



Unidos por la infancia en un mundo urbano

Ha sido el propósito de la presente edición de *El Estado Mundial de la Infancia* poner de manifiesto la situación que viven los niños, niñas y jóvenes de las zonas urbanas, en especial los más pobres y marginados. Se han tratado cuestiones tan diversas como el saneamiento, las bandas y la gobernanza, con un recorrido general de las tendencias mundiales y con atención especial a ejemplos individuales y concretos de prácticas positivas implantadas en algunos vecindarios urbanos. En todo momento, la preocupación se ha centrado en torno a la desigualdad y el perjuicio que ocasiona a los miembros más jóvenes de la familia humana.

Cientos de millones de niños, niñas y jóvenes viven en las mismas ciudades que los miembros de las élites políticas, culturales y comerciales, y, sin embargo luchan por subsistir. Demasiados son los que pasan su tiempo buscando en las basuras algo que vender o fabricando ladrillos para los hogares de otras personas. Sus noches transcurren en viviendas provisionales, bajo la amenaza de desahucio, o en las calles, donde se exponen al peligro de ser víctimas de la violencia y la explotación. Por si esto no bastara, se les niega su derecho a participar en decisiones que les

afectan. Muy por el contrario, son excluidos del proceso de búsqueda de soluciones que podrían mejorar sus vidas y las de tantos otros.

Los enfoques ortodoxos relativos al desarrollo suelen abarcar a todos los niños y niñas de las zonas urbanas en un grupo homogéneo, de manera que se emplean datos estadísticos agregados para determinar la dotación de recursos y la aplicación de programas. Es necesario un método que se centre en la equidad a fin de dirigir las soluciones precisamente hacia esos niños y niñas de más difícil acceso. Ha llegado la hora de hacer las cosas de otro modo; de cumplir con los compromisos del programa del Milenio garantizando que los niños y niñas marginados de los centros urbanos reciban una mayor atención e inversiones.

En este capítulo se examinan cinco estrategias fundamentales que es menester poner en práctica si queremos satisfacer las necesidades y los derechos de casi la mitad de los niños y niñas del mundo, en concreto de aquéllos que viven en las zonas urbanas. Son las siguientes: comprender el alcance y la naturaleza de la pobreza y la exclusión en las zonas urbanas; determinar cuáles son obstáculos

que impiden la inclusión, y suprimirlos; situar a los niños y niñas en primer lugar, en un contexto más amplio de equidad en lo que concierne a la planificación urbana, el diseño de infraestructuras, la gobernanza y la provisión de servicios; promover alianzas entre los pobres de las zonas urbanas y sus gobiernos, y asegurar la colaboración de todos a fin de conquistar logros en beneficio de la infancia.

Comprender la pobreza y la exclusión en las zonas urbanas

Para llegar a aquellos niños y niñas más necesitados debemos contar con datos y análisis fidedignos que reflejen las distintas realidades urbanas. Las encuestas de ámbito nacional e internacional no siempre incluyen a los niños, niñas y familias que habitan en los extrarradios urbanos, que puede que carezcan de un estatus oficial y tengan un acceso limitado a los servicios existentes. La recopilación de unos datos precisos y desglosados debería ser el punto de partida para la formulación de unas políticas urbanas equitativas y centradas en la infancia.

Para comenzar, es preciso llegar a una definición práctica de lo que constituye una zona urbana, si queremos determinar con exactitud cuáles son los problemas concretos que afectan a los niños y niñas que viven en zonas urbanas. Las definiciones existentes varían enormemente, y esto dificulta el análisis comparativo.

A continuación, es necesario afinar las herramientas de recopilación de datos, a fin de que reflejen con mayor exactitud las disparidades concernientes a las necesidades de la infancia y en qué medida la satisfacción de sus derechos depende del nivel económico, del género, del origen étnico, de la discapacidad o del vecindario al que pertenezcan. Para determinar qué niños, niñas y familias se exponen a un mayor riesgo de exclusión, quizás se precisen medidas que pongan de manifiesto a aquellos grupos de población que habitualmente se omiten en las encuestas. Una de estas medidas consiste en emplear muestras más amplias en las que se incluya deliberadamente a un mayor número de personas o familias a las que de otro modo se excluiría u omitiría de las muestras aleatorias normales de población general. El tamaño de las muestras ha de ser suficientemente extenso como para permitir una comparación válida de las distintas cohortes urbanas; podría ser necesario emplear muestras más amplias en las zonas de tugurios, por ejemplo, para hacer estas comparaciones posibles. Además, los procedimientos de proyección cartográfica y análisis espacial –que conjugan

zonas urbanas concretas con determinados resultados en materia de salud, por ejemplo– pueden facilitar el acceso a grupos de riesgo y permitir determinar los ámbitos prioritarios en que se precisan servicios e inversiones.

Ampliar la recogida de unos datos fiables y detallados relativos a las ciudades en las encuestas internacionales sobre el hogar y en los procedimientos estadísticos nacionales resultará crucial para aportar una visión más profunda de la realidad que representa la vida en las zonas urbanas para los niños y niñas. Además, deberían realizarse estudios más frecuentes de barrios y hogares concretos, con la finalidad de aprehender la naturaleza cambiante y diversa de los hábitats urbanos.

La información sólo es útil si se comparte, y por ello es importante que los datos se diseminen ampliamente y se analicen de manera que revelen las causas de la desigualdad y la exclusión, permitiendo generar respuestas eficaces. Se están aplicando ya iniciativas de esta índole, concretamente en el análisis de los resultados de las encuestas nacionales sobre salud familiar practicadas en zonas urbanas de la India y en la evaluación basada en los activos de las Encuestas de Demografía y Salud, que realiza el Banco Mundial¹. No obstante, es necesario esforzarse más por entender cómo evoluciona la pobreza, cómo afecta a los niños y niñas de las zonas urbanas, y por qué persiste de generación en generación. Para ello se precisa no sólo una labor estadística rigurosa, sino también el correspondiente trabajo de investigación y evaluación de las intervenciones orientadas a abordar estos problemas.



Un niño de pie junto a las vías del tren, contra un fondo de hogueras humeantes, en Kibera, una barriada de tugurios de Nairobi, Kenya. Más de una cuarta parte de la población de la ciudad vive en Kibera. En este lugar, el tren no efectúa parada.

© UNICEF/NYHQ2006-1768/Michael Kamber

LA ESCASEZ DE DATOS INTRA URBANOS

Debido a que resulta difícil rebatir datos concretos, las estadísticas confiables pueden servir para mostrar con más claridad la penosa situación de los niños y niñas pobres y marginados en los entornos urbanos. Pero ese proceso aparentemente simple y directo tiene que hacer frente a la escasez de datos sobre la situación en las zonas urbanas que estén desagregados de manera significativa, como por ejemplo por niveles de riqueza, lugar de residencia, género, origen étnico, tamaño de la ciudad y otros criterios pertinentes.

A fin de obtener promedios nacionales únicos de pobreza o desnutrición urbana, por ejemplo, se suele agrupar a todas las familias urbanas, ya sean ricas o pobres. Esto puede resultar especialmente engañoso en los países que se caracterizan por un alto grado de desigualdad social y de ingresos. Tales promedios encubren las diferencias existentes entre diversas ciudades y aún en el marco de comunidades urbanas concretas cuyos habitantes tienen niveles de vida muy dispares.

En algunos casos no es posible continuar desagregando los conjuntos de datos basados en la población de los que se dispone en el plano urbano, porque las muestras con que se cuenta son demasiado pequeñas. Además, aunque en los censos se suelen incluir los tugurios urbanos, por lo general no se les identifica como tales.

También se deben tener en cuenta los costos. A fin de obtener estimaciones confiables sobre las zonas de tugurios es necesario aumentar de manera considerable el tamaño de las muestras. Pero cuando se agregan a las encuestas y censos categorías adicionales de muestras (como los tugurios urbanos, en este caso), se aumenta el tamaño y los costos. El hecho de que una encuesta sea más grande no significa que sea mejor. Por el contrario, si se mantienen los tamaños de las muestras a niveles manejables, las encuestas pueden arrojar datos de mejor calidad, ya que quienes están a cargo de la gestión de

las mismas pueden vigilar su desarrollo y capacitar y supervisar mejor al personal que obtiene los datos en el terreno.

Cuando existe la necesidad de incorporar los tugurios en las encuestas, los diseñadores pueden hacerlo.

Definir claramente los términos “urbano” y “tugurio” presenta dificultades y constituye otro grave desafío. Los criterios nacionales pueden no ser completamente transparentes o haber cambiado con el tiempo. Las definiciones varían. Las zonas urbanas pueden definirse según sus jurisdicciones administrativas (como las municipalidades), por el tamaño o la densidad de su población o por criterios socioeconómicos. La tarea de lograr estimaciones razonables sobre los tugurios de una ciudad se complica aún más en los sitios donde los gobiernos nacionales consideran que esos asentamientos provisionarios son ilícitos.

También pueden llamar a engaño las comparaciones entre los ámbitos urbanos y rurales. Si se evalúan con relación a un indicador nacional de riqueza, son pocos los integrantes de la población urbana que quedan incluidos en el quintil más pobre de la población, lo que oculta el hecho de que pese a que en las zonas urbanas los ingresos pueden ser más elevados también lo es el costo de la vida, debido, entre otros componentes, al valor del alquiler, la comida, el transporte y los servicios básicos. Muchos indicadores ordinarios, como los que se refieren a la cortedad de talla o al grado de acceso al agua potable y saneamiento de las familias urbanas y rurales, no son fácilmente comparables. En las ciudades, por ejemplo, el acceso a las fuentes de agua potable puede requerir que los pobladores paguen costos más altos o se vean obligados a esperar más tiempo en fila.

Pese a que resulta importante obtener datos sobre los tugurios urbanos, debe destacarse que no todas las familias pobres urbanas viven en tugurios, y que no todos los habitantes de esos vecindarios son

pobres. Un análisis de 85 encuestas demográficas llevado a cabo en 2005 indicó que 1 de cada 10 familias vecinas de una familia pobre era relativamente pudiente si se la juzgaba por su acceso a bienes de consumo duradero y a la calidad de su vivienda. Eso significa que si los esfuerzos por prestar ayuda a los pobres se concentran exclusivamente en los tugurios, muchas familias pobres quedarán excluidas de los mismos.

Finalmente, algunos de los niños más vulnerables y marginados, como los que viven en la calle, que están alojados en instituciones o que trabajan en condiciones de explotación, suelen quedar excluidos de los marcos de muestra. Determinar la ubicación y la situación de esos niños sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrentan los responsables de las encuestas domiciliarias internacionales.

La experiencia indica que para obtener un panorama completo de las realidades urbanas se requiere, como mínimo, lo siguiente:

- La voluntad política de dar prioridad a la obtención de los datos urbanos sobre otros intereses contrapuestos.
- La colaboración interinstitucional en materia de recolección, análisis y difusión de esos datos.
- La definición clara del concepto de “tugurio urbano” a fin de reducir la confusión conceptual y posibilitar la realización de comparaciones significativas.
- Un muestreo superior a lo habitual en los tugurios, a fin de obtener datos suficientes para llevar a cabo análisis estratificados.
- Garantizar que no se pase por alto ningún tugurio urbano, empleando para ello, por ejemplo, herramientas como los Sistemas de información geográfica.
- No limitarse a los promedios nacionales y las comparaciones entre las zonas rurales y urbanas cuando se trate de analizar y mantener un registro de las disparidades intraurbanas.
- Establecer nuevos índices de riqueza que faciliten el análisis y la comparación de las disparidades entre las zonas urbanas y las rurales, y dentro de cada una de ellas.

Suprimir los obstáculos que dificultan la inclusión

Una comprensión mejor de la exclusión debe conducir a la localización y el desmantelamiento de los obstáculos que impiden a los niños, niñas y familias pobres hacer uso de los servicios y disfrutar de aspectos tan básicos de la ciudadanía como la protección legal y la tenencia segura de un hogar. La prestación de servicios ocupará un lugar central en la respuesta, pero el problema fundamental seguirá siendo el de una exclusión que sistemáticamente socava la capacidad de afianzar los derechos de la infancia.

Un buen modo de empezar es determinando cuáles son los estrangulamientos y obstáculos en cada uno de los entornos urbanos, y analizando la información relativa a estrategias de eficacia probada para superarlos. Hay muchos factores que originan la exclusión de los pobres de las zonas urbanas, por ejemplo, el bajo nivel de ingresos en el hogar, los costes directos e indirectos de los servicios, la deficiencia de los transportes, y la carencia de documentos de identificación. La experiencia revela que es posible mejorar el alcance de los servicios para los más pobres suprimiendo los costes para el usuario, estableciendo alianzas comunitarias y empleando medios de comunicación social y otras estrategias.

Uno de los motivos por los que estas iniciativas ofrecen esperanza es que combinan de forma equilibrada el aumento en la prestación de servicios con medidas orientadas a mejorar la demanda y la utilización de los mismos. La expansión de la oferta (esto es, productos básicos, instalaciones y recursos humanos), aun siendo necesaria para ampliar los servicios de salud y nutrición, no es suficiente para asegurar que los servicios lleguen a los niños, niñas y familias más pobres. Unas medidas eficaces en el ámbito de la oferta deberán estar acompañadas de mejoras en relación a la demanda que promuevan el conocimiento y la absorción de los servicios, la continuidad en su uso y el afianzamiento de su calidad.

También el aumento de la protección social puede contribuir de forma notable a superar los obstáculos financieros que excluyen a los pobres de zonas urbanas. Las transferencias monetarias condicionadas a las familias pobres, que a menudo habitan en las zonas urbanas, han demostrado su eficacia en varios países de América Latina y África². Otra posibilidad creativa son los servicios ambulantes: en Washington, D.C., se presta asistencia en clínicas móviles de salud a los niños, niñas y adolescentes de comunidades subatendidas de esta ciudad que carecen del debido acceso a una atención sanitaria pediátrica³.



© UNICEF/NHQ2011-0956/Marta Ramoneda

Una niña de 14 años en el balcón de un albergue de Benghazi, Libia. Las escuelas de la ciudad se cerraron tras el conflicto armado que ocasionó también el desplazamiento de su familia, en 2011, dejando a las niñas adolescentes con pocas oportunidades para el esparcimiento.



Niños y niñas de Moravia, un barrio pobre de Medellín, Colombia.

Asimismo, es fundamental promover el conocimiento y la utilización de los servicios existentes entre los grupos de población a los cuales van dirigidos. Desde 2002, por ejemplo, la Alianza Mundial para el Monitoreo de la Equidad ha desafiado las desigualdades en materia de salud que afectan a las zonas urbanas de una serie de países mediante la implantación de unas iniciativas de información y colaboración comunitaria. En Ciudad del Cabo, Sudáfrica, por ejemplo, los residentes y trabajadores sanitarios intervienen en todas las etapas del proyecto reasignando personal sanitario, gestionando programas de promoción de la salud en las escuelas y suministrando letrinas sin agua a los asentamientos provisionales⁴.

El plan de actuación deberá incluir no sólo servicios sino también protección. La violencia, en todas sus formas, es denominador común en los vecindarios más pobres y marginados, y la comunidad internacional es cada vez más consciente de la grave amenaza que supone para los derechos y el bienestar de todos, en especial la infancia y las mujeres. Se está actuando para abordar la violencia como problema de alcance internacional, como pone de manifiesto la iniciativa Ciudades seguras y amistosas para todos, un proyecto conjunto de ONU-Hábitat, ONU Mujeres y UNICEF, cuya finalidad es formular estrategias de prevención a escala municipal de carácter esencialmente participativo. Esta iniciativa se sirve de medidas como la formulación de leyes y políticas, la formación, las campañas en los medios de comunicación, el activismo

y el análisis presupuestario para implicar a mujeres, niños, niñas, sus comunidades, los cuerpos policiales, y los responsables de la planificación y la formulación de políticas en la lucha contra la violencia basada en el género. Además, se están poniendo en marcha iniciativas esperanzadoras a escala nacional, en especial en América Latina. Por ejemplo, en Guatemala se ha implantado el programa CEIBA, cuyo cometido es aportar a los jóvenes una alternativa a las drogas y una salida a la violencia instruyéndoles mediante la formación profesional en tareas para las que exista demanda en su localidad. El transporte público seguro y el tráfico bien regulado son aspectos fundamentales en toda ciudad adecuada para la infancia. Los accidentes de tráfico constituyen la principal causa de muerte de jóvenes en todo el mundo. En Colombia, los Países Bajos y Suecia se han implantado con éxito iniciativas orientadas a disminuir el número de lesiones y muertes, que combinan el transporte público, las zonas libres de vehículos de motor, los carriles exclusivos para ciclistas y viandantes y el transporte público.

Asegurar la inscripción y la documentación de todos los niños y niñas debe ser una prioridad, ya que por muy entusiastas que sean los esfuerzos por promover la equidad, lo más probable es que no se aplique a los niños y niñas que carecen de documentos oficiales. Cerca de una tercera parte de todos los niños y niñas de las zonas urbanas quedan sin registrar al nacer, cifra que en África subsahariana y Sudáfrica se aproxima al 50%⁵.



SOLUCIONES LOCALES

por Celine d'Cruz y Sheela Patel,
Shack/Slum Dwellers International

Uno de los avances más prometedores con respecto al objetivo de reducir la pobreza urbana es la creación de redes de organizaciones de base en las que las mujeres desempeñan funciones importantes como agentes de cambio en sus comunidades y en el mundo.

Hemos tenido el privilegio de colaborar con una de esas redes, la Federación nacional de pobladores de tugurios o SDI, por las siglas en inglés de Shack/Slum Dwellers International, desde su fundación en 1996. Existen también redes similares de vendedores ambulantes, de personas que trabajan en sus hogares y de recolectores de desperdicios.

Creemos que a menos que nos unamos, no será posible enfrentar los desafíos de la pobreza urbana. Sumando nuestras fuerzas y compartiendo nuestros conocimientos, experiencias y soluciones, podremos trabajar a una escala significativa. Es por eso que los pobladores de los tugurios de ciudades como Nairobi (Kenya) y Kampala (Uganda), consultan con sus contrapartes en Mumbai (India), que lograron convencer al gobierno, los directivos de la empresa de ferrocarriles y los donantes internacionales para que trasladaran unas 20.000 viviendas durante las labores de modernización del sistema ferroviario. Los pobladores de los vecindarios pobres afectados de Mumbai participaron en la planificación y el diseño de su reasentamiento, lejos de los sitios donde muchos niños habían muerto atropellados por trenes, que en algunos casos circulaban a menos de 10 metros de sus hogares.

SDI cuenta con centenares de miles de miembros federados en un gran número de ciudades de 34 países. Sus integrantes luchan por obtener infraestructura y viviendas adecuadas, tratando de colaborar con los gobiernos locales. Eso requiere años de organización, movilización y establecimiento de alianzas. El proceso comienza cuando las

mujeres organizan cooperativas para compartir sus ahorros y otorgarse préstamos unas a otras para alimentar a sus familias, comprar medicamentos, solventar los costos de transporte de la búsqueda de empleo y pagar la educación de sus hijos. Con el tiempo, las mujeres analizan los ámbitos en que viven y establecen qué es lo que necesitan.

La necesidad más acuciante es la de seguridad de la tenencia de la vivienda. Todos los niños necesitan sitios decentes donde vivir, lugares donde jugar y sentirse seguros. También necesitan agua potable e instalaciones sanitarias adecuadas, para que niños de dos años no tengan que esperar en fila ante un retrete o que las adolescentes no sufran acoso. La tenencia de la vivienda facilita la satisfacción de esas necesidades. También protege a los niños y niñas del estrés y de la pérdida de oportunidades que representa la amenaza del desalojo forzado o de la demolición de sus hogares. La falta de seguridad en la propiedad de la vivienda, por otro lado, significa que las mujeres y los niños deben trabajar cerca de sus hogares, para no estar lejos en caso de desalojo. Porque los niños son los "mensajeros" que advierten a sus padres y vecinos cuando se acerca a la zona un equipo de demolición. Y cuando comienza la demolición de sus viviendas, los niños rescatan de sus hogares todo lo que pueden, para evitar que se lo lleve la policía. Vivir con un temor constante de desalojo termina minando los recursos de las familias. Cuando las negociaciones terminan de manera exitosa con la tenencia de la vivienda, los niños comienzan a ir a la escuela, y los padres se sienten más seguros para realizar inversiones en sus hogares.

En este caso también resulta instructiva la experiencia de las redes de agrupaciones de base. Uno de los componentes fundamentales del trabajo de SDI consiste en lograr que lo invisible resulte difícil de ignorar. Con frecuencia, las ciudades carecen de datos

que registren la existencia de personas que viven de manera "ilegal" en las calles, debajo de los puentes o en terrenos baldíos. Esos pobladores no figuran en los censos y quedan excluidos de los padrones electorales, y sus hijos no son inscritos en el registro civil al nacer. Sin embargo, cuando los documentos sobre los asentamientos y la identificación de sus familias ponen en evidencia su existencia, queda claro que se trata de personas que trabajan, que aportan a la economía de sus ciudades y que tienen derecho a la ciudadanía. Debido a que esos documentos también identifican a los niños que habitan en cada vivienda, se puede establecer quiénes requieren inmunización y educación escolar, cuántos trabajan y qué trabajo realizan. Además de tratarse de nuestra principal herramienta de organización, ese proceso de enumeración hace posible las negociaciones para obtener la tenencia de las viviendas y garantizar la prestación de servicios. Para los niños y niñas, el proceso representa un beneficio adicional, ya que ver que sus padres, y especialmente sus madres, llevan a cabo negociaciones colectivas para mejorar sus vidas y el entorno en que viven constituye un aspecto fundamental de su proceso de socialización.

Evidentemente, estas redes no pueden resolver los problemas de todos los niños. Sin embargo, se trata de aliadas importantes en la lucha por la protección de los derechos de la infancia y desempeñan una labor fundamental con respecto a la seguridad de sus hogares y vecindarios. También pueden zanjar la brecha que separa al mundo del desarrollo urbano formal y las comunidades urbanas pobres al fomentar soluciones que se adapten a las necesidades y características de sus integrantes. La experiencia de nuestro trabajo nos indica que las comunidades pobres están hastiadas de que otros les fijen prioridades de desarrollo. En las alianzas y asociaciones auténticas, los participantes toman decisiones de manera conjunta.

Sheela Patel preside la Junta Directiva de SDI, y colabora también con las ONG indias Mahila Milan, la Federación nacional de pobladores de tugurios y la Sociedad de fomento de los centros de recursos regionales (SPARC, por sus siglas en inglés), que fue fundada en 1984 con el propósito de abordar las cuestiones que afectan a las personas que viven en la calle en Mumbai. Celine d'Cruz es la coordinadora de SDI y fue una de las fundadoras de SPARC. La dirigente comenzó a abogar por los derechos de las personas que viven en la calle y en los tugurios urbanos de la India a principios del decenio de 1980, ayudando a las mujeres pobres de Mumbai a realizar negociaciones colectivas para obtener vivienda, educación y servicios de salud para sus familias.

Situar a la infancia en primer plano

El bienestar de los niños y niñas viene determinado en muy gran medida por su entorno. Sus necesidades y prioridades particulares deben traducirse en esfuerzos por mejorar la vivienda, la infraestructura, la seguridad y la gobernanza. Por ello, las labores de administración local y de planificación urbana han de acometerse con un reconocimiento explícito de los derechos de la infancia y los jóvenes, y con una mayor atención a la edad y el género.

Esto comportará un marco de referencia más amplio en lo que concierne al desarrollo urbano, que acoja a niños y niñas de todas las edades y necesidades –bebés, niños y niñas de corta edad, adolescentes, niños y niñas con discapacidades y niños y niñas desescolarizados– y permita mitigar los peligros que les amenazan.

Asegurar que los pobres de las zonas urbanas dispongan de viviendas adecuadas y de una tenencia segura de las mismas debe ser prioritario. Entre otros beneficios que reporta a la sociedad, la vivienda digna puede proteger a los niños, niñas y familias que viven en zonas densamente pobladas frente a numerosas lesiones, accidentes y enfermedades.

Las políticas robustas son las que combinan las intervenciones para mejorar y expandir la vivienda en beneficio de los pobres de las zonas urbanas con servicios de extensión. Por ejemplo, el programa Minha Casa, Minha Vida, del Brasil, tiene como objetivo edificar tres millones de viviendas en cinco años, al tiempo que prioriza las prestaciones sociales dirigidas a los pobres mediante la educación, las transferencias condicionadas de efectivo y la creación de empleo.

Sin duda es necesario fortalecer la gestión de las zonas urbanas con el fin de posibilitar que genere políticas y servicios que beneficien y salvaguarden los derechos de la infancia. Demasiados gobiernos urbanos sirven a intereses creados y aceptan sin dilación el orden establecido, que a menudo incluye acuerdos officiosos no planificados, pero de enorme alcance, que no satisfacen las necesidades de la población. Hay una necesidad manifiesta de incrementar la responsabilidad.

Además, es necesario que la planificación y la programación en las zonas urbanas se fundamenten en un compromiso con la equidad y con los derechos humanos. Uno de los rasgos distintivos de un compromiso de este género sería la implicación de organizaciones de base en el diseño, la supervisión y la ejecución de las políticas y programas referidos a las zonas urbanas. Los enfoques

participativos pueden dar origen a soluciones sostenibles, pues los puntos de vista de los miembros de una comunidad y de sus niños y niñas suelen ser muy valiosos para mejorar la planificación y el diseño de las ciudades. Tomemos como ejemplo el proyecto CLEANDelhi, una iniciativa de promoción puesta en marcha conjuntamente por organizaciones no gubernamentales y por estudiantes de Nueva Delhi, la India. Gracias al programa CLEAN, creado en 1996 en respuesta al aumento constante de los niveles de desechos, emisiones, tráfico y contaminación, ha sido posible persuadir a los responsables de la formulación de políticas de que inviertan en equipos de fertilización y reciclaje, en sistemas permanentes de vigilancia de la calidad del aire y el agua, en sistemas de filtrado del agua en las escuelas, y en plantas de tratamiento de aguas municipales. Tras su éxito inicial, el programa se ha ampliado a otras ciudades de la India.

De un modo análogo, la recuperación tras las situaciones de desastre precisa de una planificación a la medida de las necesidades de los niños y niñas de las zonas urbanas. Dos evaluaciones practicadas para valorar la respuesta al terremoto que en 2010 asoló Haití revelan la necesidad de mejorar en lo concerniente a conjugar las intervenciones humanitarias con las necesidades concretas de los niños y niñas de las zonas urbanas. Un estudio realizado puso de manifiesto que los organismos no se hallaban suficientemente preparados para el carácter urbano de aquella catástrofe, debido a lo cual no lograron adecuar las respuestas al entorno urbano⁶. La conclusión alcanzada en un análisis independiente fue que las intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene habrían sido más rentables de haberse basado en una comprensión más profunda de la topografía y configuración residencial de las zonas urbanas, y de las necesidades y conductas de su población, en especial los niños y niñas⁷.

Promover alianzas con los pobres de las zonas urbanas

Los desafíos que plantean la pobreza y la desigualdad en la mayoría de las zonas urbanas requieren de una alianza activa entre los pobres y sus gobiernos. Es menester que las autoridades locales y las comunidades coordinen esfuerzos a fin de emplear de forma más eficaz y equitativa los recursos limitados, de aprovechar, y no minar, los esfuerzos y activos de los pobres, que tanto les ha costado acumular, y de incluir a las personas que viven en la pobreza –con frecuencia la mayor parte de la población– en el desarrollo y la gestión general.

La opinión y la participación de los niños, niñas y adolescentes puede ser un aspecto importante de esta alianza; si bien, con demasiada frecuencia, la participación de la infancia deviene en una mera cuestión de formas. Ejemplos de todo el mundo muestran los numerosos beneficios, tanto para la infancia como para los responsables de la formulación de políticas, que trae consigo el promover la representación a escala municipal. En cuatro ciudades de América Latina, por ejemplo, la aplicación a largo plazo de un proceso de consulta en varias etapas con los gobiernos locales sobre cuestiones de carácter urbano ha fructificado en unas ciudades más seguras y equitativas. Entre los logros alcanzados figuran las mejoras en la infraestructura pública de Río de Janeiro y Sao Paulo, en el Brasil, el incremento de los índices de alfabetización en Cotacachí, el Ecuador, y el aumento de los índices de inscripción del nacimiento en Ciudad Guayana, República Bolivariana de Venezuela.

Gracias a la iniciativa internacional Ciudades amigas de la infancia, se ha logrado que los derechos de niños y niñas ocupen una posición preponderante en los programas urbanos. Para que una ciudad merezca la calificación de “ciudad amiga de la infancia” debe ser capaz de demostrar que promueve la participación de la infancia y que honra los derechos de los niños y niñas en sus estrategias, su legislación, sus presupuestos, sus valoraciones sobre la repercusión y sus programas de concienciación pública. Esta iniciativa presenta muchas posibilidades para la expansión, sobre todo en países de ingresos medios que registran procesos rápidos de crecimiento y urbanización.

Debería animarse a los niños, niñas y adolescentes a que se impliquen en los proyectos dirigidos a mejorar sus ciudades. Su participación les confiere una oportunidad muy beneficiosa de expresar sus opiniones, y les inicia en la comprensión del diseño urbano y en el respeto de su entorno. Proyectos fructíferos como Map Kibera, implantado en Nairobi, Kenya, han permitido demostrar que los adolescentes pueden contribuir a generar una base de conocimientos útil para la programación del desarrollo. En Johannesburgo, Sudáfrica, niños y niñas de entre 10 y 14 años procedentes de barrios de bajos ingresos lograron determinar cuáles eran las zonas de riesgo de su ciudad y proponer mejoras viables⁸. Estos niños y niñas declararon que la experiencia había acrecentado su confianza y su conocimiento del entorno.

Este tipo de ejercicios cartográficos pueden facilitar que las comunidades organicen espacios para los juegos y el

ocio, que, además de constituir un derecho de la infancia, son fundamentales para su crecimiento. Con un apoyo modesto por parte del gobierno local, por ejemplo, los residentes pueden crear pequeñas zonas recreativas entre las viviendas. Este emplazamiento permite que progenitores y cuidadores estén cerca.

Las organizaciones de base comunitaria y las organizaciones no gubernamentales también pueden cumplir una función importante cuando la capacidad de las autoridades municipales no sea suficiente. Un ejemplo es Kilikili, una organización radicada en Bangalore, la India, cuyo cometido es crear espacios verdes para jugar, implicando a niños y niñas –sobre todo aquéllos con necesidades especiales– en su proceso de diseño.

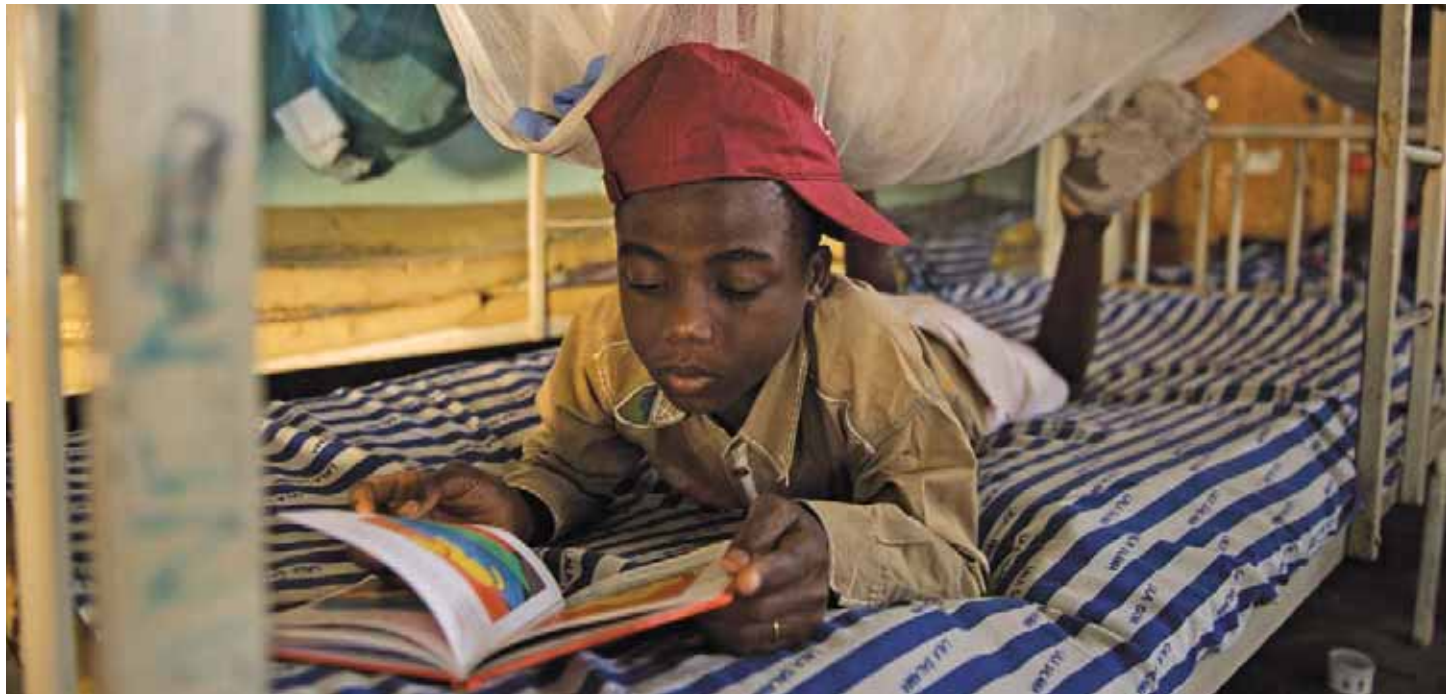
Pero se trata aquí de mucho más que de “juegos de niños”. Los espacios públicos para jugar pueden mitigar el hacinamiento y la falta de privacidad en el hogar, y permiten a los niños y niñas mezclarse con compañeros de distintas edades y entornos. Esta experiencia temprana de la diversidad puede contribuir a sentar los cimientos de una sociedad más equitativa⁹. Además, existen numerosos indicios de que el contacto con los árboles, el agua y los parajes naturales son beneficiosos para el bienestar físico, mental y social de niños y niñas¹⁰.

Trabajar unidos a fin de lograr mejoras que beneficien a la infancia

Los proyectos y programas que se presentan en este informe son sólo una muestra de lo que se está haciendo para asegurar la equidad en materia de protección y acceso a los servicios. En su conjunto, ofrecen una idea de lo que es posible lograr cuando los derechos de la infancia se sitúan en el centro de los programas urbanos, en un contexto de alianza activa con las comunidades.

En cualquier circunstancia, pero de forma especial en estos tiempos difíciles, es preciso que agentes de todos los ámbitos –desde el comunitario al mundial–, de la ciudadanía y del sector público y privado, aúnen sus esfuerzos y energías con el fin de crear unos entornos urbanos conductos al respeto de los derechos de la infancia.

Las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales pueden desempeñar un papel fundamental en lo tocante a implicar a la infancia en la gestión municipal y en la toma de decisiones de alcance comunitario.



Un niño lee en su cama en Kuleana, un centro para niños que trabajan en las calles situado en la ciudad de Mwanza, República Unida de Tanzania.

Las comunidades y las autoridades locales deben comprometerse a fondo para que los derechos de la infancia se respeten. Además, las cuestiones de naturaleza transfronteriza, como la migración y la trata de seres humanos, exigen una acción coordinada urgente.

Las alianzas internacionales de organizaciones ciudadanas pueden aprovechar el potencial de las entidades que las integran para promover los intereses de la infancia y para poner en relación a comunidades de todo el mundo. Un ejemplo ilustrativo es Shack/Slum Dwellers International. Esta red reúne a federaciones de base —muchas de las cuales dirigen y mantienen mujeres— integradas por pobres de zonas urbanas, en las que se abordan cuestiones como la vivienda, su titularidad, y problemas básicos de infraestructura. Estas redes facilitan el intercambio entre comunidades marginadas de todo el mundo y sirven como nexo de unión entre estas comunidades, las autoridades locales y nacionales y los organismos internacionales.

Las políticas e intervenciones concernientes a las zonas urbanas en las que participan diferentes esferas gubernamentales exigen una mayor coordinación. Por ejemplo, para hacer frente a la violencia urbana que afecta a la infancia es preciso colaborar al objeto de abordar las realidades políticas y económicas de ámbito local y nacional, de influir en las normas y actitudes culturales,

y de restablecer la confianza entre las autoridades, las instituciones y el público general.

Las organizaciones ciudadanas, y en particular las organizaciones de base comunitaria, deberían figurar en la programación y la gobernanza urbanas, dado que desempeñan un papel fundamental en lo que se refiere a facilitar que las comunidades locales influyan en las políticas.

Hacia unas ciudades más justas

Más de la mitad de la población mundial vive ya en ciudades grandes y pequeñas, de modo que cada vez son más los niños y niñas que crecen en entornos urbanos. Sus infancias urbanas reflejan las enormes disparidades que se viven en las ciudades: el pobre junto al rico, la oportunidad frente a la lucha por la supervivencia.

La equidad debe ser el principio rector de las intervenciones en pro de todos los niños y niñas de zonas urbanas. Los niños y niñas de los barrios de tugurios, nacidos y criados en las circunstancias más desafiantes de pobreza y desvalimiento, exigirán una especial atención; pero no debe ser a expensas de los niños y niñas de otros lugares. Es preciso no perder de vista el objetivo principal: unas ciudades más justas y más acogedoras para todas las personas, empezando por los niños y niñas.