

Guía de referencia rápida urbana

Principios de la programación urbana

Para que se pruebe en el campo

Guía para los programas de desarrollo

Índice

Enfoque de la programación de desarrollo en los contextos urbanos de Visión Mundial...	3
Los retos y las oportunidades urbanas para VM	4
Los pasos para que los consideren las oficinas nacionales cuando respondan a la urbanización.....	5
1. La oficina nacional debe incluir una estrategia urbana en su estrategia general.....	5
2. Las economías de escala en las ciudades: Enfoque a nivel macro y micro	6
3. Categorizar a las comunidades de acuerdo a su condición de migración y movilidad	7
4. Implicaciones del financiamiento y aplicación del patrocinio infantil en las áreas urbanas	9
5. Estructura y funciones de contratación de personal en los programas urbanos	10
Apéndices.....	11

© World Vision International 2011.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación se puede reproducir en forma alguna, excepto por algunos breves pasajes en revisiones, sin permiso previo del escritor.

Publicado por el Ministerio Integrado a nombre de Visión Mundial Internacional.

Audiencia: Personal de manejo: Personal de operaciones y apoyo de la oficina global, regional y nacional.

Propósito: Explicar brevemente los principios de la programación urbana para informar los procesos de planificación.

Enfoque de la programación de desarrollo en los contextos urbanos de Visión Mundial

Mientras la población mundial se está volviendo cada vez más urbana, el contexto de pobreza también está cambiando de las áreas rurales a las urbanas. Se espera que el noventa por ciento del crecimiento de la población mundial ocurra en los pueblos y las ciudades del mundo en desarrollo.¹ El crecimiento de la urbanización no se debe simplemente a la migración rural-urbana, sino también a la transformación de los pequeños pueblos, aldeas y al crecimiento natural de la población en las ciudades. Debido a este rápido paso de la urbanización, el número de personas que viven en barrios continúa creciendo, y ahora se estima que es alrededor de 828 millones.²

La mayoría de las personas que viven en las ciudades del mundo en desarrollo son niñas, niños y jóvenes. Aunque las ciudades representan el centro de la riqueza, el progreso y la innovación, ellos también pueden ser el hogar de la pobreza, exclusión y desigualdades extremas. Las niñas y los niños que viven en la pobreza urbana están en alto riesgo; muchos sobreviven en viviendas y viven en ambientes no aptos para ser una habitación.³ Las enfermedades, desnutrición e índices de mortalidad infantil permanecen altos en las áreas de barrios. A pesar del número más alto de escuelas en las áreas urbanas, las barreras sociales y culturales a menudo dificultan el acceso a la educación básica para niñas y niños que viven en comunidades de barrios.

La pobreza urbana representa algunos asuntos únicos para los programas de Visión Mundial (VM). Las densidades de la población y las severas presiones en los servicios y espacio pueden resultar en vulnerabilidades en particular para las niñas y los niños urbanos. Estas vulnerabilidades empeoran ya que los pobres urbanos son usualmente excluidos de los sistemas del gobierno para la planificación y toma de decisiones.

Los contextos urbanos a menudo son caracterizados por diferentes maneras de estructuras de la comunidad y sociales, los numerosos interesados y complejidades en la coordinación, la frecuencia más grande en el movimiento de personas, y un paso más rápido del cambio. Estos factores traen muchos desafíos para VM. Sin embargo, los contextos urbanos también ofrecen oportunidades significativas para mejorar el bienestar de las niñas y los niños urbanos. Dado el potencial de coordinar, desarrollar y apalancar sociedades con los múltiples interesados urbanos, existe una necesidad de asegurar que los enfoques y las herramientas de asociación se contextualicen al contexto urbano.

Esta *–Guía de referencia rápida urbana–* explica brevemente un número de pasos clave para que las oficinas nacionales consideren cuando respondan a la urbanización y cuando implementen el Enfoque del programa de desarrollo de VM en los contextos urbanos.

¹ ONU Habitat 2011, Informe Anual 2010, ONU Habitat, Nairobi, Kenia, página 2 (del documento en inglés).

² ONU, Informe de ODM 2011.

³ Bartlett, et al. *Cities for Children* [Ciudades para las niñas y los niños], 1999, Earthscan, Londres.

Los retos y las oportunidades urbanas para VM

La siguiente tabla marca algunos de los asuntos comunes que afectan a los programas urbanos y por consiguiente los retos y las oportunidades operativas para VM.

Tabla 1: Los retos y las oportunidades urbanas para Visión Mundial

Asunto de programación urbana	Retos y oportunidades para Visión Mundial
Movilidad; Los habitantes urbanos se mueven con frecuencia, ellos pueden vivir en asentamientos informales o ilegales, y podrían ser desalojados en cualquier momento.	El patrocinio infantil es más adecuado para comunidades estables y establecidas, ya que más grupos de vagabundos pueden ser apoyados por medio de otras fuentes de financiamiento.
Falta de información y datos relevantes; Es muy difícil encontrar los datos debido a la alta movilidad y el frecuente cambio en los asentamientos pobres urbanos.	Los diagnósticos del programa de VM depende enormemente de los datos secundarios, pero el personal puede complementar esto por medio de las conversaciones con los actores de la sociedad civil.
Diversidad de las comunidades urbanas; Los habitantes urbanos pueden formar comunidades alrededor de lugares compartidos, intereses, culturas, prácticas o incluso resistencia.	Múltiples comunidades en un solo enfoque del programa requieren de diversos enfoques del programa.
Los beneficios directos no son vistos como ‘fortalecimiento’; Aunque existen grupos urbanos vulnerables en los márgenes que pueden necesitar apoyo inmediato.	Asegurarse de que se cumplan con las necesidades de los grupos más vulnerables, mientras se desarrollan las capacidades locales y se anima a una mayor responsabilidad de los encargados de la ley en la entrega de servicios.
Exclusión de los pobres del gobierno de la ciudad; Los planes municipales y las agendas de desarrollo urbano raramente incluyen a los pobres.	VM necesita continuar apoyando y desarrollando la capacidad para la defensoría efectiva a nivel local en los Programas de Desarrollo de Área (PDA).
Complejidad de actores; Las ciudades son el hogar de una variedad compleja de organizaciones, instituciones, negocios e individuos, tanto formal como informal.	Los contextos urbanos presentan las oportunidades aumentadas, así como también los riesgos cuando se coordinan con los diferentes niveles de interesados y cuando se seleccionan a los socios.
Necesidad de un enfoque basado en los derechos, una voz colectiva y fuerte; Para ser influyentes.	El compromiso de VM a la asociación a nivel local da a los programas una oportunidad de trabajar en más coaliciones basadas en los derechos.
Comunidades urbanas fragmentadas e impugnadas; Los pobres urbanos no siempre pueden desear trabajar juntos, o compartir la misma visión.	El personal del programa requiere de una serie de habilidades específicas incluyendo la negociación. Ellos necesitan la capacidad del diálogo con los ‘separadores’ en una comunidad (por ejemplo, las pandillas callejeras), así como los ‘conectores’.
Las comunidades urbanas en constante cambio y fluidas.	Los sistemas de responsabilidad de VM promueven un enfoque estructurado y de planificación para manejar el proyecto. Los contextos urbanos requieren de una aplicación frecuente de los principios de acción-aprendizaje, reflexión, re diagnóstico y re-evaluación. La planificación necesita ser flexible y responsivo a los cambios en el contexto local.

Los pasos para que los consideren las oficinas nacionales cuando respondan a la urbanización

Se recomienda que las ON sigan los cinco pasos que se muestran a continuación cuando se implementa el enfoque del programa de desarrollo de VM en contextos urbanos para asegurar el impacto y la efectividad del programa sostenible:

I. La oficina nacional debe incluir una estrategia urbana en su estrategia general

Los 'parámetros de programación básicos' (referidos en la Guía para los programas de desarrollo), incluyen siete elementos inter conectados para entregar el enfoque del programa de desarrollo de VM. Cada uno de estos parámetros deben definirse en relación a un contexto dinámico, complejo y volátil. Cada oficina nacional necesitará definir sus áreas geográficas específicas, poblaciones objetivo, tiempo de vida del proyecto, recursos, gobierno, responsabilidad y planificación del manejo de desastres. Esto será en respuesta a sus cifras de población nacional, a la densidad de población y tamaño del país.

La estrategia urbana de la oficina nacional asegurará los recursos a ser distribuidos para los asuntos y sectores en alineamiento con su estrategia y capacidad generales, así como responder a abordar las brechas en el país.

Para recursos y procesos sugeridos relacionados al desarrollo de la estrategia urbana, vea la Red de aprendizaje urbano en la wvcentral: <https://www.wvcentral.org/cop/pe/urban>

Tabla 2. Alcance de una estrategia urbana de la oficina nacional

Nivel de compromiso	Posibles áreas de actividad	Socios potenciales	Material de apoyo
Barrio o asentamiento local	<ul style="list-style-type: none"> – Actividades enfocadas en el niño/a – Necesidades de la familia – Patrocinio infantil en familias permanentes 	<ul style="list-style-type: none"> – Miembros de la comunidad – OBC – Proveedores de servicio locales – Negocios locales 	<ul style="list-style-type: none"> – Documentos de diseño del programa de VM, planes de la OBC, contratos con proveedores de servicio o acuerdos
Municipalidad o distrito	<ul style="list-style-type: none"> – Contribución a los planes de desarrollo locales – Recursos y actividades combinados con las ONG locales 	<ul style="list-style-type: none"> – Líderes municipales – Oficiales locales – Empresas privadas – ONG locales 	<ul style="list-style-type: none"> – Diseño del programa de VM – Planes de desarrollo municipales/distritales, planes de negocios, planes de las ONG o estrategias
Ciudad o área metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> – Sistemas y servicios mejorados de la ciudad – Marcos de trabajo regulatorios a favor de los pobres – Uso justo de la tierra, planificación y prácticas por zona – Coaliciones de las ONG y redes de defensoría 	<ul style="list-style-type: none"> – Oficina del Alcalde – Autoridades de desarrollo – Proveedores de servicios de la ciudad – Agencias de planificación – Actores de la sociedad civil – Instituciones de investigación – Organismos multilaterales 	<ul style="list-style-type: none"> – Estrategia urbana de VM, planes de desarrollo de la ciudad, contratos o acuerdos de proveedores de servicio, documentos de la sociedad civil (como materiales de campaña o publicaciones) y materiales de investigación

País	<ul style="list-style-type: none"> – Acceso a los sistemas legales – Desarrollo redes y coaliciones de defensoría de las ONGI – Desarrollo económico a favor de los pobres 	<ul style="list-style-type: none"> – Gobierno y ministerios nacionales – Consejos de negocios – ONG Internacionales – Instituciones legales – Organismos multilaterales 	<ul style="list-style-type: none"> – Estrategia nacional de VM – planes del gobierno nacional, decretos legales, compromisos legislativos y constitucionales, y más
------	---	--	---

La Tabla 2 no implica que el alcance de la estrategia urbana sea para que el personal de Visión Mundial o los programas aborden **todas** las áreas de actividad posibles, y comprometan a **todos** los socios. Simplemente demuestra cómo se puede combinar la acción a nivel local, municipal, de ciudad y nacional para lograr la profundidad y el impacto en los programas urbanos.

2. Las economías de escala en las ciudades: Enfoque a nivel macro y micro

Definiendo las áreas objetivo en la ciudad para maximizar la influencia de la política

Las ciudades son áreas geográficas grandes a menudo con bolsas de población densa que continúa creciendo. Para ser influyentes en las ciudades, los programas de VM necesitan tener profundidad e impacto. Como la Guía lo explica, los programas de desarrollo de VM necesitan tomar un punto de vista sistémico de los factores que afectan al bienestar del niño y niña, y los derechos infantiles.

Se propone que el enfoque de las oficinas nacionales en establecer los múltiples programas dentro de una municipalidad (para la economía de escala) para proveer una base significativa para la defensoría e influencia tanto a **nivel de ciudad** y a **nivel nacional**. Mientras que el área de enfoque principal de un programa se considera como las comunidades objetivo local, la evidencia del impacto a nivel micro de los múltiples programas puede informar el cambio de política a nivel macro.

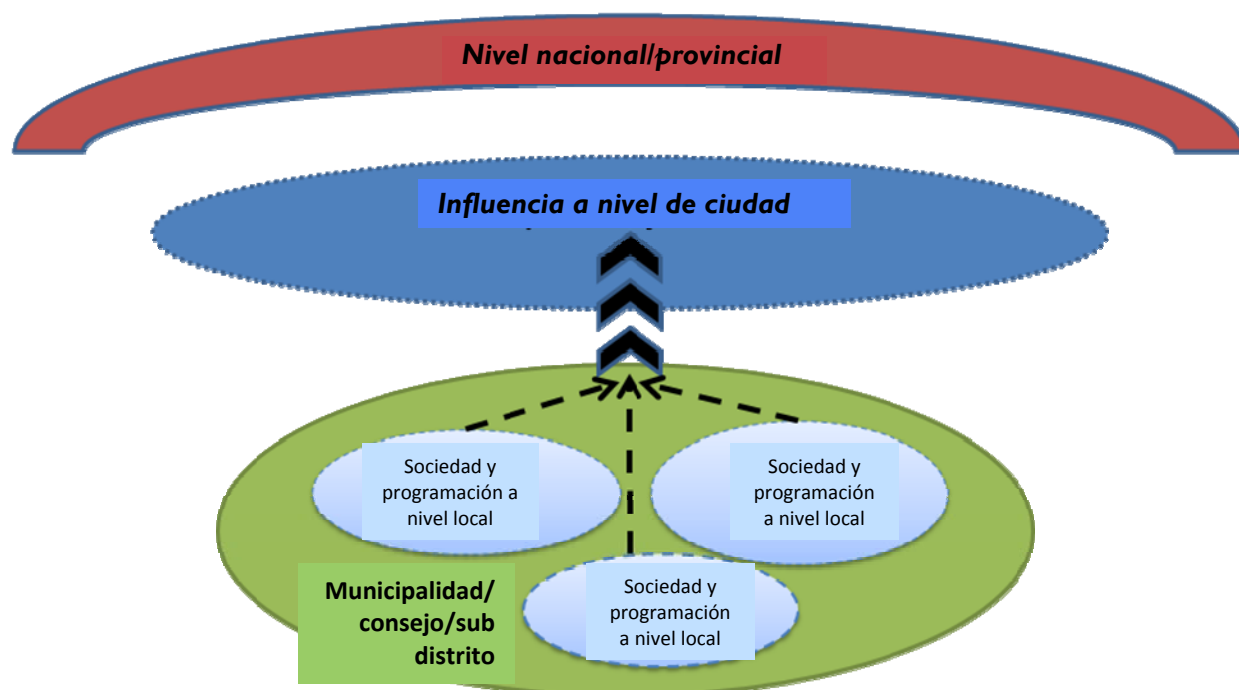
Cuadro 1. Estudio de caso del piloto urbano en Indonesia (ver Apéndice 2)

Un enfoque macro/micro combinado se usó en uno de los pilotos urbanos en Indonesia. El proyecto inició al comprometerse con una amplia gama de grupos de los alrededores de la ciudad de Surabaya y dentro del sub-distrito objetivo identificado por el gobierno local.

La discusión inicial con las autoridades municipales previas al proceso de diagnóstico ayudando a Visión Mundial a entender el plan municipal para el futuro. Desde el inicio del diagnóstico, el equipo ayudó a establecer un Grupo de Trabajo Urbano (UWG, por sus siglas en inglés) por toda Surabaya. Así, el proceso de diagnóstico alcanzó a una audiencia más grande y el proceso se abrió a los aportes valiosos de los diferentes interesados. El UWG pudo apoyar al proyecto en el desarrollo de un entendimiento más sólido de los asuntos urbanos macro, y proveyó apoyo para obtener acceso a las comunidades. Esto fue de ayuda cuando se realizaron las discusiones con las familias, porque el nivel de confianza ya estaba desarrollado, dio confianza a los miembros de la comunidad al hablar con los encuestadores.

El alcance de este enfoque de las ‘economías de escala’ es permitir la inversión simultánea en varios PDA en una municipalidad escogida, subdivisión o sub-distrito, para ayudar a desarrollar y sostener un ambiente positivo para niñas y niños de esta área en particular, una opción para VM es entonces reducir y mover un área del vecindario que necesita atención y tiene una alta concentración de pobreza urbana. Esta concentración de recursos es una manera más sostenible de crear un impacto a nivel macro, mientras los programas fortalecen los sistemas y las estructuras del gobierno local existente. Este enfoque meta, combinando los recursos es una oportunidad operativa y estratégica para que las oficinas nacionales y de apoyo trabajen juntas para llevar un cambio e impacto sostenibles.

Figura 1. Niveles de compromiso urbano



3. Categorizar a las comunidades de acuerdo a su condición de migración y movilidad

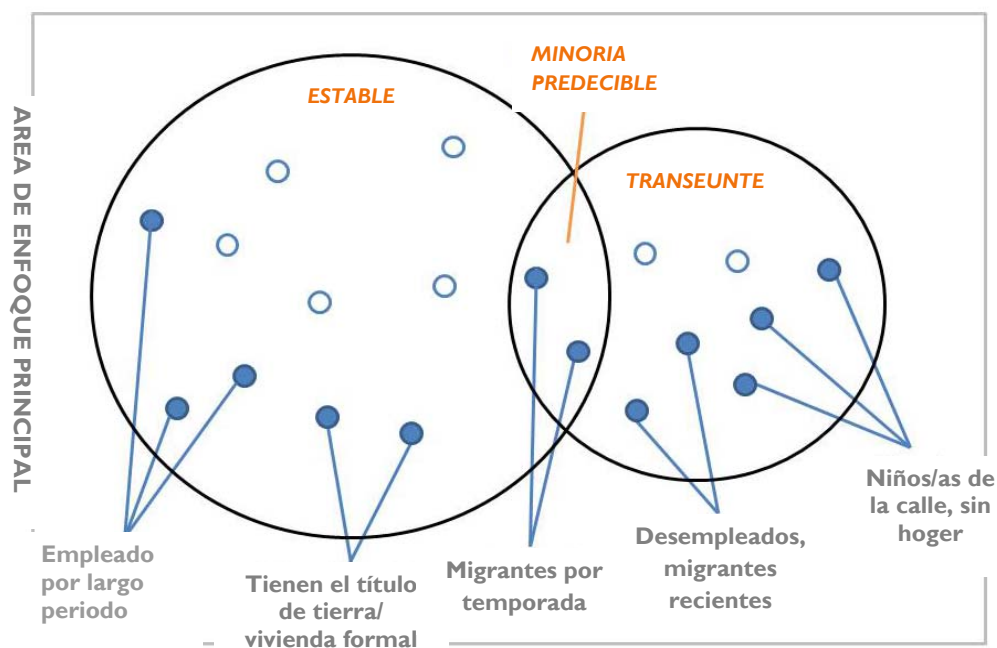
Muchos pobres urbanos son altamente móviles— tanto en términos de movimiento físico (tales como la migración temporal o reubicación frecuente dentro de una ciudad) como la movilidad económica (subiendo y bajando ‘la escalera de pobreza’). Dentro de un barrio o asentamiento urbano dado, los individuos y las familias se pueden categorizar de acuerdo a su condición de migración y movilidad. Algunos serán **estables**, otros serán **transeúntes**, con más sub-series de grupos **minoritarios predecibles**. Estas categorías de personas son distribuidas, al parecer, por un área urbana, en lugar de agruparlas juntas en un cierto sitio.

Tabla 3. Poblaciones minoritarias urbanas estables, transeúntes y predecibles

Categoría	Descripción	Parámetros del programa
Estable	<ul style="list-style-type: none"> – Han vivido en el área durante muchos años o por varias generaciones – Poco probable que se cambien (para patrocinio infantil, menos del 5% de migración) – Empleo por largo periodo y/o regular – Conexiones sociales/comunidad establecidas – Mayor grado de control o autonomía sobre las circunstancias personales 	<ul style="list-style-type: none"> – Las familias encajan bien en el patrocinio infantil – Enfoque en niños/as y jóvenes ya que proveerán un centro estable a la programación y a las oportunidades de patrocinio
Transeúnte	<ul style="list-style-type: none"> – Movimiento humano significativo (para 	<ul style="list-style-type: none"> – Alta inestabilidad

	<ul style="list-style-type: none"> patrocinio infantil, más del 5% de migración) Situaciones económicas y familiares que no se pueden predecir, muy poco o nada de control sobre las circunstancias Sin hogar u ocupantes ilegales, huérfanos, niños/as de la calle Migrantes recientes sin hablar el idioma local o sin conexiones sociales Desempleados 	<ul style="list-style-type: none"> Aspiraciones del bienestar del niño y niña a plazo más largo son desplazadas por las necesidades a plazo más corto Necesidades inmediatas más fundamentales– como alimento, albergue y protección En riesgo y altamente vulnerables
Minoría predecible	<ul style="list-style-type: none"> Algún grado de seguridad económica y control sobre la situación familiar Algo de movimiento o migración por temporada (predecible) Rentan o aquellos con arreglos de vivienda de plazo corto Empleado temporales o de corto plazo 	<ul style="list-style-type: none"> Poca/mediana estabilidad Potencial para el patrocinio con manejo de riesgo adecuado Conexiones con las áreas rurales

Figura 2. Grupos estables y transeúntes en los contextos urbanos



Al categorizar a las poblaciones urbanas en grupos estables, transeúntes y grupos minoritarios predecibles, el personal a nivel local de los programas urbanos puede:

- Trabajar con los socios para diseñar los programas que lleguen a los más vulnerables
- Determinar si el patrocinio infantil es factible y sostenible en el área seleccionada

4. Implicaciones del financiamiento y aplicación del patrocinio infantil en las áreas urbanas⁴

Aunque se recomienda una mezcla de enfoques de programación para alcanzar a los diferentes grupos dentro de un solo programa, el patrocinio infantil todavía se puede aplicar. Dentro de un barrio o asentamiento urbano, el personal a nivel local necesita identificar a las familias ‘estables’ adecuadas, que encajen mejor para el patrocinio. Las niñas, los niños y las familias patrocinadas se vuelven el centro del programa, a pesar que las actividades dirigidas a ‘los más vulnerables’ (quienes pueden ser más transeúntes) se sujetan a este financiamiento central. Cuando se requiere una intervención más significativa para apoyar a los grupos de transeúntes, estas actividades pueden completarse con las diferentes fuentes de financiamiento.

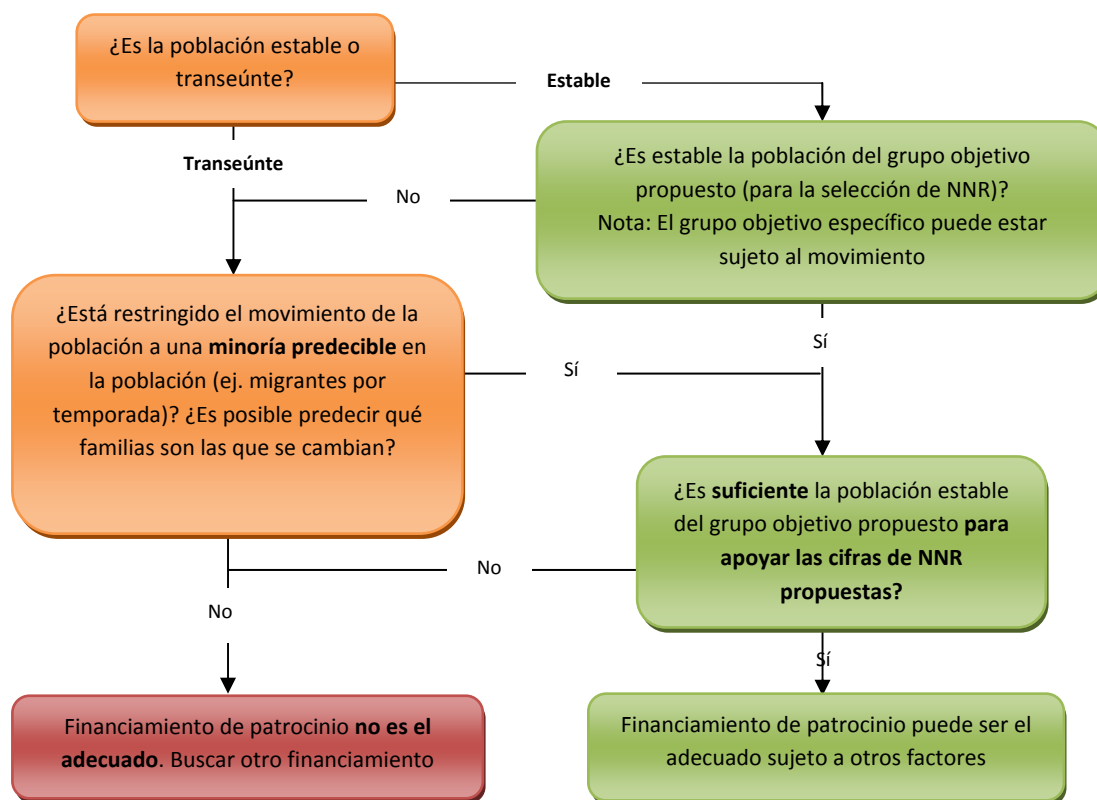
En donde el patrocinio infantil no sea una opción en un área urbana debido a los niveles muy altos de movilidad, se puede necesitar considerar otras opciones de financiamiento. El diagrama del flujo de abajo (Figura 3) ayudará a decidir si el patrocinio es o no factible (usar esto junto con la herramienta de factibilidad y riesgo del patrocinio).

En las áreas urbanas con niveles muy altos de movilidad y cambio, la planificación de proyectos de desarrollo a largo plazo será un reto. En estas áreas, se recomienda que el financiamiento del programa debe ser **altamente flexible** en términos de:

- **Periodos de tiempo:** Los proyectos pueden necesitar incluir una combinación de actividades que son planificadas en bases mensuales, semestrales y anuales. Los planes se revisan y actualizan frecuentemente. Como un resultado, se pueden dar cambios a los presupuestos multi anuales. Cuando sea relevante, se deben diseñar marcos de tiempo más cortos para los presupuestos del proyecto y así permitir la actualización regular de acuerdo a las necesidades del proyecto.
- **Aplicación:** Los fondos se pueden usar para una variedad de propósitos incluyendo el apoyo directo para los miembros de la comunidad, desarrollo de capacidad, contratación de personal a corto plazo o consultas, investigación, recolección de datos, defensoría y más.
- **Distribución:** Proyectos a corto plazo en áreas urbanas muy pobres pueden requerir de una pequeña cantidad de presupuesto para las ‘actividades no planificadas’ para responder a las oportunidades que surgen y apoyar al desarrollo de las sociedades. Las oficinas de apoyo se deben apartar fondos para dichos propósitos y es importante que los equipos de finanzas en las oficinas nacionales entiendan las razones para este tipo de distribución de fondos.

⁴ Ver la Herramienta de factibilidad y riesgo del patrocinio, la cual señala las características de la comunidad requeridas para el patrocinio.

Figura 3. Diagrama del flujo para seleccionar a Niñas y Niños Registrados (NNR) urbanos



5. Estructura y funciones de contratación de personal en los programas urbanos

Reconocer que el trabajo urbano requiere una serie de habilidades y conocimientos enfocados, los recursos del Desarrollo de Competencia Integrada (DCI) y el documento del *Marco de trabajo de competencia urbana central*⁵ se debe usar para guiar a las oficinas de VM en tomar decisiones para la contratación de personal para los programas urbanos.

Dependiendo del enfoque de los programas o estrategias urbanas de VM, algunas competencias pueden ser más importantes que otras. Lo siguiente es un resumen de las competencias centrales que son críticas a la efectividad de los programas urbanos.

⁵ Ver la sección de los apéndices en el documento completo

Tabla 4. Competencias críticas del personal urbano

Competencias del personal urbano	Descripción de la capacidad	¿Por qué se necesita?
Influencia a nivel macro y micro	La capacidad de entender un panorama a nivel de ciudad en constante cambio y una concientización de cómo la acción local se ve afectada por los sistemas amplios de la ciudad, las estructuras y los cambios. La experiencia en comprometerse en el diálogo a nivel macro	Los ambientes urbanos son politizados y los sistemas y estructuras son altamente inter dependientes.
Perspicacia política	La capacidad de reconocer los motivos, la agenda y los comportamientos de los diferentes actores políticos y formar las respuestas adecuadas; permitiéndoles comprometer la defensoría y el diálogo con los actores políticos	Los ambientes urbanos a menudo son centros relaciones dinámicas de poder y políticas. Los asuntos del bienestar del niño y niña en los establecimientos urbanos a menudo son influenciado por el ambiente político
Flexibilidad en el enfoque de manejo y desarrollo	Una capacidad para adaptarse rápidamente y responder a la información nueva o circunstancias de cambio; considerar los enfoques nuevos y las diferentes maneras para probar la programación y el manejo	La naturaleza diversa y dinámica del ambiente urbano refleja la necesidad para que VM adapte y responda a los frecuentes cambios
Manejo de investigación y conocimiento	La capacidad para proveer información relevante, identificar las tendencias clave y entender sus implicaciones sobre el programa; juntos con la documentación efectiva, el proceso e intercambio de información	Complejidad de asuntos urbanos y la rápida naturaleza del cambio que ocurre en el ambiente urbano

Apéndices

1. Marco de trabajo de competencias centrales urbanas
2. Lineamientos para la selección del sitio
3. Herramienta de diagnóstico de riesgo urbano
4. Herramienta de auto diagnóstico de preparación