



***Estrategia para extender a
escala nacional el Programa Especial
para la Seguridad Alimentaria-PESA-
en América Central 2005-2009***

***Reducir drásticamente la inseguridad alimentaria
y mejorar los modos de vida de los hogares
rurales pobres de América Central***



I. INTRODUCCIÓN

El compromiso de reducir la población en situación de inseguridad alimentaria fue asumido por los países de América Central, junto al resto de los países miembros de la FAO, durante la *Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996*. Dicha responsabilidad se reafirmó posteriormente con la firma de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. En el 2002, la *Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después* confirma como primer objetivo la reducción a la mitad del número de personas que pasan hambre en el mundo antes del año 2015, pero constata que la disminución de personas subnutridas en el mundo no lleva el ritmo deseado. Muy al contrario, la situación ha empeorado significativamente por falta de compromiso firme por parte de los gobiernos y una inadecuada movilización de los recursos.

Para contribuir a mejorar la situación de seguridad alimentaria de la población centroamericana, en 1999, los gobiernos de Honduras, Guatemala y Nicaragua pusieron en marcha el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) con el apoyo técnico de la FAO y financiero de la Cooperación Española (AECI). El PESA en su fase piloto se ha desarrollado en áreas demostrativas con poblaciones en situación de inseguridad alimentaria, abarcando a más de 4.000 familias en 18 municipios en Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Salvador ha iniciado sus actividades en 2005. Además, existe un PESA regional que apoya el desarrollo de los programas nacionales.

II. JUSTIFICACIÓN

Desde 1990 se ha registrado un agravamiento en los índices de subnutrición en América Central, aumentando el número de personas afectadas por el hambre **de 4,9 a 7,4 millones**. En lugar de cumplir lo establecido en la Meta del Milenio de reducir la subnutrición en un 50%, el número de personas con hambre ha aumentado en un 50%. Durante este periodo, la prevalencia de la subnutrición también creció pasando de **17 a 20%**. Esta tendencia contrasta con la reducción lograda tanto a nivel de América Latina y el Caribe, donde pasó de 13 a 10%, como a nivel mundial donde se redujo del 20 al 17%.

En el mismo periodo, la producción de alimentos per cápita se ha estancado en casi todos los países de América Central, e incluso ha disminuido en algunos; y continúa siendo muy elevada la desigualdad en el acceso a los alimentos. La caída en los precios internacionales del café ha tenido efectos sumamente graves en el empleo y en los ingresos de la población rural. Además, se ha agudizado el deterioro del medio ambiente y ha aumentado la vulnerabilidad frente a desastres naturales. Todos estos factores han contribuido notablemente a deteriorar la situación de seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables.

Para paliar esta grave situación, los gobiernos de la región han introducido en sus agendas las estrategias de reducción de la pobreza y de lucha contra el hambre, pero sin dar la prioridad requerida ni los recursos financieros necesarios.



Diversas organizaciones internacionales de desarrollo, entre los que destaca la FAO a través del PESA, han venido colaborando con los gobiernos para afrontar el problema de la inseguridad alimentaria y de la pobreza. Sin embargo, estas acciones no son suficientes. Se requiere un cambio de concepción del problema; una renovación de políticas, estrategias y planes de acción; un compromiso claro y firme de los gobiernos; una mayor movilización de recursos a nivel nacional e internacional; y una acción colectiva que permita que las intervenciones evolucionen de manera coordinada entre las distintas instancias de los Estados a nivel nacional y regional.

III. OBJETIVO DE LA ESTRATEGIA

Objetivo general:

Proporcionar el marco conceptual de los PESA a escala nacional y regional en América Central para contribuir al esfuerzo de los estados en el cumplimiento de los compromisos adquiridos durante las dos cumbres sobre Alimentación (Roma 1996 y 2002), así como del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre en la región para el 2015¹.

Objetivos específicos:

1. Mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos, y la situación nutricional en los hogares rurales pobres en las áreas identificadas y priorizadas por los gobiernos de la región.
2. Abogar por un decidido compromiso político de los estados de la región en la lucha contra el hambre y fortalecer los sistemas nacionales y regionales de seguridad alimentaria y nutricional (instituciones, marco legal, programas y presupuesto) que emanen de dicho compromiso.

IV. PRINCIPIOS RECTORES

- **La lucha contra el hambre como compromiso político de Estado y apropiación nacional.** La apropiación por parte de los gobiernos de la lucha contra el hambre y la pobreza es imprescindible para alcanzar un compromiso de Estado que aúne los esfuerzos del gobierno con la sociedad civil, el sector privado, la academia y otros grupos. Dicho compromiso desembocará en la adopción de políticas y estrategias que determinen la asignación de suficientes recursos.
- **La priorización de la lucha contra el hambre como primer elemento del combate a la pobreza.** Una reducción de la pobreza no lleva implícita necesariamente una reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional. Es necesario cambiar este enfoque y considerar la lucha contra el hambre como un elemento prioritario en el combate a la pobreza y el desarrollo sostenible.

¹ La meta 2 del objetivo 1 tiene como proporción de referencia el año 1990 y, como indicador, la proporción de personas subnutridas en cada Estado, que se monitorean bianualmente con las Hojas de Balance Alimentario de la FAO.



- **El sector agroalimentario como motor de lucha contra el hambre en el medio rural.** En América Central, una gran parte de las familias que padecen hambre y están en situación de pobreza viven en las áreas rurales², dedicándose principalmente a la agricultura. Por ello, los esfuerzos del PESA se deben focalizar en mejorar el desempeño del sector agropecuario para los pequeños productores, sin olvidar el creciente papel que juegan otros sectores.
- **Cambios modestos y rápidos en disponibilidad y acceso de alimentos e ingresos para la mayoría de las familias más vulnerables.** Dada la magnitud de las cifras de inseguridad alimentaria en la región, es necesario llegar a una gran cantidad de familias en un plazo limitado. Para ello, se deberá realizar la extensión a gran escala de Buenas Prácticas (BP)³ que supongan modestos y relativamente rápidos incrementos en la disponibilidad (producción) y el acceso (ingresos) a los alimentos para una gran cantidad de familias, de manera progresiva y sostenible, con posibilidades de masificación en la forma más autónoma posible.
- **La implementación descentralizada mediante alianzas estratégicas con otros actores y la tercerización.** El aumento de escala del PESA requiere una forma de ejecución descentralizada, en la cual el equipo técnico del PESA no necesariamente deba de ejecutar directamente las intervenciones de campo, sino que proporcione una asistencia técnica descentralizada, formalizada a través de alianzas estratégicas con diferentes instituciones⁴, mediante la coejecución y tercerización de la asistencia y el monitoreo.
- **La sostenibilidad de las acciones en el mediano y largo plazo.** Entendida en un sentido amplio, abarcando la sostenibilidad económica y financiera (prácticas rentables), la sostenibilidad medioambiental (respetuosas con recursos naturales), la sostenibilidad institucional (organizaciones democráticas, fortalecidas y articuladas), y la sostenibilidad social (respaldo social y participativas).
- **La ampliación de la cobertura y de los componentes del PESA a escala nacional.** Para conseguir el objetivo de reducir drásticamente la inseguridad alimentaria en América Central, es necesario incrementar el área de cobertura del programa de un modo progresivo hasta alcanzar una cobertura nacional, incluyendo todas las áreas priorizadas por los gobiernos en la lucha contra el hambre.

V. MARCO GEOGRÁFICO-TEMPORAL

En función del *espacio geográfico*, las intervenciones del PESA en América Central se desarrollarán a través de un doble enfoque nacional y territorial, que se concreta en los siguientes ámbitos de acción:

- **Ámbito nacional**, con acciones de fortalecimiento del sistema nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

² FIDA (2002). Los Campesinos Pobres ¿La supervivencia o una vida mejor? Documento presentado por el FIDA a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, Sudáfrica.

³ En el capítulo territorial de esta estrategia se detalla el concepto de Buenas Prácticas.

⁴ Gobierno central, agencias nacionales e internacionales, ONG, gobiernos locales, cooperativas, etc.

- **Ámbito territorial**, a través de instituciones locales con acciones de planificación, coordinación, fortalecimiento organizativo, capacitación y sensibilización.
- **Ámbito del hogar**, con acciones concretas con las familias vulnerables

En función del **tiempo**, la extensión del PESA al nivel nacional prevé un enfoque progresivo, para ir cubriendo cada vez más familias y áreas agro-ecológicas, a medida que se vayan fortaleciendo las experiencias y las alianzas estratégicas, hasta cubrir todos los municipios más pobres de cada país.



VI. ESTRATEGIA DEL PESA EN AMÉRICA CENTRAL

ENFOQUE NACIONAL Y REGIONAL

A. OBJETIVO

El enfoque nacional se dirige a apoyar el fortalecimiento institucional del sistema nacional de SAN de cada país.

El enfoque regional desarrollará acciones dirigidas a fortalecer la institucionalidad de la SAN a escala regional para América Central, y a promover iniciativas regionales enfocadas a abordar problemas compartidos por varios países.

B. LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

- 1. El apoyo técnico a la formulación de políticas y proyectos de SAN, reformas legales y políticas relacionadas.** Este apoyo técnico se definirá en función de la voluntad política de cada gobierno, y deberá abarcar políticas relacionadas con actividades o sectores que estén directa o indirectamente relacionadas con la SAN. En el ámbito regional, la estrategia estará encaminada a apoyar a las instituciones de integración vinculadas a la SAN.
- 2. La formación integral sobre fundamentos conceptuales y prácticos de la SAN.** Se considera necesario capacitar a técnicos, docentes, tomadores de decisión y formadores de opinión sobre la visión integral de la SAN para que se puedan planificar y ejecutar eficazmente intervenciones de combate al hambre. En el espacio regional, las prioridades están dirigidas a reforzar el intercambio de conocimientos entre los centros de educación formal (universidades) e informal (centros de capacitación), e incorporar paulatinamente la SAN en el currículo de los centros de estudio.
- 3. La sensibilización de la opinión pública y de los tomadores de decisiones.** La sensibilización de la opinión pública es un elemento clave para conseguir la apropiación nacional de la lucha contra el hambre y el compromiso del Estado para alcanzar las metas del milenio.
- 4. La asistencia en la operativización de Sistemas de Información de SAN en el ámbito regional, nacional y local.** Es necesario fortalecer las instituciones para mejorar la calidad de la información y que pueda ser utilizada en la toma de decisiones y en la formulación de estrategias para reducir la vulnerabilidad de la población. En el ámbito regional se van a establecer sinergias con otros proyectos de SAN dirigidos al fortalecimiento de los sistemas de información de las instituciones de integración regional.



5. El desarrollo de iniciativas de investigación aplicada, con la participación activa de las familias campesinas, entre el PESA, los departamentos de la FAO y los centros de investigación y/o universidades nacionales e internacionales. El PESA fomenta el establecimiento de convenios y alianzas con centros de investigación y universidades nacionales e internacionales con el propósito de desarrollar investigaciones aplicadas para la lucha contra el hambre y mejorar la eficacia de las intervenciones del PESA. Para ello cuenta además con el apoyo de los departamentos y técnicos de la FAO.

6. La gestión de información sobre Buenas Prácticas de SAN. La recopilación, procesamiento, análisis y disseminación de Buenas Prácticas tienen por objetivo poner la información técnica para luchar contra el hambre al alcance de los interesados. Es importante utilizar medios de comunicación apropiados a las características de la población rural centroamericana. En el espacio regional se van a apoyar procesos que lleven a la recopilación, ordenamiento, intercambio y difusión de las tecnologías disponibles para abordar problemas comunes relativos a SAN en los cuatro países.

7. La articulación de las iniciativas nacionales y regionales, públicas y privadas, para la promoción de inversiones y la conformación de alianzas contra el hambre. Una de las líneas estratégicas del PESA en la región es conformar y fortalecer alianzas nacionales, integradas por distintos grupos de la sociedad civil, que contrarresten la escasa voluntad política que impide a los países asignar recursos suficientes para combatir el hambre y la pobreza.

ENFOQUE TERRITORIAL

A. OBJETIVO

El objetivo del enfoque territorial es la expansión a gran escala de Buenas Prácticas mediante metodologías de transferencia grupal y horizontal que puedan aplicarse de manera descentralizada. El impacto que se busca en las familias vulnerables es garantizar un suministro energético diario por persona superior a 2,400 Kcal de manera estable y sostenible.

B. ELEMENTOS CLAVE

Buenas Prácticas. Son los insumos básicos que ayudarán a luchar contra el hambre en la región, entendidas como procesos o tecnologías exitosas y fácilmente replicables que a) contribuyen a reducir y diversificar riesgos, b) mejoran ingresos, c) responden a demandas de población objetivo, d) son sencillas y de bajo costo, con poca dependencia de insumos externos, e) identificadas, probadas y validadas por la población, f) fortalecen organizaciones e incrementan participación, g) no consumen mucho tiempo.

Extensión participativa, capacitación y organización. La estrategia del PESA en América Central busca proporcionar apoyo técnico de manera indirecta a las organizaciones co-ejecutoras en la disseminación y ejecución de las BP, a través de la formación de capacitadores y de la tercerización. Las actividades y metodologías de extensión y capacitación asignarán un papel protagónico a las instituciones descentralizadas de los gobiernos locales en la promoción de la SAN.

Alianzas estratégicas y descentralización. Una estrategia esencial para lograr la cobertura nacional del PESA es la formación de alianzas⁵, especialmente importantes teniendo en cuenta que el Estado ha reducido notablemente su papel en la prestación de servicios de extensión, comercialización y de la concesión de microcréditos rurales en la región.

Fondo de inversión para pequeños proyectos. Este fondo será utilizado para financiar pequeños proyectos presentados por las organizaciones contraparte, especialmente para replicar las BP a gran escala.

C. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

El objetivo del PESA en América Central es el desarrollo integral del ser humano que vive en condiciones de vulnerabilidad. Para ello, llevará a cabo intervenciones que contribuyan tanto al desarrollo agropecuario como al desarrollo humano.

Entre las líneas estrategias del **Desarrollo Agropecuario** se consideran las siguientes:

- Extensión a gran escala de buenas prácticas de convivencia con la sequía, ligadas a la recuperación y el buen manejo de los recursos naturales.
- Mejora en la productividad de granos básicos para la agricultura familiar de pequeña escala.
- Diversificación e intensificación de la producción vinculada al mercado.
- Diversificación de las fuentes de ingresos de las familias rurales (Actividades Rurales No Agrícolas).

Las líneas estratégicas ligadas al **Desarrollo Humano** de las familias beneficiarias del programa son:

- Educación nutricional para romper la transmisión intergeneracional de la desnutrición crónica.
- Fortalecimiento organizativo en un marco descentralizado, capacitación y equidad de género.

D. FOCALIZACION DIFERENCIADA DE CARÁCTER TEMPORAL, TERRITORIAL Y SOCIO-ECONÓMICO

La focalización de las intervenciones, entendida como los criterios para priorizar las familias y áreas de actuación del programa, es también un aspecto fundamental de la estrategia, en vista de los recursos limitados y de la magnitud del problema de la desnutrición.

La focalización considerará el marco temporal, territorial y socioeconómico para delimitar la población beneficiaria y las acciones concretas a desarrollar.

CARÁCTER TEMPORAL

- **Acciones a corto plazo** para mejorar la disponibilidad y el acceso a los alimentos de los hogares con altos índices de desnutrición crónica y aguda, y pobreza extrema
- **Acciones estructurales** encaminadas a mejorar los medios de vida de los hogares rurales con agricultura de pequeña escala.

⁵ FAO (2003). Programa de Lucha contra el Hambre. Enfoque de doble componente para la reducción del hambre: prioridades para la actuación a nivel nacional e internacional. FAO, Roma.

CARÁCTER TERRITORIAL

La población beneficiaria priorizada se distribuye a lo largo de la región de una manera desigual; por lo que el PESA debe considerar las siguientes áreas de intervención:

- **Áreas de menor potencial.** Zonas con condiciones agro-climáticas que no favorecen la agricultura y con escasa infraestructura. Se priorizarán acciones que incrementen la disponibilidad de alimentos, promuevan la calidad de la dieta, y la conservación y uso racional del entorno bosque-suelo-agua, buscando la participación de las comunidades y su empoderamiento.
- **Áreas de alto potencial.** Zonas con condiciones agro-climáticas y de infraestructura rural que posibilitan un desarrollo y crecimiento económico. Se buscará favorecer la inclusión en mercados locales, nacionales e internacionales de productos agropecuarios producidos por pequeños agricultores, de manera organizada y sostenible, con desarrollo de la agroindustria y actividades rurales no agrícolas.
- **Áreas urbanas y periurbanas.** La pobreza es un problema creciente con graves efectos sociales colaterales, por lo que deberán incorporarse progresivamente iniciativas en el medio urbano y periurbano en la estrategia del PESA. Se plantea el desarrollo de huertos, módulos pecuarios, actividades rurales no agrícolas y educación nutricional.

CARÁCTER SOCIOECONÓMICO

En función de los activos que posee cada familia, se establecen dos grupos:

- **Pequeños agricultores de subsistencia, extremadamente pobres,** que poseen muy pocos activos, no tienen acceso a la tierra, carecen de educación, no están organizados, y no tienen voz en los espacios de decisión local.
- **Pequeños agricultores pobres con activos e iniciativa,** que tienen algunos activos, como tierra o ganado, cuentan con cierta iniciativa para impulsar su propio desarrollo y son capaces de tomar más riesgos. En muchos casos viven en zonas con potencial de desarrollo.



VII. COSTOS ESTIMADOS

Se ha calculado un monto neto de **633,8 US\$ millones** de inversión para los programas de cobertura nacional de la población en inseguridad alimentaria en América Central. Para ello, se han considerado 1,118,500 familias en pobreza extrema, según los datos del más reciente Informe de Desarrollo Humano del PNUD, y se ha estimado un costo medio mínimo por familia de **500 US\$** a lo largo de un periodo de 5 años.

Si a esta inversión directa por familia se incorporan los costos relativos al apoyo directo a los Gobiernos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria en cada país, las actividades de coordinación entre países en el marco del proceso de integración Centroamericano, la formación de recursos humanos y los gastos de operación, el costo total de los programas nacionales de SAN ascendería a **793 US\$ millones** para un periodo de 5 años.