-2767

Jefe de la Dependencia de VIH/SIDA, Servicio de Seguridad Alimentaria, Redes de Seguridad y Socorro (PSPP): 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

En el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva de 2002 se presentó y se aprobó el documento de política “Inseguridad alimentaria en las zonas urbanas” (WFP/EB.A/2002/5-B). Una de las recomendaciones que contenía era la de que se elaboraran directrices para las oficinas del PMA en los países sobre la programación en las zonas urbanas; en el presente documento se establecen las directrices, que se ensayarán sobre el terreno en el curso de los próximos seis meses, para introducir posteriormente los ajustes necesarios e integrarlas en el *Manual para el diseño de los programas*.

Las presentes directrices para las intervenciones de ayuda alimentaria en las zonas urbanas son necesarias como consecuencia de la amplitud creciente de la pobreza y la inseguridad alimentaria urbanas: hay 1.000 millones de personas pobres en las poblaciones y ciudades de África, Asia y América Latina, y el número no deja de aumentar.

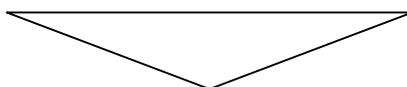
En las intervenciones de asistencia alimentaria en los núcleos urbanos se han de tener en cuenta varios factores especiales. El empleo y los ingresos son significativos en relación con la seguridad alimentaria urbana. En muchos casos, los habitantes de las ciudades no cuentan con el apoyo de sus parientes y la pobreza puede limitar su acceso a los servicios sociales y sanitarios. Al mismo tiempo, las necesidades alimentarias urbanas se cubren en gran medida con productos elaborados y preparados relativamente costosos. El VIH/SIDA incide en gran medida en la seguridad alimentaria urbana, pues obliga a gastar el dinero en atención médica en lugar de destinarlo a los alimentos y las familias pierden a algunos de los miembros que aportan los ingresos. Las malas condiciones de los servicios de saneamiento y eliminación de residuos, junto al acceso limitado a agua salubre, se traducen en una elevada incidencia de las enfermedades entre los pobres de las zonas urbanas. La educación está vinculada a la prosperidad, pero es la primera víctima en los momentos en que reina la inseguridad alimentaria. Es necesario, por ello, que las intervenciones incluyan actividades educativas informales que puedan llegar a las personas más desfavorecidas. Existen limitaciones jurídicas y normativas relacionadas con la tierra, el alojamiento y el empleo que perjudican a la población pobre, que también resulta afectada cuando el desarrollo de la infraestructura incrementa el valor de la propiedad. La agricultura urbana puede colmar algunas necesidades de alimentos, pero no es un factor de peso en la reducción de la inseguridad alimentaria.

La selección se hace difícil en los núcleos urbanos, en los que los pobres y las personas más prósperas viven en estrecha proximidad. Es necesario tener en cuenta a los residentes urbanos no registrados y modificar los sistemas de seguridad social para ajustarlos a una demanda fluctuante. Las intervenciones en las zonas urbanas se orientan a grupos numerosos de beneficiarios, de manera que se tiene que movilizar a las comunidades y las organizaciones no gubernamentales para que contribuyan a la ejecución; las asociaciones con intervención de las numerosas partes interesadas en las situaciones urbanas deben ser un elemento importante de las intervenciones. Por otro lado, es preciso elaborar criterios de seguimiento que tengan en cuenta los efectos de los diferentes productos alimenticios en la seguridad alimentaria.



En las economías de las zonas urbanas, de carácter predominantemente monetario, las intervenciones pueden incluir actividades de alimentos por trabajo, intervenciones de lucha contra el VIH/SIDA y programas para mujeres gestantes y lactantes, así como actividades de alimentación escolar. Procurar no perturbar los mercados de alimentos y de trabajo es un aspecto importante. Las intervenciones de urgencia serán más eficaces si comportan el apoyo a los ingresos, subvenciones para la adquisición de alimentos y actividades de alimentos por trabajo.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota de la información contenida en el documento “Programación de la ayuda alimentaria en las zonas urbanas: directrices operacionales” (WFP/EB.1/2004/10-B).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de Decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



INTRODUCCIÓN

Finalidad de las presentes directrices

1. La finalidad de las presentes directrices es ofrecer a las oficinas del PMA en los países una orientación conceptual y práctica para diseñar y ejecutar programas de ayuda alimentaria en las zonas urbanas, que el PMA considere intervenciones apropiadas. Complementan los procedimientos que se mencionan en el *Manual para el diseño de los programas* y en otras directrices del PMA sobre la utilización de la ayuda alimentaria, que siempre se deben consultar conjuntamente con este documento.

¿Por qué debe intervenir el PMA en las zonas urbanas?

2. El PMA destina la mayor parte de sus recursos a las zonas rurales, en las que vive la mayoría de las personas pobres de los países en desarrollo que sufren inseguridad alimentaria. Sin embargo, el crecimiento de las ciudades parece indicar que en los años venideros la pobreza será cada vez más un fenómeno urbano. La urbanización es tal vez el proceso demográfico más destacado de los últimos decenios: la población urbana de los países en desarrollo se ha multiplicado por cinco en los últimos 30 años, más de 2.000 millones de personas de países de ingresos medios y bajos viven en ciudades y se prevé que la población urbana del mundo en desarrollo se duplicará en los próximos 25 años. Más de las tres cuartas partes de la población de América Latina vive en zonas urbanas y en 2020 más de la mitad de la población de África y Asia vivirá en ciudades y grandes núcleos urbanos.
3. Este proceso de urbanización ha ido acompañado de una mayor incidencia de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. En el transcurso de los últimos 15-20 años, el número absoluto de pobres y personas desnutridas de las zonas urbanas ha aumentado a un ritmo mucho más rápido que el que han seguido los cambios similares en las zonas rurales. Se calcula que casi 1.000 millones de personas viven en los barrios pobres de las ciudades de África, Asia y América Latina. En esos asentamientos sin planificar y a menudo incontrolados e ilegales, la infraestructura y los servicios básicos son totalmente insuficientes o simplemente inexistentes. Muchos de los habitantes más pobres de los asentamientos urbanos viven en las peores tierras, en los bordes de los barrancos, en terraplenes inundables y en tierras en declive propensas a sucumbir o desaparecer bajo el barro. Esto les hace muy vulnerables cuando se produce una catástrofe natural.
4. En algunos países en desarrollo, la malnutrición que aqueja a los lugares más pobres de las ciudades y las zonas periurbanas ya es comparable con la que existe en las zonas rurales marginadas. La población urbana crece tres veces más deprisa que la población rural y se prevé que en 2015 el número de personas pobres y desnutridas de las ciudades de los países en desarrollo será superior al de las zonas rurales.

El PMA y la programación urbana

5. El incremento de la proporción de personas pobres y desnutridas de las zonas urbanas hace necesario que el PMA, en sus intervenciones de desarrollo y de socorro, afronte la inseguridad alimentaria que afecta a esos lugares de manera más sistemática. En el documento *Habilitación para el desarrollo* se subrayaba la importancia de la labor futura del PMA en las zonas urbanas y periurbanas con un alto índice de malnutrición.
6. La vida en el entorno urbano es diferente de la vida en las zonas rurales por múltiples aspectos diversos. Muchas de esas diferencias influyen directamente en la seguridad



alimentaria y el estado nutricional de la población urbana, especialmente en el caso de las mujeres, los niños y los ancianos. También tienen repercusiones directas sobre el diseño y ejecución de intervenciones encaminadas a aliviar la pobreza y la inseguridad alimentaria.

7. Todas las intervenciones de asistencia alimentaria del PMA, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, deben atenerse a los procedimientos generales del Programa para el diseño y ejecución de los programas de ayuda alimentaria, tal como se indica en el *Manual para el diseño de los programas*. En cada intervención, ya sea en el ámbito urbano o en el rural, se debe seguir, por tanto, el mismo proceso básico de:
 - evaluación/análisis
 - diseño y planificación
 - ejecución
 - seguimiento y evaluación
 - presentación de informes
 - retirada gradual/cierre
8. Sin embargo, el recurso a la asistencia alimentaria en las zonas urbanas plantea problemas y cuestiones adicionales sustancialmente diferentes de los que suscita ese tipo de intervenciones en las zonas rurales. En este documento se reseñan esos problemas especiales y sus consecuencias para las intervenciones de ayuda alimentaria del PMA. En su mayor parte se refieren a las fases de evaluación/análisis y de diseño y planificación del ciclo de los programas. Las fases de ejecución, seguimiento y evaluación (SyE) y retirada gradual/cierre son básicamente idénticas para todos los proyectos, aunque con ligeras diferencias para los núcleos urbanos.
9. En consecuencia, estas directrices se centran en aspectos relacionados con la evaluación y análisis de la pobreza urbana y la inseguridad alimentaria, así como en el diseño y planificación de las intervenciones de ayuda alimentaria para afrontarlas. Las directrices concluyen con algunos ejemplos de los tipos de intervenciones de ayuda alimentaria que puede acometer el PMA en las zonas urbanas.

EVALUACIÓN/ANÁLISIS

10. La evaluación/análisis supone hacer acopio de información. Cuando se evalúan y analizan los problemas relacionados con los alimentos y la nutrición que las intervenciones del PMA pretenden solucionar, se deben utilizar procedimientos e instrumentos de análisis similares en las zonas rurales y los núcleos urbanos.
11. En el contexto del PMA, el término "evaluación" se utiliza con frecuencia como una versión abreviada de la "evaluación de las necesidades de alimentos", que es el principal tipo de evaluación que se efectúa en todas las categorías de programas del PMA. Su finalidad es determinar dónde, cuándo y cómo la carencia de alimentos o la dificultad de acceder a ellos expone a la población al riesgo de crisis o de perjuicios a largo plazo. La evaluación es el primer paso hacia una toma de decisiones mejor fundamentada y, por ende, hacia una práctica más adecuada. Las decisiones sobre las necesidades de ayuda alimentaria y sobre el número y tipo de beneficiarios deben basarse en una información sólida y un análisis crítico.



12. El proceso de evaluación/análisis debe dar lugar a un consenso sobre las siguientes cuestiones:
- los grupos de población que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades de alimentos básicos y los motivos de ello;
 - la gravedad del déficit de alimentos de los distintos grupos aquejados de inseguridad alimentaria, teniendo en cuenta las opciones que estas personas tienen a su alcance para adquirir alimentos sin poner en riesgo su seguridad alimentaria en el futuro;
 - los plazos y las circunstancias en los que los distintos grupos pueden alcanzar un mayor nivel de autosuficiencia;
 - el grado y las causas de la malnutrición proteinoenergética y la carencia de micronutrientes en los diferentes grupos y diferencias con respecto a de las normas estacionales;
 - las posibles opciones para ayudar a los integrantes de los distintos grupos a satisfacer sus necesidades alimentarias y combatir la malnutrición, y las ventajas y desventajas de cada una de dichas opciones;
 - la determinación de si la ayuda alimentaria representa una respuesta apropiada y, en caso afirmativo, función de la misma; y
 - las dificultades institucionales, materiales y logísticas que es necesario superar para establecer y llevar a cabo una operación de ayuda alimentaria.
13. En las secciones que siguen se abordan los aspectos de la pobreza y la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas que requieren especial atención durante la fase de evaluación/análisis y que no se tratan en el *Manual para el diseño de los programas*.

Los ingresos y el empleo

14. La seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones urbanas depende de que éstas puedan disponer de efectivo para comprar los productos. La inseguridad económica tiene mucha mayor influencia sobre la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas que en las rurales. Los habitantes de los núcleos urbanos necesitan pagar muchos productos y servicios que son gratuitos o fácilmente negociables en las áreas rurales, como el alojamiento, el agua, el saneamiento y el transporte.
15. En las zonas urbanas se requieren altos niveles de ingresos para evitar la pobreza. En el África subsahariana, por ejemplo, el costo de la subsistencia es tres veces más alto en los núcleos urbanos que en las zonas rurales. Una gran proporción de los ingresos que se obtienen en las zonas urbanas se destina a gastos no alimentarios como el alquiler, el transporte público, el agua y el combustible, el pago de la escuela, la atención sanitaria y los medicamentos. Pagos informales como los que se realizan para evitar la destrucción de las viviendas o los puntos de venta pueden absorber una proporción importante de los ingresos disponibles.
16. Por todo ello, la tierra, la mano de obra, el capital y la actividad empresarial, que en muchas zonas rurales se organizan en un sistema de relaciones de parentesco, tienen un alto precio en los núcleos urbanos. Ello obliga a las familias a conseguir una entrada regular de ingresos y determina que los hogares más pobres sean especialmente vulnerables a factores económicos internos y externos que no pueden controlar.
17. La mano de obra puede ser formal, informal o ambas cosas. Es difícil obtener información precisa sobre la mano de obra informal, a menudo ilegal, aunque se dé el caso



de que aporte la mayor parte de los ingresos de un hogar, y, por tanto, la mayor parte de los alimentos que consume.

18. Aunque muchas personas buscan empleo formal porque permite alcanzar una posición social más elevada y un mayor salario, ese tipo de empleo puede ser precario debido a las fluctuaciones de la situación económica nacional provocadas por las políticas de ajuste estructural y por otro tipo de dinámicas del mercado.
19. A menudo, la población pobre trabaja en sectores en los que los salarios son bajos y el empleo inseguro. Habitualmente, sufre los problemas del desempleo y el subempleo, que tienen efectos directos sobre los ingresos y el bienestar individual y familiar, así como en el acceso a los alimentos.
20. Los pobres suelen desempeñar trabajos no cualificados e irregulares, por lo que la estacionalidad puede afectar a sus ingresos. Por ejemplo, los vendedores de alimentos y los trabajadores de la construcción ven con frecuencia disminuir sus ingresos en la estación lluviosa, cuando se reducen las oportunidades de empleo.
21. Por lo general, en las evaluaciones que lleva a cabo el PMA no se consideran factores externos como las variaciones del tipo de cambio o de la política comercial internacional, que, sin embargo, pueden incidir rápidamente y de forma notable en la situación alimentaria de la población urbana al provocar despidos masivos en sectores de empleo importantes. En Bangladesh, por ejemplo, la modificación de las condiciones del comercio internacional se tradujo en el despido de miles de empleados, en su mayor parte mujeres, con graves consecuencias sobre la situación alimentaria de los hogares de esos empleados, que dependían de sus ingresos.
22. La dependencia casi total que tienen los hogares urbanos del empleo asalariado, y los bajos salarios con que son remunerados, los hace vulnerables a una transición acelerada de la autosuficiencia a la inseguridad alimentaria aguda. La disponibilidad de bienes de capital no es necesariamente un buen indicador de la pobreza, porque en los momentos de crisis no existe un mercado minorista de bienes tales como frigoríficos, televisiones y equipos de alta fidelidad. Por ello, puede ocurrir que los hogares posean muchos artículos de consumo pero carezcan de alimentos que llevar a la mesa.
23. Ahora que el PMA presta mayor atención a la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas debe adaptar sus sistemas de evaluación para poder reaccionar rápidamente ante los cambios económicos importantes que pueden desencadenar problemas alimentarios graves en ese entorno. Éste será un reto importante en los años venideros. Las técnicas tradicionales de evaluación alimentaria del PMA deberán, tal vez, complementarse con análisis especializados de los mercados laborales formales e informales, con la utilización de indicadores macroeconómicos y microeconómicos para evaluar con mayor precisión la vulnerabilidad del trabajo y el empleo. También se debería evaluar la vulnerabilidad a los cambios externos de las principales ocupaciones a las que pueden acceder los pobres de las zonas urbanas. Se han de considerar técnicas de evaluación no convencionales, pues las personas pobres pueden resistirse a desvelar sus estrategias de supervivencia, que las autoridades consideran ilegales.

Dependencia de la compra de alimentos para cubrir las necesidades alimentarias

24. Una de las más claras diferencias entre las zonas urbanas y las zonas rurales en cuanto al acceso a los alimentos es que la población urbana suele depender en gran medida de la compra de alimentos, especialmente en los mercados o a los vendedores ambulantes. La alimentación suele ser el principal gasto familiar y absorbe hasta el 80% de los ingresos



mensuales. Esta necesidad de comprar alimentos convierte el objetivo de conseguir un empleo viable en uno de los mayores retos a los que se enfrenta la población pobre de los núcleos urbanos.

25. Dada la dependencia del mercado para conseguir los alimentos, los precios pueden incidir decisivamente en la seguridad alimentaria familiar. La población urbana es, pues, muy sensible a las variaciones de los precios y suele recurrir a alimentos sustitutivos con mayor frecuencia que la población rural. Los precios de los alimentos dependen de factores tales como la eficiencia del sistema de comercialización, el acceso de las familias a subvenciones para adquirir alimentos o a otros programas alimentarios, y las políticas macroeconómicas. En las zonas urbanas se producen fluctuaciones estacionales en la disponibilidad de alimentos y en el poder adquisitivo similares a las que tienen lugar en las zonas rurales. La disponibilidad de alimentos puede seguir la misma tendencia que en las zonas rurales, especialmente cuando se trata de productos cuyo suministro depende de fuentes internas. Así, las frutas frescas son más abundantes durante la recogida y en el momento inmediatamente posterior, pero más tarde la oferta disminuye.
26. Por todo ello, al evaluar la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas se ha de atribuir gran importancia a la eficiencia y eficacia del mercado de alimentos y a la capacidad de los pobres para conseguir alimentos a través del sistema comercial.

Consumo de alimentos

27. La escasez y la falta de acceso no son los únicos factores que afectan a la seguridad alimentaria urbana. Una de las ventajas del medio urbano es la posibilidad de disponer de una gran variedad de alimentos procedentes de las principales zonas productoras del país. Por tanto, los pobres de los núcleos urbanos tienen generalmente acceso a una gama de alimentos frescos, elaborados y de venta callejera. Así, la dieta urbana es de una mayor diversidad que la dieta rural, pero también puede contener mayores proporciones de grasas saturadas, hidratos de carbono refinados y proteínas de origen animal. En las zonas urbanas hay una mayor inclinación a consumir alimentos elaborados y preparados, ante el costo de oportunidad del tiempo que dedica la mujer a preparar y cocinar los alimentos. La dieta con gran contenido de grasas, la selección inadecuada de los alimentos y la falta de actividad física coloca a la población urbana en situación de mayor riesgo ante la obesidad, los trastornos cardiovasculares y otras enfermedades crónicas.
28. Muchas encuestas nutricionales de niños menores de cinco años de las zonas urbanas muestran la existencia de niveles elevados de malnutrición crónica. Esto significa que el consumo de alimentos es suficiente para prevenir la malnutrición aguda, pero no para cubrir todas las necesidades nutricionales de los niños, especialmente ante la elevada prevalencia de enfermedades entre la población que vive hacinada en un medio contaminado, lo que reduce el aporte de nutrientes.
29. Los vendedores ambulantes son una fuente importante de alimentos para la población urbana. Los pobres gastan una gran proporción de sus ingresos en la compra de alimentos de venta callejera porque a menudo son más baratos que las comidas preparadas en el hogar, especialmente si se considera el tiempo y el costo del transporte, la compra y la preparación. Los miembros de la familia deben recorrer largos trayectos en la ciudad, a menudo con un costo elevado, para acudir cada día al trabajo, y ello hace difícil que regresen al hogar para comer, por lo que compran pequeñas cantidades de alimentos en la calle, en muchos casos varias veces al día. Las familias reducidas suelen depender más de los alimentos de venta callejera que las más amplias porque el costo per cápita de los alimentos y el combustible es mayor cuando se cocina para un número reducido de personas. Ahora bien, la dependencia de los alimentos de venta callejera significa que los



consumidores urbanos ingieren alimentos de menor calidad nutricional y están expuestos a un mayor nivel de contaminación alimentaria.

30. Los problemas nutricionales de los pobres de las zonas urbanas pueden, pues, estar más relacionados con el tipo que con la cantidad de alimentos que consumen. Mejorar los hábitos alimentarios puede ser un método valioso de mejorar la nutrición en las zonas urbanas.

Mecanismos de supervivencia

31. Al igual que en las zonas rurales, los mecanismos de supervivencia que tiene a su alcance la población pobre de los núcleos urbanos pueden consistir en medidas suaves como modificar la dieta, retrasar la compra de prendas de vestir y otros artículos domésticos y recurrir temporalmente a los amigos y la familia; en medidas más estrictas, como retirar temporalmente a los niños de la escuela, vender los bienes familiares y mendigar; o en medidas más drásticas, como la salida de los niños del hogar, la prostitución y el robo. Incluso las pequeñas fluctuaciones del mercado y el desempleo temporal exigen una respuesta sin tardanza para no interrumpir la entrada de ingresos; en las zonas urbanas, los pobres no suelen mantener reservas de alimentos en el hogar y por ello no tienen defensa para hacer frente a una súbita pérdida de ingresos o de poder adquisitivo.
32. Mientras que en las zonas rurales las catástrofes naturales suelen afectar al conjunto de la comunidad, en los núcleos urbanos la vulnerabilidad y la pobreza se soportan más frecuentemente de forma aislada y sin apoyo de la comunidad. La desaparición de un sostén económico importante o de un bien fundamental afecta a la seguridad alimentaria de la familia pero no a la de las familias vecinas. En las ciudades, la pobreza suele ser un fenómeno más individual y menos visible que en las zonas rurales.
33. La posibilidad de compartir alimentos y vivienda, la atención de los niños, el recurso a los préstamos, la formación de grupos y otros sistemas informales de protección social están menos desarrollados en las zonas urbanas porque en muchos casos los residentes proceden de distintas partes del país y es más débil el sentimiento de pertenencia a la comunidad. La emigración en gran escala a las ciudades es un fenómeno bastante reciente y una parte sustancial de la población urbana está formada por ciudadanos de primera generación que aún no han establecido vínculos con su nuevo entorno. La confianza social, la colaboración, la reciprocidad y la ayuda a los vecinos son mecanismos poco desarrollados en las zonas urbanas porque hay una mayor movilidad y heterogeneidad social y económica. En muchos casos, los emigrantes de las ciudades rechazan las costumbres y valores tradicionales que unen a las personas y las comunidades en las zonas rurales. Los pobres de los asentamientos urbanos se sienten menos inclinados que los de las zonas rurales a participar en organizaciones sociales comunitarias y la violencia social cada vez mayor de muchas zonas urbanas hace aún más difícil establecer lazos comunitarios estrechos a los que se pueda recurrir en los momentos de dificultad.
34. En muchos barrios pobres de las zonas urbanas las redes de protección social y la cohesión familiar tienen una fuerza tan escasa que los niños son abandonados o salen del hogar a muy corta edad en busca de trabajo. A menudo se requiere un esfuerzo especial para localizar e identificar a esos grupos vulnerables (los niños de la calle resultan muchas veces invisibles para las autoridades y los sistemas comunitarios formales).
35. Por otro lado, los habitantes de las ciudades tienen más probabilidades de acceder a los sistemas formales de protección social, porque los pobres de las zonas urbanas resultan más visibles para quienes ocupan el poder y es más fácil prestarles asistencia. Sin embargo, las personas más pobres quedan al margen de esas redes de protección social de carácter



formal. El acceso a ellas depende a menudo del lugar de residencia de las personas pobres: por ejemplo, quienes viven en asentamientos ilegales pueden no tener acceso a los programas de seguridad social o a los servicios porque los gobiernos no están dispuestos a legalizar esas zonas. Por ello, la población más pobre de las zonas urbanas puede quedar sin acceso a las transferencias de alimentos, las obras públicas y los sistemas de crédito y ahorro.

36. En muchos países, se han debilitado las redes familiares urbanas y rurales que tradicionalmente brindaban protección social, especialmente en los lugares en que los conflictos han desplazado a comunidades rurales enteras. Anteriormente, la población urbana pobre podía contar con el apoyo de sus parientes rurales en los momentos de dificultad. Los parientes de las zonas rurales ofrecían un lugar seguro, un cierto grado de seguridad alimentaria y apoyo familiar y, por otro lado, las remesas de los residentes en las ciudades contribuían al sustento de los miembros de la familia que permanecían en el campo. La distancia puede debilitar los vínculos sociales entre los parientes del campo y la ciudad; los residentes de las ciudades mencionan los factores de tiempo y dinero cuando explican por qué no visitan a sus parientes rurales con la frecuencia que desearían.
37. Los pobres de las zonas urbanas cuentan, pues, con menos mecanismos eficaces de supervivencia. En los momentos de crisis se enfrentan a graves problemas alimentarios de los que nadie les alerta. También suelen encontrarse más aislados cuando sufren ese tipo de problemas.

EL VIH/SIDA

38. La mayor prevalencia del VIH/SIDA en las zonas urbanas se debe a la combinación de muchos factores, como: i) los grandes movimientos de población que sitúan en estrecha proximidad a personas de diferentes partes del país; ii) la existencia de un porcentaje elevado de hombres solteros que incrementa la demanda de prostitución; iii) la necesidad de dinero en efectivo y la falta de alternativas para conseguirlo, que empuja a las jóvenes a la prostitución; iv) la escasa concienciación de los inmigrantes rurales sobre los peligros del VIH/SIDA y los medios de prevenir su propagación; y v) el estigma asociado con el VIH/SIDA en muchos países, que induce a los enfermos y a sus familias a abandonar las comunidades rurales y buscar el anonimato en las ciudades.
39. La población pobre de las zonas urbanas está afectada por el VIH/SIDA de forma desmesurada y los costos de la atención médica y de la pérdida de ingresos que entraña la enfermedad hacen más vulnerables a las familias pobres. Tal es el caso especialmente de las familias que viven en asentamientos informales con un acceso limitado a un medio de sustento seguro, a atención médica y a información.
40. El VIH/SIDA puede plantear dificultades graves para el sustento al aumentar los índices de dependencia y desviar dinero a la atención sanitaria. Los conflictos y los desplazamientos de población agravan la propagación del VIH/SIDA y pueden entorpecer las intervenciones encaminadas a controlar la enfermedad. Sin embargo, la información disponible sugiere también que la propagación de la infección del VIH/SIDA se puede acelerar enormemente cuando se interrumpe el aislamiento que conllevan las situaciones de conflicto. La emigración forzada desplaza a menudo a poblaciones de las zonas rurales a la periferia de los núcleos urbanos, donde sufren mayor riesgo de infección. En los lugares afectados por conflictos puede resultar difícil atacar las causas profundas de esa enfermedad.
41. El VIH/SIDA influye notablemente en la nutrición individual, familiar y comunitaria. En el plano individual, las personas afectadas por el VIH/SIDA están expuestas con frecuencia



a un ciclo de subnutrición e infección y cada uno de esos dos elementos puede acentuar el impacto negativo del otro, incrementando la gravedad del brote de VIH/SIDA. Las personas que sufren la enfermedad tienen mayores necesidades nutricionales de lo normal pero también es frecuente que sufran pérdida de apetito, lo que reduce su consumo de alimentos. En las personas VIH positivas bien alimentadas se puede retrasar la aparición de la enfermedad e incluso la muerte; una dieta rica en proteínas, calorías y micronutrientes puede contribuir a aumentar la resistencia a las infecciones oportunistas en los pacientes afectados por el VIH/SIDA. Así pues, una mejor nutrición permite que las personas seropositivas sigan siendo durante más tiempo miembros productivos de sus familias.

42. En los planos familiar y comunitario, la nutrición tiene algunos efectos indirectos de importancia. Por ejemplo, los dispensadores de atención mal alimentados tienen menos capacidad para cuidar de sí mismos, sus hijos de corta edad o los miembros de la familia que padecen VIH/SIDA. En muchos hogares pobres, incluso los que no están afectados por la pandemia, el cuidado de los niños puede resultar comprometido a corto plazo para garantizar la seguridad alimentaria a largo plazo.
43. Las mujeres sufren de forma desproporcionada el VIH/SIDA y el estigma asociado con la enfermedad. Las mujeres infectadas están más estigmatizadas que los hombres y por ello es más difícil que puedan acceder a las redes sociales y económicas. Las desigualdades sociales, económicas y culturales que definen la posición de la mujer en la sociedad determinan que las mujeres estén más expuestas que los hombres a la infección del VIH/SIDA. El matrimonio a corta edad, la herencia de las viudas, la mutilación genital, la purificación ritual y otras tradiciones culturales aumentan su vulnerabilidad; su posición inferior les impide adoptar prácticas de prevención del VIH/SIDA, incluso con sus maridos. Entre las más vulnerables al VIH/SIDA cabe señalar a las mujeres casadas que contraen la enfermedad de sus maridos.
44. La mujer es también biológicamente más vulnerable a la infección del VIH/SIDA. Tienen más probabilidades de ser infectadas por enfermedades de transmisión sexual y es menos probable que se sometan a tratamiento a causa del estigma asociado a la enfermedad. Asimismo, las mujeres pueden transmitir el VIH al feto en el seno materno, durante el parto o a través de la lactancia.
45. La epidemia ha redoblado la carga económica y social de la mujer en su condición de cuidadora y sostén económico de la familia, al alterar la relación entre las actividades productivas y reproductivas. Las limitaciones de tiempo y financieras obligan a la mujer a adoptar opciones que pueden influir directamente en su capacidad para garantizar la seguridad alimentaria familiar. En ocasiones debe reducir el tiempo dedicado al empleo asalariado y el cuidado de los niños y ello afecta al consumo familiar de alimentos y al estado nutricional de los niños. En algunos lugares, un número importante de hogares están encabezados por las abuelas y los niños de mayor edad, frecuentemente niñas.
46. En las zonas urbanas, el costo del VIH/SIDA no se reduce a la pérdida de la vida y la intensificación del sufrimiento. Al aumento de la demanda de servicios sanitarios se une una menor capacidad para pagar los servicios municipales. La reducción de la fuerza de trabajo, de las competencias y los ingresos fiscales entorpece la capacidad del municipio para perseguir objetivos de desarrollo y amenaza el suministro de servicios básicos.

La vulnerabilidad vinculada al género

47. Las mujeres y los hogares encabezados por mujeres son, por distintas razones, más vulnerables en las zonas urbanas que en el medio rural. Por ejemplo, en las zonas urbanas son más las mujeres que llevan a cabo actividades laborales remuneradas, especialmente en el sector informal, y la proporción de hogares encabezados por mujeres suele ser más



elevado en las ciudades que en las zonas urbanas, particularmente en África, donde en muchos casos se aproxima al 50%.

48. Las características del empleo urbano dificultan el cuidado de los niños más pequeños. Las ocupaciones urbanas exigen a menudo una larga jornada laboral fuera del hogar y no pueden realizarse acompañado de los niños. Uno de los mayores problemas derivados del trabajo de las madres para el cuidado de los hijos consiste en sus efectos negativos sobre la lactancia: en las zonas urbanas, la lactancia tiene una duración mucho menor que en las zonas rurales.
49. La incorporación de la mujer al mundo laboral en el medio urbano ha aumentado extraordinariamente en los últimos decenios, pero lo cierto es que las mujeres son especialmente vulnerables a los cambios en el empleo urbano y son las primeras que pierden el trabajo cuando se produce una crisis financiera. Los empleadores ofrecen a las mujeres trabajos a tiempo parcial, menos cualificados y peor pagados; la presencia de la mujer suele ser predominante en los sectores del pequeño comercio, el trabajo doméstico y los servicios informales. En los países de cultura más conservadora, las mujeres de las zonas urbanas prefieren a menudo permanecer en el hogar y vender alimentos o dedicarse al comercio en pequeña escala en las proximidades de su propia casa. Aunque así pueden atender a sus familias, su capacidad de generar ingresos se limita al vecindario inmediato. Con frecuencia, las mujeres se inspiran en las ideas y capacidades de amigos y vecinos para obtener ingresos y ello duplica las actividades, aumenta la competencia y reduce los ingresos de todos.
50. Una de las principales actividades generadoras de ingresos de las mujeres pobres en los núcleos urbanos es la venta de alimentos en las calles. Es cierto que esta actividad se adapta a las condiciones de las mujeres pobres, pero los vendedores informales de alimentos son objeto de hostigamiento y los primeros en ver interrumpida su actividad por la policía en las emergencias sanitarias.

Abastecimiento de agua, saneamiento y otros servicios públicos

51. En muchos centros urbanos las condiciones higiénicas son muy deficientes. Los elevados niveles de contaminación del aire y el agua, las deficiencias del saneamiento y la eliminación de los residuos sólidos, la mala calidad de los servicios públicos y el hacinamiento deterioran la salud del habitante urbano. La emigración a unas ciudades ya superpobladas desborda los servicios existentes y ello puede tener graves consecuencias para la salud pública.
52. Son las familias pobres las que sufren con mayor rigor las consecuencias de ese entorno insalubre. En su mayor parte, los ciudadanos más pobres viven en condiciones de hacinamiento; en Nairobi, por ejemplo, el 60% de la población vive en barrios pobres o en asentamientos ilegales, que sólo ocupan, sin embargo, el 5% de la superficie de la ciudad.
53. La elevada densidad demográfica de las zonas urbanas provoca la rápida propagación de enfermedades infecciosas en los hogares hacinados. Los recién llegados, muchos de ellos de comunidades rurales aisladas, son especialmente susceptibles a sufrir nuevas infecciones. Los barrios urbanos pobres son vulnerables a brotes recurrentes de cólera, disentería y enfermedades provocadas por la contaminación industrial. Los deficientes servicios de salud, la irregularidad del abastecimiento público de agua, la red de alcantarillado insuficiente y un servicio de recogida de basuras poco frecuente empeoran aún más las condiciones de esos entornos peligrosos.
54. A escala mundial, menos del 20% de los hogares pobres de las zonas urbanas tienen acceso a un servicio de abastecimiento de agua adecuado. Un estudio de los cambios



registrados en la utilización de agua en los hogares durante los últimos tres decenios en 16 poblaciones y ciudades importantes del África oriental reveló que había disminuido significativamente la cantidad de agua disponible per cápita. En los núcleos urbanos pobres y densamente poblados, la utilización diaria de agua per cápita ha disminuido hasta el 75%, en especial por lo que se refiere al agua para usos higiénicos. El costo, la disponibilidad limitada y la insuficiencia de la infraestructura para satisfacer la demanda en las zonas en las que la población ha aumentado más del 200% son las causas de esta situación.

55. La mayoría de los hogares urbanos pobres no tienen acceso a un servicio adecuado de saneamiento y eliminación de desperdicios; en muchos barrios pobres no existen ni siquiera caminos de acceso que faciliten la entrada de los camiones de basura. Estas deficientes condiciones sanitarias pueden suponer un grave peligro para la salud y aumentan directamente la malnutrición.
56. La ausencia de servicios básicos hace especialmente difícil que la población pobre pueda impedir la contaminación del agua y de los alimentos, mantener un nivel de higiene adecuado o combatir a los insectos vectores de enfermedades como el paludismo. Por ejemplo, los datos ponen de manifiesto que las enfermedades diarreicas transmitidas por el agua tienen mayor prevalencia entre la población pobre de los núcleos urbanos que de las zonas rurales. En las ciudades, el índice de enfermedades infecciosas es muy elevado entre los adultos y los niños de corta edad; muchos lactantes y niños pequeños mueren a causa de enfermedades infecciosas asociadas con la pobreza, el hacinamiento y la contaminación, como la diarrea, el paludismo, el sarampión y las infecciones respiratorias agudas.
57. A menudo, los asentamientos ilegales y los barrios pobres están situados en lugares muy precarios junto a las riberas de los ríos, en zonas bajas propensas a inundaciones, en pendientes vulnerables a corrimientos de tierra y erosión, en vertederos de basuras, en marismas y en llanuras aluviales. La demanda de tierra induce a la población a asentarse en zonas expuestas a un riesgo elevado de catástrofes naturales, lo que a su vez agrava los riesgos al incrementar la presión sobre un terreno inestable.
58. En las ciudades también es más elevado el número de heridos y fallecidos como consecuencia de los accidentes industriales y de tráfico, la violencia doméstica y la delincuencia callejera.
59. Los servicios sanitarios, que son más numerosos en las zonas urbanas que en las rurales, con frecuencia son de baja calidad y raramente son accesibles tanto por su elevado costo como por el costo del transporte y el tiempo necesario para acceder a ellos.
60. En consecuencia, la deficiencia de los servicios de salud y de saneamiento puede ser en las zonas urbanas una causa más grave de malnutrición que la disponibilidad de alimentos.

Servicios educativos

61. La pobreza está estrechamente relacionada con el nivel de instrucción. En Malawi se ha constatado que los hogares urbanos en los que el cabeza de familia tiene un mayor nivel educativo viven en condiciones más acomodadas. La población siempre obtiene beneficios de la capacidad de leer, escribir, utilizar los números y comprender sus derechos básicos. Por ello, la mejora de los servicios educativos para las personas pobres puede ser la solución más eficaz para mejorar su situación.
62. En los momentos de inseguridad alimentaria familiar, las familias pueden reducir el gasto en las comidas de la escuela, enviar a los niños a vivir con los parientes de las zonas rurales o retirarlos de la escuela. Los niños de los hogares más pobres son los que tienen más probabilidad de engrosar la fuerza de trabajo; a menudo es a las niñas a las que primero se retira de la escuela.



63. Los niños y las niñas contribuyen en formas distintas a la obtención de ingresos familiares. Los niños consiguen ingresos directamente mediante el comercio en pequeña escala y las niñas contribuyen de forma indirecta mediante el cuidado de los niños pequeños y otros trabajos domésticos, lo que libera a otros miembros de la familia —especialmente las mujeres— para incorporarse al mundo laboral. Sin embargo, es posible que las mujeres de las zonas urbanas no gocen de un acceso igualitario a los programas educativos o de capacitación y ello limita su participación en el mercado laboral.
64. No siempre los niños que trabajan abandonan la escuela. En muchos hogares urbanos se considera que la educación es un medio de reducir la vulnerabilidad y por ello se adoptan estrategias familiares que permitan mantener a los niños en la escuela. En algunas zonas urbanas, los niños asisten a la escuela durante una parte del día: por ejemplo, van a ella por la mañana y por la tarde llevan a cabo actividades para conseguir ingresos. En otros casos, van a la escuela según un sistema rotatorio en el que cada niño deja de asistir una semana por mes. Lo importante es adoptar opciones flexibles que permitan que los niños asistan a la escuela y al mismo tiempo contribuyan a la seguridad familiar.
65. En las intervenciones de apoyo a la educación de la población pobre de las zonas urbanas es preciso adoptar enfoques innovadores y tener en cuenta la realidad de la pobreza urbana. Puede ser más eficaz impulsar iniciativas de educación informal que respaldar estructuras de educación reglada, a las que no siempre pueden acceder los pobres.

Políticas y reglamentación

66. La adopción de medidas legales y reglamentarias puede ser uno de los procedimientos más eficaces para promover la seguridad alimentaria y nutricional de la población pobre de las zonas urbanas. Frecuentemente, la población pobre de las zonas urbanas tropieza con graves obstáculos legales cuando intenta conseguir empleo, vivienda y tierra. Muchas de las personas pobres recién llegadas a los centros urbanos viven en barrios ilegales o en la periferia de la ciudad, donde los derechos de tenencia de la tierra no están protegidos. La falta de derechos claramente definidos puede suponer que los medios de sustento de la población pobre sean extremadamente vulnerables; por ejemplo, es posible que las parcelas agrícolas urbanas sean confiscadas, las viviendas ocupadas o destruidas y las actividades informales de comercialización totalmente interrumpidas.
67. La mayor parte de la población pobre de las zonas urbanas, en especial quienes viven en asentamientos ilegales, alquilan su alojamiento. Las rentas son bajas —y por tanto asequibles— porque en esas zonas no existen servicios básicos. En muchos casos, las intervenciones que mejoran la infraestructura urbana impulsan el incremento de los alquileres y su consecuencia no deseada puede ser la marcha de la población pobre de unas zonas en las que ya no pueden subsistir. La mejora de la infraestructura suele suponer, por tanto, un regalo para los propietarios, que pueden justificar así el aumento de los alquileres.
68. Puesto que la inseguridad alimentaria en las zonas urbanas está muy relacionada con la posibilidad de obtener un salario, es posible que las intervenciones encaminadas a aumentar las oportunidades de obtener ingresos estén mejor orientadas que aquellas cuyo objetivo es mejorar la infraestructura, pues permiten a las familias pobres construir viviendas de mayor calidad en la zona de su elección.

Producción de alimentos en las zonas urbanas

69. Se considera a menudo que la producción de alimentos en las zonas urbanas es un medio eficaz de abordar los problemas alimentarios y nutricionales. La importancia de la



agricultura urbana varía notablemente en función de la disponibilidad de tierra y de las restricciones legales. La agricultura urbana como forma de diversificar los ingresos y como fuente de seguridad alimentaria en las zonas urbanas ha revestido especial importancia en América Latina y en determinadas zonas de África. Los estudios realizados ponen de manifiesto que el 40% de la población urbana de África y hasta el 50% de la de América Latina practican la agricultura urbana. En Kampala se ha constatado que los niños de familias que practican algún tipo de agricultura urbana están mucho menos malnutridos.

70. Aunque algunas familias cultivan una parte sustancial de los alimentos que consumen, por lo general la agricultura urbana sólo aporta un pequeño porcentaje del consumo familiar de alimentos. Uno de los principales obstáculos que impiden a la población pobre producir un mayor porcentaje de los alimentos que consumen en las zonas urbanas radica en que el acceso a la tierra es informal e inseguro. La tierra urbana tiene un valor muy alto y por ello los grupos que se dedican a la agricultura urbana no suelen ser los más pobres.
71. No se debe exagerar en las evaluaciones el potencial de la agricultura urbana para satisfacer las necesidades alimentarias de la población pobre de los núcleos urbanos.

DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DEL PMA CON AYUDA ALIMENTARIA EN LAS ZONAS URBANAS

72. El proceso de diseño de los programas es prácticamente igual para las zonas urbanas y las zonas rurales. Al diseñar una intervención del PMA con ayuda alimentaria en las zonas urbanas, ya sea de socorro o de desarrollo, es preciso consultar el *Manual para el diseño de los programas*.
73. Existen, sin embargo, diferencias importantes entre los núcleos urbanos que se han de tener en cuenta en la fase de diseño. Cuando la población urbana tiene una gran movilidad y un acceso limitado a recursos no monetarios como la tierra de cultivo o los materiales de construcción, y la cohesión social es débil, las intervenciones que probablemente den mejores resultados serán aquellas que permitan aumentar los ingresos y establezcan un vínculo entre el lugar de trabajo y la comunidad, de manera que se puedan reforzar las estrategias de subsistencia existentes.

Selección de los beneficiarios

74. La selección en las zonas urbanas puede plantear especiales dificultades. Las intervenciones de ayuda alimentaria del PMA deben orientarse a la vulnerabilidad, no sólo a la pobreza estructural. Entre los grupos vulnerables pueden figurar quienes han perdido recientemente el empleo como consecuencia de una crisis económica.
75. La heterogeneidad existente en los vecindarios urbanos supone problemas muy especiales para orientar la intervención a los hogares urbanos pobres. La selección comunitaria puede no ser válida en las zonas urbanas porque la pobreza y la malnutrición están muy dispersas en las ciudades y porque la población se desplaza frecuentemente y a menudo trabaja fuera de la zona en la que vive.
76. En algunas ciudades, las familias pobres viven puerta con puerta con las familias ricas, lo cual establece pautas complejas de la riqueza y la vulnerabilidad que no captan los datos de carácter general. En muchos casos, en los vecindarios urbanos coexisten familias con niveles de ingresos muy dispares, estrategias de subsistencia distintas y composiciones diferentes. Por ello, no es viable la selección basada en el lugar, porque la pobreza urbana no se circunscribe necesariamente a zonas bien delimitadas.



77. Las poblaciones urbanas tienen mayor movilidad que las poblaciones rurales y ese hecho supone una dificultad para definir lo que se entiende por "comunidad" y para hacer un seguimiento de los hogares a lo largo del tiempo. Muchos arrendatarios y otras personas no pertenecientes a la familia pueden residir en un hogar durante períodos breves; el alquiler de habitaciones es a menudo un importante mecanismo de supervivencia para las familias que atraviesan por dificultades. Los residentes estacionales emigran frecuentemente de las zonas rurales a las ciudades, en donde residen con miembros de la familia ampliada durante períodos limitados. No todas las personas del mismo hogar pueden estar igualmente necesitadas y por ello canalizar la asistencia es un objetivo difícil.
78. La existencia de gran número de personas sin hogar plantea un reto adicional, porque es difícil localizar a esas personas, escasamente representadas en los programas de protección social.
79. Con frecuencia, los gobiernos rehúsan reconocer la existencia de amplios sectores vulnerables de población y es posible por ello que los programas de protección social no alcancen a las familias y los individuos más vulnerables que no están censados. Es importante que en las estrategias de selección del PMA se tenga en cuenta a esos grupos no censados.

La selección en las zonas urbanas: enseñanzas adquiridas

80. Los estudios de caso realizados en Etiopía, Indonesia, Mozambique y Zambia han permitido extraer algunas enseñanzas sobre la selección en las zonas urbanas:
- La mayoría de los programas de protección social no abarcan a las poblaciones vulnerables no censadas. Por ello es importante que en las estrategias de selección del PMA se tenga en cuenta a esos grupos.
 - Las fluctuaciones macroeconómicas producen cambios en la vulnerabilidad y las redes de protección social deben ampliarse o contraerse para ajustarse a esos cambios. Entre los grupos vulnerables pueden figurar aquellos que se han quedado recientemente sin empleo como resultado de la crisis económica. Una gran proporción de la población depende de un trabajo asalariado para cubrir sus necesidades de alimentos y por ello cuando desaparecen las oportunidades de obtener ingresos se establece una fuerte competencia por el reducido número de empleos que ofrece el sector informal.
 - Los programas en las zonas urbanas se pueden justificar por razones de escala y eficiencia. La realización de programas en el entorno urbano tiene la ventaja de abarcar a un gran número de personas necesitadas en unas zonas en las que el acceso a los recursos y su control es más fácil de gestionar.
 - Al PMA le corresponde el importante papel de evaluar los procedimientos de selección que adoptan diferentes asociados, así como de determinar prácticas idóneas que se puedan transmitir a todas las organizaciones que trabajan con grupos de beneficiarios similares.
 - Se debe poner buen cuidado para que los grupos aislados de personas pobres no resulten excluidos. Las estrategias de selección comunitaria pueden contribuir a que llegue la asistencia a los hogares vulnerables, distribuyendo alimentos en los lugares donde suele congregarse la población.
81. Los distintos tipos de intervenciones requieren diferentes métodos de selección. Así, las intervenciones relacionadas con la infraestructura se basan geográficamente en unidades administrativas concretas; los mensajes relativos a la salud y las actividades generadoras de ingresos pueden orientarse a grupos vulnerables determinados en zonas más amplias. Los



programas que se llevan a cabo en unidades administrativas y los comités locales de desarrollo pueden contribuir a identificar a los grupos vulnerables; se deberá prestar atención para asegurar la participación de los grupos aislados de personas pobres. Muchas familias pobres, por ejemplo, sólo recurren a los servicios médicos en caso de grave enfermedad. A menudo, las mujeres gestantes de esas familias acuden exclusivamente a los curanderos tradicionales o a sus parientes para que atiendan sus necesidades prenatales y no se dirigen a los servicios públicos de salud. A algunos hogares vulnerables sólo es posible llegar mediante estrategias comunitarias como las de distribuir alimentos en los lugares en los que las personas pobres se suelen congregar. Estos lugares, no siempre los mismos en todas las ciudades, pueden ser centros comunitarios de lavado de la ropa, servicios comunitarios de abastecimiento de agua y lugares en los que se ofrece empleo informal.

82. No existe, por tanto, un único método de selección aplicable a todos los entornos. En los núcleos urbanos complejos la selección puede resultar especialmente difícil y deberá hacerse aplicando métodos distintos, en lugar de un único mecanismo. Al adoptar decisiones en materia de selección se deberán tener en cuenta los objetivos del programa, el contexto local, especialmente el entorno social, político y cultural de los beneficiarios, y la combinación de recursos organizativos de que se dispone, tanto de alimentos como de personal y competencias, recursos financieros y tiempo.

Asociaciones

83. Las zonas urbanas se caracterizan por la existencia de una multiplicidad de partes interesadas, entre las que cabe señalar el gobierno local, los propietarios de negocios, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones y dirigentes comunitarios, la población urbana pobre, las organizaciones profesionales, los partidos políticos, los donantes internacionales y los investigadores. La mayor parte de esos grupos tiene interés en aliviar la pobreza en las ciudades; otros se interesan, por motivos muy distintos, por las dificultades de los pobres y entre ellos figuran los prestamistas, terratenientes y recaudadores. A menudo, los intereses de esos colectivos aparentemente tan diversos son muy coincidentes: muchas personas y organizaciones pueden intervenir en el suministro de servicios a la población urbana sin tener conciencia de lo que hacen los demás. En los países en desarrollo, los gobiernos locales pueden representar el eslabón más débil del asentamiento urbano.
84. Las diferentes partes interesadas tienen múltiples objetivos, muchos de los cuales pueden ser complementarios u opuestos. Esto tiene consecuencias importantes para las políticas y los programas. Otra consideración importante en las zonas urbanas es la presencia de personas y colectivos que pueden aprovecharse de las comunidades pobres. No todas las partes interesadas tienen los mismos principios éticos, valores y normas.
85. Con frecuencia, la penetración en las comunidades urbanas ha de ser facilitada por un dirigente político o por un grupo conocido de la localidad. La asociación con organizaciones locales de confianza puede contribuir a que del PMA sea aceptado por la comunidad y obtenga una respuesta entre los participantes, y permite al Programa y a las organizaciones locales estudiar la posibilidad de asociarse en futuros programas. Las organizaciones comunitarias locales y los funcionarios públicos pueden identificar a grupos ocultos especialmente vulnerables, como las personas sin hogar y los niños de la calle, y asegurar que una parte de la comunidad acuda a las entrevistas y garantice la seguridad del personal del PMA durante los procesos de evaluación y ejecución.
86. La función de las estructuras del gobierno local en la reducción de la pobreza urbana es particularmente importante en las cinco esferas siguientes:



- ayudar a los grupos de ingresos bajos a conseguir tierra para vivienda o a adquirir derechos de tenencia sobre la tierra;
 - suministrar y mantener infraestructura y servicios básicos para conseguir mejoras en materia de vivienda y oportunidades de subsistencia;
 - integrar los enfoques e inquietudes a favor de los pobres con el apoyo al crecimiento macroeconómico;
 - mejorar el conocimiento de la justicia y el acceso a ella entre los grupos más pobres; y
 - establecer y mantener los sistemas políticos y burocráticos locales a los que los pobres y otros grupos desfavorecidos puedan acceder y en los que puedan ejercer influencia.
87. El PMA debe ejercer una importante función ante las estructuras del gobierno local para conseguir que se aborden adecuadamente esas cuestiones.

La importancia de las iniciativas comunitarias

88. Una de las primeras enseñanzas que es preciso extraer de un estudio de proyectos urbanos es que las intervenciones más satisfactorias son las de carácter comunitario. La mayor parte de las comunidades urbanas poseen alguna forma de organización, pero lleva tiempo comprender a las comunidades y conseguir su confianza. El acopio de información en una comunidad constituye la base para dialogar sobre sus problemas, medios y obstáculos; en muchos de los proyectos que han dado buenos resultados se han dedicado años a estudiar a las comunidades y ganar su confianza. Un buen punto de partida para un proyecto es lo que ya esté haciendo o tenga intención de hacer la comunidad por sí misma. Las intervenciones exitosas incluyen la participación comunitaria y estrategias para resolver los problemas de todas las partes interesadas.
89. Por lo general, las comunidades necesitan infraestructuras y otro tipo de mejoras. Las intervenciones en materia de abastecimiento de agua y saneamiento han dado buenos resultados y han resultado populares, pues han servido para mejorar el acceso a una atención sanitaria de mayor calidad. Es preciso fortalecer las redes de vecinos para apoyar a los hogares vulnerables. También se debe reforzar la representación de las comunidades ante los municipios, las estructuras gubernamentales y los donantes para que tengan capacidad de negociar su propio bienestar y desarrollo.

Productos

90. Las características de las poblaciones urbanas inciden en el tipo de alimentos que debe distribuir el PMA en los programas urbanos. La mayor parte de los hogares de las zonas urbanas no pueden hacerse cargo de alimentos sin elaborar: por ejemplo, pocos hogares urbanos pueden disponer de un molino o acceder a él. Tampoco pueden disponer de combustible, que es costoso, y por tanto no utilizan productos que requieren mucho tiempo para prepararlos o cocinarlos. En consecuencia, en las intervenciones en las zonas urbanas el PMA debe tratar de distribuir productos más elaborados: harina de maíz en lugar de maíz y pescado envasado, carne o guisantes partidos antes que frijoles secos.
91. Por otra parte, los consumidores urbanos tienen gustos más refinados y probablemente pedirán productos costosos como azúcar, té y leche envasada, que no encajan en las directrices de política alimentaria y nutricional del PMA, que propugnan la distribución de productos alimenticios básicos para satisfacer las necesidades nutricionales. El PMA no acepta discriminar a las poblaciones rurales suministrando a las personas pobres de las zonas urbanas productos más costosos y más apetecibles que los que distribuye en las zonas rurales.



92. Sin embargo, al preparar las intervenciones del PMA en las zonas urbanas, la elección de los productos exigirá alcanzar un equilibrio entre los deseos de las poblaciones urbanas y lo que mejor se ajusta a las políticas y prácticas del Programa.

Programación de las intervenciones de urgencia en las zonas urbanas

93. Las consecuencias de una emergencia se advierten más claramente en las zonas rurales que en las urbanas y el número de operaciones de urgencia (OU) que se han llevado a cabo en zonas urbanas ha sido relativamente reducido. Las que se han llevado a cabo han consistido en apoyo directo a los ingresos, preferentemente en forma de ayuda alimentaria, subvenciones a la adquisición de alimentos para contrarrestar las subidas de precios y la reducción y pérdida de ingresos, suministro de productos después de una catástrofe para atender necesidades inmediatas, y actividades de alimentos por trabajo (APT) para proporcionar ingresos inmediatos a las familias.
94. Es cierto que el PMA ha llevado a cabo muy pocas intervenciones de recuperación y rehabilitación en zonas urbanas, pero esas actividades son sin duda necesarias, especialmente en momentos posteriores a una catástrofe o un conflicto. Incluso las crisis económicas o físicas de escasa envergadura pueden tener efectos significativos sobre los pobres de las zonas urbanas, que disponen de pocas opciones de supervivencia, especialmente en lo que respecta al capital social. La labor del PMA en este contexto consistirá probablemente en transferencias en especie, apoyo a los sistemas de protección social del gobierno local, transferencias de efectivo o créditos para la recuperación de los activos, subvenciones para la adquisición de alimentos a fin de recuperar los activos, estabilización de los mercados y apoyo a los ingresos, o APT para rehabilitar las infraestructuras y proporcionar ingresos. Estas intervenciones se orientan generalmente hacia grupos específicos y pueden ser directas, a través de los programas existentes de protección social, o indirectas, a través de los mercados.
95. En el marco de las OU más recientes se han hecho mayores entregas de alimentos a poblaciones urbanas. En la OU de 2001 en Indonesia se subrayó la necesidad de considerar y comprender las necesidades de las poblaciones urbanas en las situaciones de crisis. En particular, el PMA debe determinar:
- las repercusiones de los diferentes tipos de emergencias sobre la seguridad alimentaria urbana;
 - los criterios para controlar los eventuales cambios que se produzcan en la seguridad alimentaria urbana e indicar la necesidad de recurrir a otros tipos de programas, por ejemplo pasando del desarrollo a las operaciones de urgencia;
 - las actividades distintas de la distribución de alimentos que recaen en el ámbito de especialización del PMA y que ayudarían a las autoridades locales en las situaciones de crisis; y
 - las oportunidades para involucrar más plenamente a los donantes y organismos asociados en la planificación de programas urbanos, en particular en las OU.
96. Sucesos recientes como los dos ciclones que azotaron al estado indio de Orissa en 1999, las inundaciones de Mozambique en 2000 y el terremoto de El Salvador en enero de 2001 ilustran con toda claridad los riesgos a los que se enfrentan los habitantes pobres de los núcleos urbanos. Esas catástrofes tienen consecuencias directas sobre la seguridad alimentaria de la población. Las grandes catástrofes que se han registrado desde 1999 ponen de relieve lo que ocurre cuando se concitan una urbanización rápida y sin planificar y los peligros naturales. No obstante, en las estrategias de desarrollo urbano rara vez se contempla la posibilidad de que ocurra una catástrofe y en los planes de gestión de las



catástrofes naturales se omite a menudo a los asentamientos urbanos. La experiencia reciente demuestra que la urbanización puede estar relacionada con un mayor riesgo de inundaciones, corrimientos de tierra, ciclones y terremotos. En el crecimiento no planificado raramente se tienen en cuenta los riesgos de catástrofes naturales.

TIPOS DE INTERVENCIONES

97. Las características especiales del entorno urbano inciden en el tipo de intervenciones con ayuda alimentaria que con más probabilidad permitirá cumplir los objetivos del PMA.

Alimentos por trabajo

98. Varios factores plantean problemas importantes para llevar a cabo intervenciones de APT; es poco probable que este tipo de operaciones sean consideradas como una opción atractiva por los pobres de las zonas urbanas, incluso cuando se haya expresado la necesidad de empleo.
99. Los habitantes de las ciudades viven en una economía monetaria y por ello prefieren trabajar por dinero que por alimentos, porque éstos no son la única necesidad que deben satisfacer con sus ingresos. Cuando una población urbana acepta trabajar por alimentos, exige prácticamente siempre niveles más altos de remuneración, en parte porque calcula la remuneración por referencia a lo que perciben los empleados asalariados; además, quiere poder tener un excedente de productos que pueda vender para cubrir sus necesidades no alimentarias. Pero pagar una remuneración mayor socava el objetivo del PMA de colmar el déficit de alimentos y puede llevar a pensar que sus recursos escasos tal vez se utilicen mejor en las zonas rurales, donde se puede prestar asistencia a un mayor número de personas con la misma cantidad de alimentos.
100. Determinar actividades de APT apropiadas que beneficien a los participantes directamente es muy difícil en las zonas urbanas, en las que apenas existen instalaciones comunitarias cuya mejora podría beneficiar a toda la comunidad. Como ya se ha indicado, el mejoramiento de la infraestructura urbana puede empeorar la situación económica de los pobres a causa del aumento de los alquileres.

Alimentos para la educación/alimentos para la capacitación

101. Las modalidades de alimentos para la educación (APE) y alimentos para la capacitación (APC) pueden justificarse en las zonas urbanas, pues crean oportunidades de empleo y, por ende, permiten aumentar los ingresos familiares. Los beneficios que se derivan de estas intervenciones no son inmediatos, sino a largo plazo.
102. El apoyo del PMA a la educación en el entorno urbano tiene los mismos objetivos en los que se basa su apoyo a la educación en general, a saber:
- proporcionar un suplemento nutricional a los escolares de familias de grupos seleccionados; y
 - alentar a las familias a que procedan a la inscripción y permanencia de sus hijos en la escuela.
103. Las directrices del PMA relativas a la alimentación escolar desalientan el apoyo a las escuelas primarias de las zonas urbanas; las oficinas en los países deben justificar caso por caso esas intervenciones.
104. Se ha de poner buen cuidado en que la asistencia del PMA a la actividad educativa incluya a los niños pobres que no figuran en los registros de las autoridades locales, incluso



los que viven en los campamentos ilegales. No se debe alentar la canalización de la ayuda hacia personas o grupos sociales en las escuelas, pero los programas de alimentación escolar del PMA pueden seleccionar escuelas que estén en buena posición para matricular a niños procedentes de los barrios más pobres.

105. Sería necesario, tal vez, adaptar el diseño de los programas de alimentación escolar del PMA para tener en cuenta la posición de la población urbana pobre frente a la educación. Así, podría ser necesario modificar los horarios de las comidas en la escuela para ajustarse a los turnos dobles o para no ignorar la importante contribución del trabajo de los niños a los ingresos familiares.
106. Las actividades de alimentos para la formación profesional y el apoyo a la enseñanza extra académica, especialmente de las muchachas, podría ser una intervención del PMA en las zonas urbanas de enorme interés. En este tipo de intervenciones se han de tener en cuenta los problemas de las niñas, incluyendo la necesidad de que las clases sean accesibles y de que se garantice la seguridad de las personas.

Apoyo a los programas de lucha contra el VIH/SIDA

107. Como ya se ha indicado, la urbanización tiende a agravar la propagación del VIH/SIDA. Entre los efectos de la enfermedad cabe señalar un mayor índice de dependencia y la necesidad de desviar dinero para sufragar los gastos de la atención sanitaria.
108. El apoyo del PMA a los programas de lucha contra el VIH/SIDA se configura principalmente en forma de actividades de mitigación. El suministro de alimentos a las familias afectadas por la enfermedad les permite conservar parte de los recursos que de otra forma destinarían a adquirir alimentos y medicinas, y desarrollar actividades que fortalecen la seguridad alimentaria a largo plazo. Puede permitir también a las familias de acogida mantener la seguridad alimentaria y nutricional al tiempo que se ocupan de los huérfanos. El PMA podría apoyar actividades como las que se indican a continuación:
 - actividades de alimentos para la formación profesional destinadas a los niños de la calle y los huérfanos;
 - actividades de alimentación escolar con la distribución de raciones para llevar a casa a las familias que atienden a los huérfanos;
 - programas de APC, dirigidos especialmente a las mujeres, que promuevan actividades generadoras de ingresos y estén vinculados con servicios de crédito en pequeña escala para las mujeres y los huérfanos de mayor edad;
 - actividades de APC en apoyo de la producción familiar mediante, por ejemplo, la horticultura familiar, para promover la diversificación de la dieta y el aporte de micronutrientes, y actividades ganaderas de baja intensidad de mano de obra para aumentar el consumo de alimentos ricos en calorías y proteínas y proporcionar capital que pueda aumentar con el tiempo.
109. Al seleccionar a los beneficiarios, el PMA tiene en cuenta, además del problema del VIH/SIDA, la inseguridad alimentaria. Habida cuenta del estigma asociado a esta enfermedad, la selección de personas VIH positivas puede tener consecuencias negativas para ellos y para sus familias. Por ello, el PMA centra su atención en las comunidades especialmente afectadas por la pandemia, que amenaza su seguridad alimentaria. Los huérfanos y otros niños que no gozan del cuidado de los padres deben recibir apoyo nutricional y capacitación profesional para reducir el riesgo de contraer la enfermedad más adelante. Los niños de la calle son especialmente vulnerables al VIH/SIDA.



110. El PMA prioriza la localización geográfica de sus intervenciones de lucha contra el VIH/SIDA atendiendo a los siguientes criterios.
- Se atribuye la mayor prioridad a las zonas con una elevada inseguridad alimentaria y una alta prevalencia de la enfermedad. A menudo, las zonas con mayores tasas de infección —las zonas urbanas— no son las que sufren una elevada inseguridad alimentaria, aunque algunos segmentos de la población de esas zonas puedan sufrir también ese problema.
 - El segundo objetivo en el orden de prioridades son las zonas que padecen inseguridad alimentaria (aunque no necesariamente las que sufren mayor inseguridad) y una elevada prevalencia de la enfermedad. Tales zonas son un objetivo apropiado para las intervenciones del Programa, y las comunidades con inseguridad alimentaria y afectadas por la epidemia son más fáciles de ubicar.
 - El último objetivo en el orden de prioridades son las zonas con tasas elevadas de prevalencia del VIH/SIDA, aunque se considere en general que gozan de seguridad alimentaria. En esos lugares, es probable que un gran número de hogares sufran ya, o muy pronto, inseguridad alimentaria por causa de la enfermedad. El reto al que se enfrenta el PMA en estos casos es la dificultad de identificar y asistir a esos hogares cuando no existe una sólida red de ONG que trabaje con las comunidades afectadas, que permita identificarlos eficazmente.
111. Al planificar la canasta de alimentos para las poblaciones VIH positivas, se deben tener en cuenta las necesidades de micronutrientes y las de proteínas y calorías.

Alimentación suplementaria de madres y niños

112. Para determinar si es pertinente la alimentación suplementaria se debe evaluar en qué medida la malnutrición refleja una dieta inadecuada a nivel individual. No se puede justificar la alimentación suplementaria como parte de una intervención destinada a promover la seguridad alimentaria familiar si no se demuestra que esta medida es más eficiente y eficaz que otras opciones.
113. Cuando en el plano familiar no existen dificultades relacionadas con la disponibilidad de alimentos y el acceso a ellos, cabe pensar en factores relacionados con la salud y la atención como principal causa de la malnutrición. Las intervenciones orientadas a desarrollar nuevas infraestructuras y mantener las existentes, especialmente en lo que respecta al abastecimiento de agua y al saneamiento, pueden contribuir más eficazmente a mejorar la nutrición general que los proyectos cuyo eje central es la salud. La construcción de nuevas alcantarillas, por ejemplo, puede mitigar los problemas de anegamiento y acumulación de desperdicios, y traducirse en un mayor nivel de higiene y un mejor estado de salud en las comunidades. En esos casos, el apoyo del PMA a los programas de alimentación debe vincularse a iniciativas directamente orientadas a mejorar las condiciones insalubres que pueda padecer la población urbana pobre.
114. La alimentación suplementaria está justificada cuando conseguir un nivel básico de disponibilidad alimentaria familiar es muy costoso en forma de recursos humanos y económicos (especialmente para las madres). En esas situaciones, las raciones de alimentos suplementarios sirven para que las madres no deban estar tanto tiempo trabajando fuera del hogar, y el tiempo que así ahorran puedan dedicarlo a atender mejor a los niños y asegurar una alimentación más frecuente y regular. Es crucial, sin embargo, que la alimentación suplementaria se enmarque en una iniciativa destinada a mejorar el cuidado de los niños y la situación sanitaria general, si se pretende superar el ciclo de mala salud y malnutrición.



Los mercados como puntos de entrada

115. En las zonas urbanas, los mercados son un lugar lógico en el que centrar las intervenciones de ayuda alimentaria, porque la mayoría de las familias de las zonas urbanas acceden diariamente a los mercados para satisfacer sus necesidades de alimentos. Las intervenciones en los mercados pueden encaminarse específicamente a beneficiar a la población pobre del hábitat urbano.
116. El PMA descarta en gran medida las intervenciones en el mercado, pero cuando son un procedimiento apropiado para mejorar la situación alimentaria de la población pobre de las zonas urbanas, defiende con firmeza esas intervenciones por parte de otros donantes.
117. Éstas son las principales intervenciones en el mercado:
- **Monetización de la ayuda alimentaria.** En las situaciones de crisis, la venta de alimentos importados con ayuda alimentaria puede contribuir a reducir los precios de los alimentos y de esa forma un mayor número de personas pobres puedan satisfacer sus necesidades de alimentos a través de los canales comerciales. Esa actividad no perjudicará a la producción local si sólo se mantiene en los períodos de crisis y se interrumpe en cuanto la crisis se supera. Se han de vender los productos de mayor consumo por parte de la población pobre —por ejemplo, harina de maíz, y no harina de trigo, en el África subsahariana—, de manera que la ayuda alimentaria que se ha monetizado beneficie a las familias más pobres.
 - **Liberación de las reservas de cereales.** La liberación oportuna de las reservas de cereales puede servir para estabilizar los precios de mercado de productos importantes. Esta medida puede ser de gran utilidad en las emergencias de evolución lenta que exigen una entrada bien programada de los productos a través de canales comerciales ordinarios del sector privado, de canales promovidos por el sector público, o mediante ayuda alimentaria programada. Una de las posibles funciones del PMA puede ser la de reponer las existencias estratégicas de cereales mediante ayuda alimentaria.
 - **Subvenciones a los precios.** Las subvenciones a los precios pueden preservar el poder adquisitivo de la población pobre y reducir el gasto en alimentos, protegiendo así el estado nutricional y asegurando un aporte suficiente de calorías a nivel familiar. Pueden contribuir también a la redistribución de los ingresos en favor de los pobres. Reducir el costo del suministro alimentario familiar hace posible utilizar una parte mayor de los ingresos para afrontar una emergencia, o para sufragar el costo de la atención sanitaria, la educación y la vivienda. Por lo general, las subvenciones se conceden a los productos de mayor consumo entre la población pobre. Los productos que preferentemente deben subvencionarse son aquellos que mantienen la calidad nutricional con independencia del valor intrínseco o de la calidad o conveniencia percibidas, por ejemplo, algunas variedades o calidades de arroz que consume la población pobre y que rechazan los grupos más acomodados. Los programas de subvenciones a los precios los aplican generalmente los gobiernos, pero el PMA puede cumplir una valiosa misión garantizando que las subvenciones se orienten en función de las necesidades del sector más pobre de la población y que puedan acceder a ellas todos cuantos requieren asistencia para cubrir sus necesidades alimentarias familiares.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APC	Alimentos para la capacitación
APE	Alimentos para la educación
APT	Alimentos por trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OU	Operación de urgencia

