



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de diciembre de 2020
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2021

9 a 12 de febrero de 2021

Tema 8 del programa provisional*

Evaluación de la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos

Resumen**

Resumen

El crecimiento urbano está estrechamente relacionado con el desarrollo sostenible, puesto que afecta al desarrollo social, económico y ambiental. Las ciudades y las aglomeraciones metropolitanas urbanas son motores de crecimiento económico: representan cerca del 60% del producto interno bruto de muchos países. Sin embargo, también causan desigualdad. Se estima que más del 56% de la población mundial —unos 4.400 millones de personas— vive en ciudades. Está previsto que esta cifra aumente hasta el 70% a mediados de siglo: diversas estimaciones del Banco Mundial indican que cerca de 1,4 millones de personas se trasladan a zonas urbanas cada semana. Muchas de ellas acaban en barrios marginales o asentamientos informales. Actualmente, cerca de 1.000 millones de personas viven en barrios marginales, de los cuales aproximadamente 350 millones son niños. De aquí a 2030, se espera que el número de personas que viven en barrios marginales ascienda a los 2.000 millones, lo que equivale a una cuarta parte de la población mundial.

El informe de evaluación presenta las conclusiones de la primera evaluación mundial de la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos. Se basa en pruebas de un examen de datos mundiales y análisis de tendencias, el mapeo de más de 72 oficinas del UNICEF en los países y estudios de caso de cinco países —a saber, Belice, el Brasil, España, Filipinas y la República Árabe Siria—. Las conclusiones y recomendaciones formuladas tienen como propósito fortalecer la

* E/ICEF/2021/1.

** El resumen del informe de evaluación se publica en todos los idiomas oficiales. El informe completo se encuentra disponible en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo).

Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



programación y las estrategias urbanas de la organización, de manera que se fomente el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La evaluación contiene un capítulo complementario sobre la pandemia de enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19), cuyo brote surgió en medio del ejercicio de evaluación. A medida que la pandemia se propagaba, rápidamente quedó claro que la crisis afectaba desproporcionadamente a las zonas urbanas, a las que se atribuía el 90% de los casos registrados. En consecuencia, el capítulo complementario de la evaluación se elaboró tomando como base los análisis de la respuesta urbana del UNICEF a la pandemia de COVID-19 en tres países: el Brasil, España y la India.

Las conclusiones de la evaluación aplauden el importante papel que ha desempeñado el UNICEF a la hora de cubrir las necesidades de los niños de los entornos urbanos. La evaluación, que también valoró el potencial de la organización de contribuir más al bienestar de los niños en este tipo de entornos, formuló diversas recomendaciones; cuatro de ellas se consideran clave y se resumen a continuación.

1.1 Recomendaciones destinadas al plano mundial, regional y nacional:

a) Actualizar la nota estratégica urbana y publicar un procedimiento organizacional para ofrecer directrices claras a los asociados y a las oficinas en los países respecto a la manera en la que el UNICEF mejorará su apoyo a los niños de los entornos urbanos. Lo anterior incluye el tema prioritario y el alcance de la programación; modelos de asociación y programación; la manera con que abordar obstáculos estructurales específicos para el bienestar de los niños de los entornos urbanos; y la descripción de las funciones de las sedes, las oficinas regionales, las oficinas en los países y los comités nacionales.

b) Priorizar la intensificación de las labores en entornos urbanos con metas y esferas de resultados específicas en el nuevo plan estratégico.

2.1 En los países de ingreso mediano y bajo con barrios marginales o asentamientos informales, priorizar la atención de las necesidades de los niños mediante los modelos de asociación y programación más apropiados, de conformidad con las ventajas comparativas del UNICEF:

a) Elaborar e implementar un enfoque para el conjunto de la organización respecto a las actividades de promoción, las asociaciones y la recaudación de fondos para los niños que viven en barrios marginales y asentamientos informales urbanos.

b) En los países con barrios marginales, priorizar dicho enfoque en los planes de trabajo y los documentos de los programas para los países.

2.2. En los países de ingreso alto, redirigir la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia a fin de intensificar la colaboración en materia de promoción de los derechos del niño y participación de los niños:

a) Optimizar la rendición de cuentas de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia para favorecer su ampliación como colaboración estratégica solo en zonas urbanas de los países de ingreso alto.

b) Teniendo en cuenta los riesgos existentes en materia de reputación asociados con el reconocimiento o la certificación por parte del UNICEF de ciudades y municipios como “amigos de la infancia”, el UNICEF debe colaborar con los asociados pertinentes —como gobiernos (estatales o nacionales) o centros de estudio

(por ejemplo, universidades)— que puedan tomar el relevo de la rendición de cuentas del proceso de reconocimiento o certificación tomando como base un sistema de seguimiento y evaluación robusto.

3. El UNICEF debe abordar los vínculos existentes entre la programación humanitaria y para el desarrollo en las ciudades y los municipios, valorando la manera en la que la gobernanza y la inversión en infraestructuras y servicios pueden reducir la exposición y el riesgo de las poblaciones afectadas y contribuir a aumentar la resiliencia de las ciudades.

4. El UNICEF debe ampliar la capacidad organizacional de su dotación de personal y su estructura a todos los niveles para respaldar la agenda urbana:

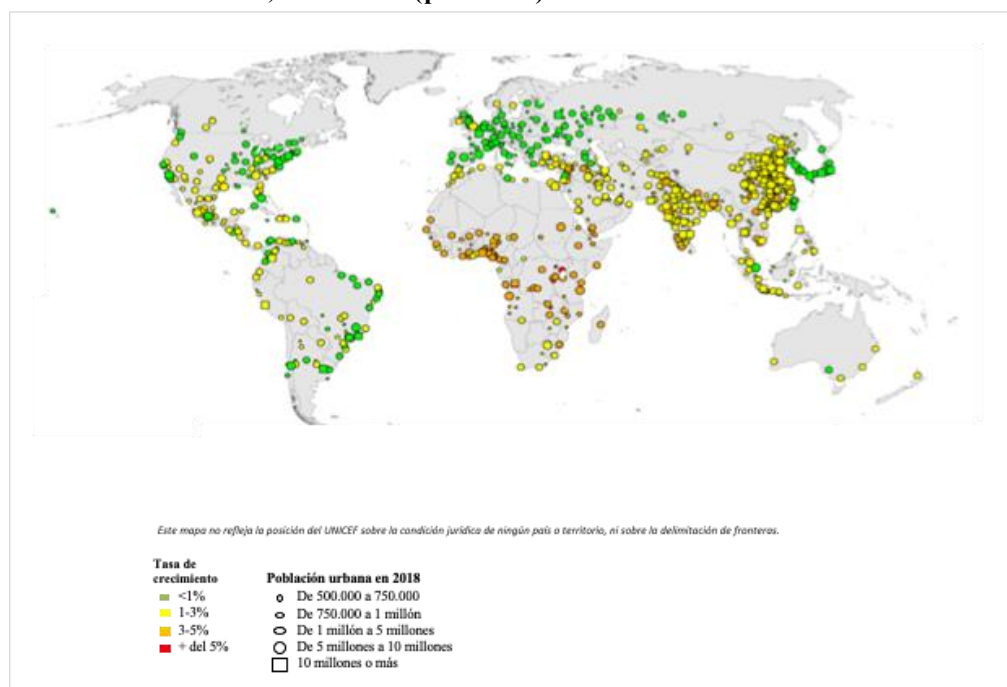
a) Las oficinas regionales y en los países deben articular su enfoque urbano con arreglo a sus contextos, así como a sus prioridades programáticas y en materia de asociación. Asimismo, deben designar coordinadores urbanos para gestionar y respaldar la programación urbana de las oficinas en los países.

En la sección VI se recogen los elementos de una decisión para su examen por parte de la Junta Ejecutiva.

I. Introducción

1. Cada vez más, la pobreza y la exclusión infantiles a escala mundial son fenómenos urbanos. Actualmente, más de la mitad de los niños del mundo viven en ciudades; muchos de ellos, en barrios marginales y zonas informales. Está previsto que estas cifras aumenten en los próximos años: de aquí a 2050, 2.500 millones de personas se sumarán a las poblaciones urbanas del mundo, y el 90% de este crecimiento tendrá lugar en África y Asia. Gran parte de este crecimiento se dará en barrios marginales y asentamientos informales, que ya albergan a 1.000 millones de personas. De aquí a 2030, se espera que 1 de cada 4 personas a escala mundial —unos 2.000 millones de personas— habite en barrios marginales. Al mismo tiempo, el perfil demográfico de las poblaciones urbanas es cada vez más joven. De aquí a 2030, la mayoría de la población urbana del mundo tendrá menos de 18 años de edad.

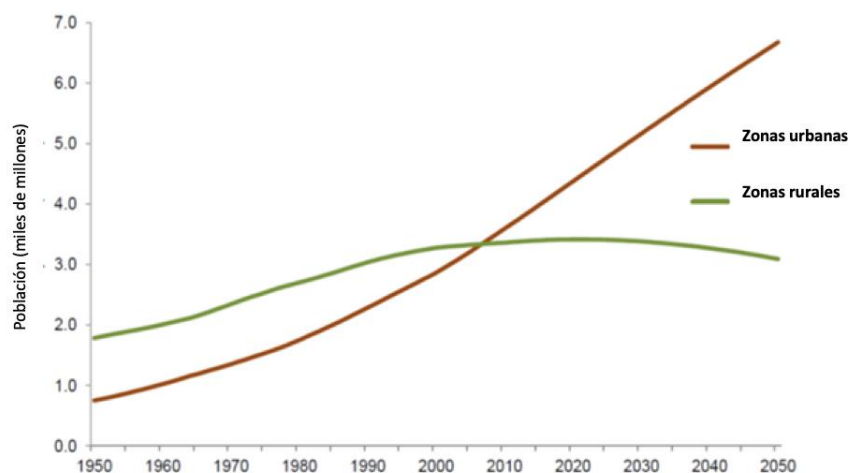
Figura I
Crecimiento urbano, 2018-2030 (previsión)



2. La labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos no es nueva. Su publicación *Estado Mundial de la Infancia 2012*¹ se centraba en los niños y las niñas y la agenda urbana. Partiendo de este importante trabajo, se elaboraron dos documentos internos clave. El primer documento, la nota estratégica urbana mundial “Urban 101” (2016), sirvió de referencia para la elaboración, en 2017, de la nota estratégica sobre la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos (“nota estratégica urbana”). A estas publicaciones le siguió el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021, donde se reflejaban los retos que planteaba la rápida urbanización y la necesidad de que el UNICEF apoyara a los niños en estos contextos. Estos documentos identificaban prioridades clave de la labor del UNICEF de los entornos urbanos y tenían como fin contribuir a la preparación de documentos de los programas para los países y planes de trabajo en todos los niveles de la organización.

¹ Disponible en https://www.unicef.org/spanish/sowc2012/pdfs/SOWC%202012%20Main%20Report%20LoRes%20PDF_SP_03132012.pdf.

Figura II
Poblaciones urbanas y rurales del mundo, 1950-2050



Fuente: *World Urbanization Prospects 2018: Highlights* (publicación de las Naciones Unidas, 2019).

3. La evaluación aparece en un momento en el que el UNICEF está revisando el Plan Estratégico para 2018-2021 y está preparando un nuevo plan estratégico. A fin de que los países alcancen sus compromisos de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para, así, no dejar a nadie atrás, se deben abordar diversos retos, como la urbanización rápida y desigual en un mundo cada vez más urbanizado, así como los riesgos que suponen los asentamientos informales o los barrios marginales para los derechos del niño. Por consiguiente, el propósito general de la evaluación consiste en analizar la labor en curso de la organización en favor de los niños de los entornos urbanos con la intención de fundamentar las indicaciones futuras.

4. La evaluación tenía tres objetivos:

a) Valorar la relevancia de los enfoques del UNICEF en la consecución de resultados en favor de los niños de los entornos urbanos, lo que incluye entender la relevancia de estos enfoques para los contextos locales.

b) Comprender mejor los resultados alcanzados hasta la fecha por el UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos, lo que incluye su capacidad de implicar a las partes interesadas y a los niños.

c) Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de distintos enfoques sostenibles en lo relativo a las labores en entornos urbanos.

5. Además de lo indicado anteriormente, el capítulo complementario sobre la pandemia de enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19) presenta un análisis de la respuesta de tres oficinas del UNICEF en los países desde una perspectiva urbana. Dicho capítulo gira en torno a diversas preguntas adicionales, entre ellas:

a) ¿Qué impacto ha tenido la COVID-19 en entornos urbanos, incluidos los entornos de bajos recursos como barrios marginales y asentamientos informales? ¿La pandemia ha puesto de relieve vulnerabilidades subyacentes y ocultas que afrontan los niños de los entornos urbanos?

b) ¿Cómo ha respondido el UNICEF ante la pandemia de COVID-19 en entornos urbanos? ¿Cuál de los enfoques urbanos es más relevante de cara a la preparación y la respuesta en caso de pandemia urbana? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?

c) Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la respuesta a la COVID-19, ¿qué componentes críticos se deben incluir en el futuro marco de programas urbanos del UNICEF?

II. Enfoque de la evaluación: metodología y alcance

6. En general, la evaluación adoptó un enfoque de evaluación formativa basado en la teoría. Empezó con la creación y el perfeccionamiento posterior de una teoría del cambio explícita para cada uno de los tres enfoques más prevalentes a la hora de trabajar en entornos urbanos, identificados mediante un mapeo inicial de los informes anuales de 2018 de las oficinas del UNICEF en los países. A partir de este ejercicio de mapeo, entrevistas con informantes clave y un análisis documental, el equipo de evaluación identificó tres enfoques principales de la labor de la organización en favor de los niños de los entornos urbanos; estos se hacen eco del carácter multi- e intersectorial de su programación:

a) **Sectorial:** En este enfoque, la labor en favor de los niños de los entornos urbanos es específica del sector en uno o más sectores y en esferas intersectoriales, lo que incluye la nueva esfera de la labor urbana de la organización que promueve un entorno urbano seguro y limpio para los niños. Por norma general, este enfoque se basa en las necesidades, y a menudo está dirigido por el ministerio o el departamento de un sector y es implementado en una o más ciudades o municipios. El trabajo sectorial también suele adoptar la forma de iniciativas *ad hoc* o de respuesta a emergencias.

b) **Integrado:** Este enfoque implica combinar estratégicamente dos o más intervenciones sectoriales o esferas intersectoriales y/o la programación de diferentes sectores aprovechando los diversos planes de trabajo sectoriales, pero contando con una integración y coordinación a nivel de ciudad o municipio para mejorar la convergencia programática al tiempo que se trabaja en favor de los niños de los entornos urbanos.

c) **Iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia:** Se trata de una plataforma mediante la cual gobiernos locales y otras partes interesadas del ámbito local implementan la Convención sobre los Derechos del Niño en el plano comunitario, de ciudad o municipal.

7. La metodología básica de la evaluación consistió en estudios de caso comparativos, que son especialmente útiles para comprender las diversas formas en las que el contexto influye en el éxito de una intervención. Con el fin de facilitar un enfoque comparativo, los estudios de caso de la evaluación desagregaron adicionalmente los tres enfoques principales, cuando era posible, por contexto: desarrollo-humanitario para los dos primeros enfoques y comités nacionales y países en que se ejecutan programas para el tercero. La muestra de los estudios de caso de los países aspiraba a incluir una combinación de niveles de ingresos nacionales y tamaños de los programas.

8. La evaluación se basó en múltiples datos cuantitativos y cualitativos. El equipo de evaluación examinó más de 1.000 documentos, conjuntos de datos y sistemas del UNICEF y de terceros. Se llevaron a cabo entrevistas y debates de grupos focales en el plano nacional, regional y mundial con 346 participantes. En cinco países, se realizaron estudios de caso exhaustivos: Belice, el Brasil, España, Filipinas y la República Árabe Siria, con misiones sobre el terreno en Belice, el Brasil y España. Además, se organizó una encuesta de U-Report en la que participaron 2.925

adolescentes del Brasil, y en Filipinas se realizó una encuesta a 70 niños a partir de un estudio.

9. Respecto al alcance, la evaluación abarcó el período del Plan Estratégico para 2018-2021, así como la base de referencia del plan estratégico para la labor en entornos urbanos (de 2016 a 2020). Si bien la atención se siguió centrando en este último período, los estudios de caso también incluyeron programas y resultados anteriores. Desde el punto de vista temático, los programas urbanos del UNICEF engloban la labor sectorial de la organización (salud; nutrición; educación; protección de la infancia; agua, saneamiento e higiene —WASH—; y política social), así como su labor transversal (humanitaria, en materia de datos y pruebas, asociaciones, innovación, comunicación para el desarrollo, desarrollo y participación de los adolescentes, discapacidad y cuestiones de género).

10. La evaluación tenía tres objetivos principales, con una serie de preguntas de evaluación más detalladas en cada uno de ellos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

Objetivos y preguntas de la evaluación

-
- | | |
|-------|--|
| 1. | Valorar la relevancia de los enfoques del UNICEF en entornos urbanos en la consecución de resultados en favor de los niños |
| 1.1. | ¿Qué tipos de enfoques adoptan las oficinas en los países para la consecución de resultados en favor de los niños, incluidos resultados sobre los derechos del niño, la desigualdad y las cuestiones de género, al trabajar en entornos urbanos? ¿Cuál es su <i>modus operandi</i> ? |
| 1.2. | ¿En qué medida los enfoques son coherentes con la nota estratégica sobre la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos y el Plan Estratégico para 2018-2021? |
| 1.3. | ¿Los enfoques de la labor que se realiza en entornos urbanos tienen base empírica y abordan las necesidades identificadas? |
| 1.4. | ¿En qué medida están los enfoques de la labor que se realiza en entornos urbanos basados en una buena comprensión del contexto local, incluido el contexto de la gobernanza? ¿En qué medida tienen en cuenta la equidad y son sensibles al género? |
| 1.5. | ¿En qué medida los enfoques abordan los factores que propician el cambio en el panorama urbano? |
| <hr/> | |
| 2. | Comprender mejor los resultados alcanzados hasta la fecha por el UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos |
| 2.1. | ¿Qué resultados clave se han alcanzado hasta la fecha, incluidos resultados sobre los derechos del niño y la reducción de las disparidades urbanas? |
| 2.2. | ¿Se alcanzaron resultados no planeados? |
| 2.3. | ¿Qué nivel de eficacia mostraron los diferentes enfoques en la labor en entornos urbanos? |
| 2.4. | ¿En qué medida ha tenido éxito el UNICEF al colaborar con las partes interesadas pertinentes en sus enfoques de trabajo en entornos urbanos? |
| 2.5. | ¿En qué medida participaron las poblaciones urbanas afectadas en los enfoques identificados del UNICEF? |
| <hr/> | |
| 3. | Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de distintos enfoques sostenibles en lo relativo a las labores en entornos urbanos con la intención de fundamentar las indicaciones futuras |
| 3.1. | ¿Cuáles son las buenas prácticas y las lecciones aprendidas? |
| 3.2. | ¿Es preciso destacar alguna solución innovadora y generada a escala local? |
-

-
- 3.3. ¿En qué medida se pueden ampliar o replicar estos enfoques en otros contextos?
- 3.4. Partiendo de los factores que impulsan el cambio en el contexto urbano, ¿qué nuevos enfoques o modificaciones de enfoques existentes debe hacer suyos el UNICEF para aprovechar la consecución de resultados a escala en favor de los niños de los entornos urbanos?
-

III. Conclusiones clave de la evaluación

11. Esta sección presenta las conclusiones clave de la evaluación en consonancia con los objetivos de la evaluación.

A. Objetivo 1: Valorar la relevancia de los enfoques del UNICEF en entornos urbanos en la consecución de resultados en favor de los niños

12. La evaluación detectó tres enfoques principales en la labor con niños de los entornos urbanos: a) enfoque integrado; b) enfoque sectorial; e c) iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia. Todos ellos incluyen diferentes modelos específicos a los países. Los enfoques se basaron en tres marcos o directrices diferentes del UNICEF para la gobernanza urbana y local la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia. La nota estratégica urbana identifica cinco pilares clave de la programación en entornos urbanos, si bien no detalla los pasos que se deben seguir a fin de elaborar e implementar un programa. Las directrices en materia de gobernanza local identifican cuatro esferas clave del trabajo con los gobiernos locales, si bien carecen de un enfoque urbano y vínculos con gobiernos nacionales y regionales. Cabe destacar que la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia ha sido la más eficaz a la hora de establecer objetivos y un marco de resultados para el trabajo tanto en las ciudades como con las comunidades. No obstante, el marco no está en consonancia con la reducción de las disparidades en entornos urbanos, y tampoco especifica metas e indicadores. Es más, en los países en que se ejecutan programas esta iniciativa únicamente se ha adoptado como un proyecto secundario.

13. La evaluación mostró que la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos es muy relevante para los objetivos y las estrategias que se articulan en el Plan Estratégico y en la nota estratégica urbana. Sin embargo, se observan deficiencias en el marco estratégico existente y ciertas lagunas en las directrices:

a) **Plan Estratégico para 2018-2021:** La labor centrada en entornos urbanos es transversal por naturaleza. No obstante, el Plan Estratégico únicamente establece resultados y productos específicos a los entornos urbanos que atañen a toda la organización en el Grupo de Objetivos 4 (Cada niño vive en un ambiente seguro y limpio), sin detallar estrategias y metas específicas de los entornos urbanos en otros Grupos de Objetivos.

b) **Nota estratégica urbana:** La nota estratégica urbana no articula un marco programático con indicadores asociados para los cinco pilares prioritarios, ni responsabilidades o recursos de la sede del UNICEF en el plano nacional que contribuyan a los resultados específicos de entornos urbanos. Es preciso definir cómo debe trabajar el UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos y cómo deben ser los programas urbanos en diferentes contextos, contando con directrices adecuadas respecto a la colaboración con sistemas de gobernanza urbanos complejos.

14. En la sede, solamente existen dos cargos dedicados a la labor que se realiza en entornos urbanos: una persona que asesora sobre temas urbanos de categoría superior y una persona especialista en el sector WASH para entornos urbanos, ambas

pertenecientes a la División de Programas. Únicamente una oficina regional, la de Asia Oriental y el Pacífico, ha creado un puesto de especialista en temas urbanos, aunque por falta de fondos actualmente se ha estancado en la fase de contratación. La labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos está coordinada por dependencias de políticas sociales (Asia Oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe), dependencias de comunicación para el desarrollo (Europa y Asia Central) o dependencias del sector WASH (África Oriental y Meridional). En las regiones donde se observan las tasas de urbanización más rápidas y las desigualdades y crisis más acuciantes, el UNICEF no cuenta con coordinadores designados (Oriente Medio y África Septentrional, Asia Meridional, África Central y Occidental) ni presupuestos al respecto.

15. La evaluación reflejó que el enfoque con más potencial para propiciar resultados en favor de los derechos del niño y la reducción de las disparidades urbanas —a saber, el enfoque integrado— fue el menos prevalente. De las 72 oficinas en los países que participan en programas urbanos, solo 5 trabajan en favor de los niños de los entornos urbanos mediante un enfoque integrado: Bangladesh, el Brasil, el Líbano, el Perú y Filipinas. Existen dos tipos de modelos en el enfoque integrado que permiten a los países articular una respuesta más diferenciada ante las diferentes escalas de los entornos urbanos: a) un modelo basado en la certificación diseñado para elevar los promedios dentro de los municipios a escala en todo un país; y b) un modelo de asociación en grandes ciudades, que se centra en los niños y adolescentes vulnerables y marginados y en una serie reducida de prioridades. La aplicación del enfoque integrado en otros lugares indica que se necesitan diferentes tipos de modelos para abordar las disparidades inter- e intraurbanas. La Auditoría de Gobernanza Local Adaptada a los Niños de Filipinas es el único modelo gestionado por el Gobierno nacional, con la asistencia técnica del UNICEF. Por otro lado, el Gobierno ofrece un reconocimiento (el Sello de Gobernanza Local Adaptada a los Niños), lo que hace que este modelo sea más sostenible.

16. A pesar de la alta prevalencia del trabajo sectorial en entornos urbanos, la evaluación señaló que existían escasas estrategias y directrices sectoriales al respecto. Solo el sector WASH ha elaborado una estrategia exhaustiva para los entornos urbanos; asimismo, el sector de la salud cuenta con directrices para la inmunización en entornos urbanos concretamente. Existen otras guías orientativas generales disponibles —como, por ejemplo, las destinadas a la financiación pública en favor de los niños o la selección de prioridades geográficas— que también contribuyen al diseño de programas en entornos urbanos, si bien dichas guías carecen de una perspectiva urbana específica. El resto de los sectores no ha elaborado estrategias o directrices específicas para adaptar los enfoques programáticos a los contextos urbanos. De igual modo, los enfoques sectoriales en contextos humanitarios adolecen de una falta de orientación respecto a cómo aplicar los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria al diseñar una respuesta específica a la ciudad teniendo en cuenta características propias de los entornos urbanos como la densidad, la informalidad, la seguridad vial, los sistemas interdependientes complejos y la diversidad y multiplicidad de agentes.

17. Tanto el enfoque integrado como el de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia son sensibles a los contextos de gobernanza municipal y se basan en: a) la Convención sobre los Derechos del Niño; b) la descentralización; y c) la necesidad de fortalecer la prestación equitativa de servicios sociales de calidad. Sin embargo, la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia, al centrarse en la defensa de los derechos del niño en entornos urbanos, no está diseñada para ampliar los servicios básicos de calidad para los niños ni reducir las disparidades urbanas. Los países que cuentan con programas urbanos desde hace tiempo (el Brasil y Filipinas) empezaron a implementar esta iniciativa a finales de la década de 1990 pero, a causa de las

deficiencias mencionadas, decidieron adoptar un enfoque integrado de la programación urbana a fin de alcanzar logros a nivel de resultados centrados en la reducción de las disparidades en los municipios a escala. En los modelos más eficaces, el enfoque integrado forma parte del programa del UNICEF en el país, mientras que la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia se suele llevar a cabo de forma paralela.

18. La evaluación evidenció que se necesitan directrices más amplias en materia de programación urbana. La nota estratégica urbana no articula metas o indicadores para los cinco pilares prioritarios, ni responsabilidades o recursos de la sede en el plano nacional que contribuyan a los resultados de los entornos urbanos. Desde la formalización de la nota estratégica urbana, las directrices sobre programación se han ampliado mediante un capítulo temático sobre los niños de los entornos urbanos como parte del conjunto de herramientas para el análisis de la situación de última generación. La visión subyacente a las directrices consiste en aumentar la atención que se presta a las cuestiones urbanas en los programas para los países, partiendo de un análisis de la situación. No obstante, un examen de los documentos de los programas para los países señala que la sensibilización respecto al impacto de la urbanización en un análisis o una investigación de la situación no se traduce necesariamente en programas en favor de los niños de los entornos urbanos.

19. La evaluación reflejó que el enfoque integrado y el enfoque de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia en entornos urbanos lograron influir en un amplio abanico de cuestiones urbanas ampliando la participación de las partes interesadas más allá de los gobiernos locales a fin de incluir el plano regional/estatal/provincial y nacional. Actualmente, las directrices del UNICEF para trabajar con gobiernos locales no especifican estrategias de colaboración con el sistema de gobernanza urbano en toda su extensión y complejidad. Sin embargo, la gobernanza urbana eficaz comprende la relación ciudad-país, la capacidad municipal y el papel del sector privado, así como sistemas políticos e instituciones.

20. El equipo de evaluación creó un marco para orientar el análisis de los factores que propician el cambio en los contextos urbanos (además de para responder las preguntas de la evaluación). El marco toma como base tres dimensiones interconectadas del cambio: a) la equidad y la inclusión (la visión básica del cambio); b) la urbanización y la planificación (la organización espacial del cambio); y c) sistemas adaptativos complejos (la gestión y la aplicación del cambio).

21. En su mayor parte, la organización no afronta las dos tendencias principales de los contextos urbanos, a saber: a) el crecimiento excluyente y la privatización de la planificación que excluyen a los pobres urbanos y a los nuevos migrantes de los espacios urbanos de planificación formal; y b) la informalidad generalizada, como, por ejemplo, el mayor número de personas que viven en asentamientos informales y barrios marginales. Habida cuenta de que más de 1.000 millones de personas viven en los barrios marginales de ciudades de todo el mundo, y de que probablemente esta cifra se duplique de aquí a 2030, la programación del UNICEF en países con una informalidad urbana generalizada debería centrarse en abordar las necesidades de los niños vulnerables en entornos urbanos, especialmente los que viven en barrios marginales y asentamientos informales. Las lecciones aprendidas del Brasil, Filipinas y otros países precursores de la expansión urbana demuestran que, una vez ha tenido lugar el crecimiento urbano no planificado y desigual (favelas y barrios marginales en zonas periurbanas y lugares en situación de riesgo dentro de las ciudades), corregir las consecuencias negativas es difícil y costoso. El UNICEF y otros asociados para el desarrollo no tienen demasiado margen para trabajar junto con los países y las ciudades a fin de desarrollar una urbanización equitativa y una planificación urbana inclusiva para reducir la pobreza y los riesgos ambientales. De no hacerlo, la labor del UNICEF en torno a las ciudades no contribuirá a corregir las vulnerabilidades

estructurales subyacentes que afectan a los niños de entornos urbanos. El vínculo existente entre la planificación excluyente y la violencia urbana, como se ha observado especialmente en el Brasil, apenas se empieza a reflejar en modelos de programación urbana de grandes ciudades. Este aspecto se debe integrar en el marco de la programación urbana, junto con directrices técnicas adecuadas.

22. La planificación urbana es una esfera muy reciente para el UNICEF; gran parte de la capacitación y el trabajo de carácter preparatorio se encuentran en fase de desarrollo. No obstante, la capacitación se centra exclusivamente en la planificación del transporte y la seguridad vial, desatendiendo esferas tan importantes de la planificación urbana adaptada a los niños como los espacios públicos seguros. Cuando los países han emprendido proyectos en los ámbitos de la planificación urbana y el medio ambiente —como, por ejemplo, mediante la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia—, estos normalmente han sido a pequeña escala y no han abordado los factores que propician el cambio identificados en la evaluación o las Directrices para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre ciudades y asentamientos humanos más seguros (2019)². Aunque es cierto que existen ciertas directrices, como el manual del UNICEF *Shaping urbanization for children: A Handbook for Child-Responsive Urban Planning* (2018)³ (Construyendo el entorno urbano para niños: Un manual sobre la planificación urbana responsable con la infancia), estas no proporcionan información operativa a las oficinas en los países respecto a una planificación urbana adaptada a los niños. A pesar de que muchos países de los estudios de caso son los más vulnerables ante el cambio climático, los programas urbanos no abordan suficientemente la reducción y la gestión del riesgo de desastres o la adaptación al cambio climático. Se observó que ninguno de los países trataba cuestiones sobre la degradación ambiental relacionadas con la contaminación del aire y el agua, y los residuos.

23. La evaluación reflejó que la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos en gran medida coincidía y se interrelacionaba con la gobernanza local, en función del marco propicio más general, además de centrarse muy especialmente en la participación de los adolescentes. Pese a que este aspecto es relevante a la hora de impulsar el cambio en relación con los sistemas adaptativos complejos, los programas urbanos aplicados a ciudades grandes y complejas apenas están empezando a reflejarse en los enfoques, y existen deficiencias en muchas otras dimensiones de este factor. La evaluación señaló deficiencias en la asociación del UNICEF con el sector privado, su colaboración con los sistemas complejos implicados en la gestión de la planificación y la urbanización, y sus finanzas públicas en favor de los niños a escala local. Diversos comités nacionales y oficinas en los países están dispuestos a abordar dichas deficiencias en el futuro. Los modelos de todos los enfoques reconocen que las políticas y los recursos municipales, en ciudades grandes y pequeñas, dependen de transferencias fiscales y marcos normativos nacionales y regionales, y que no es posible alcanzar resultados a escala trabajando únicamente en enfoques ascendentes con las ciudades. Esto es especialmente cierto en las crisis humanitarias, en las cuales los recursos municipales fácilmente se pueden ver desbordados.

B. Objetivo 2: Comprender mejor los resultados alcanzados hasta la fecha por el UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos

24. Entre los diferentes modelos que forman parte del enfoque integrado, se comunican logros a nivel de resultados más sistemáticamente en los modelos basados

² HSP/HA/1/2/Add.3.

³ www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Shaping_urbanization_for_children_handbook_2018.pdf.

en la certificación (sello municipal y Auditoría de Gobernanza Local Adaptada a los Niños), seguidos por modelos de asociación a nivel de ciudad. Asimismo, los modelos de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia obtienen logros en materia de resultados, aunque dentro de su propio marco de objetivos y resultados, no necesariamente en consonancia con los resultados sobre la reducción de la disparidad. Tanto el enfoque integrado como la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia contribuyen a la obtención de resultados, lo que incluye la mejora de la gobernanza municipal en favor de los niños, la participación de los adolescentes, la coordinación intersectorial y los planes locales con base empírica. Sin embargo, la evaluación reflejó una variabilidad significativa en la calidad de los planes entre los enfoques y dentro de ellos.

25. Así, señaló una variación considerable en la capacidad de supervisar la labor en favor de los niños de los entornos urbanos, apuntando diferencias patentes en a) el diseño, la periodicidad de la presentación de informes y la función de los sistemas de seguimiento; y b) la calidad y la disponibilidad de datos sobre los niños de los entornos urbanos. En general, el enfoque humanitario sectorial y el integrado han invertido en sistemas más sólidos, con insumos significativos de recursos humanos (UNICEF y asociados) para gestionar la recopilación, la validación y la comunicación de datos.

26. Entre todos los enfoques, el modelo integrado incluye el sistema de seguimiento más coherente, el cual se centra en los logros a nivel de resultados en favor de los niños. Por otro lado, tal y como indica la evaluación, cuando la presentación de informes anuales o frecuentes no es obligatoria, no se dispone de resultados hasta el final del ciclo, transcurridos unos años. Esto debilita el sistema de seguimiento y compromete la supervisión del progreso hacia el logro de resultados. Los modelos basados en la certificación suelen funcionar con datos agregados a escala municipal y no pueden desglosar adicionalmente los datos a fin de registrar la disparidad intraurbana. Con la iniciativa de sello de aprobación municipal (“Selo UNICEF”), la oficina del UNICEF en el Brasil fomenta la desagregación adicional de datos en los municipios con el propósito de ir más allá de los promedios e identificar distritos o vecindarios que precisan servicios de divulgación más activos. Sin embargo, no se tienen datos sobre cuántas poblaciones han realizado análisis adicionales de este tipo. La Auditoría de Gobernanza Local Adaptada a los Niños aborda esta deficiencia mediante el diseño de una herramienta de auditoría a nivel de barangay (barrio). La recopilación de datos a nivel de barangay contribuirá a identificar los más vulnerables —en los que existe una alta prevalencia de barrios marginales y asentamientos informales— con vistas a contribuir a la planificación local y las decisiones de inversión.

27. Los resultados en favor de los niños de los entornos urbanos también son evidentes en los enfoques humanitarios sectoriales de Filipinas y la República Árabe Siria. No obstante, los informes a menudo identifican el numerador (número de niños a los que se atiende) pero no el denominador (número total de niños en situación de necesidad), lo que dificulta la clasificación de estos logros a nivel de resultados. Sea como fuere, la escala de los logros alcanzados subraya el valor de los enfoques basados en zonas implementados con las autoridades del gobierno local.

28. Se observó que los modelos de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia incluidos en esta evaluación, tanto en contextos de países de ingreso alto como en países donde se ejecutan programas, carecían de una gestión eficiente basada en resultados. Entre los puntos débiles, se encuentran los siguientes:

a) Cada ciudad candidata es un “caso especial”, con un análisis de la situación exclusivo y un plan de acción local presupuestado que se basa en dicho análisis. La selección de ciudades candidatas para el reconocimiento es una decisión

que se toma caso por caso, principalmente teniendo en cuenta estos documentos, sin pruebas de resultados demostrados. El UNICEF y sus asociados dedican muchos recursos y mucho tiempo al proceso de selección; esto se debe a la falta de comparabilidad entre indicadores estándar.

b) Puesto que el desempeño de las ciudades no repercute en el proceso de reconocimiento, ofrecer el reconocimiento de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia es un riesgo importante para la reputación del UNICEF. Además, el proceso depende en gran medida de los compromisos adquiridos y la presentación de informes propios, y los mecanismos de aseguramiento de la calidad son insuficientes. Actualmente, no hay demasiadas garantías de que una ciudad amiga de la infancia reconocida por el UNICEF esté ofreciendo resultados en favor de los niños.

29. En el caso de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia de Belice y España, el hecho de centrarse en la participación de los niños ha dado la impresión de que este es el principal propósito de la iniciativa, restando atención a la necesidad de demostrar resultados en favor de los niños y de erradicar la discriminación. No obstante, centrarse en la participación de los niños mediante el enfoque de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia y el enfoque integrado también ha generado resultados positivos (no previstos), como, por ejemplo, la participación de los adolescentes en la toma de decisiones nacionales (Belice), la repercusión en las políticas regionales (España) y la participación de antiguos alumnos de estructuras de participación de los niños en puestos de liderazgo en sus poblaciones y estados (Brasil).

30. Se han diseñado diferentes estrategias para los tres enfoques y los modelos que incluyen a fin de abordar eficazmente la disparidad interurbana:

a) En el enfoque integrado, el modelo basado en la certificación tiene la capacidad de lograr resultados a escala. El sello municipal ha logrado una cobertura amplia tanto en la edición actual como en las anteriores; la actual es la mayor hasta la fecha (abarca el 85% y el 80%, respectivamente, de los municipios de las regiones del Semiárido y la Amazonia Legal). La puntuación necesaria para obtener la certificación no está disponible para el actual ciclo del sello municipal, que finaliza en 2020, pero la puntuación de corte en el ciclo anterior (2013-2016) fue del 29%. En el caso de la Auditoría de Gobernanza Local Adaptada a los Niños, el 71% de todos los municipios de Filipinas participó en la auditoría de 2019 y el 21% la superó; esto se traduce en un número significativo de municipios que han demostrado mejoras en favor de los niños en diversos indicadores diseñados para reducir la disparidad.

b) Algunos modelos de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia están aprovechando eficazmente las diferentes responsabilidades de los gobiernos subnacionales, lo que incluye a entidades regionales, provinciales y locales de otro tipo, a fin de brindar apoyo a municipios más pequeños. Por ejemplo, el modelo de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia en España no solamente reconoce a los municipios, sino también a todas las entidades locales que ayudan a los municipios más pequeños de nivel inferior, como la provincia, el cabildo y la mancomunidad, entre otros.

c) Un enfoque de respuesta humanitaria basado en zonas y que emplee una escala de dificultad identifica aquellas ciudades y poblaciones que más necesitan intervenciones específicas.

31. Dos de los enfoques y los modelos que incluyen han concebido diferentes estrategias para abordar la disparidad intraurbana:

a) Si bien los modelos basados en la certificación incluidos en el enfoque integrado se diseñan para elevar los promedios más que para abordar las disparidades

intraurbanas, los países han diseñado estrategias y herramientas para remediar las vulnerabilidades específicas de los individuos y los asentamientos.

b) Los modelos basados en la asociación que se aplican en grandes ciudades son los que tienen el mayor potencial para reducir las desigualdades en las zonas urbanas, puesto que están diseñados para reducir disparidades en el acceso a los servicios dentro de cada ciudad.

c) El modelo de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia cuenta con estrategias para atender a los niños y las familias más vulnerables a fin de abordar las disparidades intraurbanas mediante dos mecanismos principales: estructuras de participación de los niños de los vecindarios más vulnerables de las grandes ciudades y servicios sociales específicos que ofrecen un espacio seguro para los niños marginados procedentes de minorías étnicas y grupos de refugiados.

32. En cada uno de los enfoques y los modelos por países, el UNICEF colabora con diferentes instancias del gobierno según el grado de apropiación del modelo y la coordinación (nacional frente a más localizada) y el alcance de la descentralización:

a) El mayor nivel de colaboración con los gobiernos nacionales se observó en la Auditoría de Gobernanza Local Adaptada a los Niños, el modelo de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia de Belice y la respuesta humanitaria en la República Árabe Siria. Sin embargo, en los tres modelos con una decidida colaboración a escala nacional, fueron los ministerios y los departamentos responsables de la supervisión de los gobiernos locales, en lugar de los ministerios principales que atienden a los niños y las familias, quienes demostraron ser los asociados más destacados del UNICEF.

b) La colaboración del UNICEF con los gobiernos estatales y regionales varía según los enfoques y los modelos por países. En los casos de países más descentralizados, estos gobiernos son instancias fundamentales para conseguir resultados a escala. El mayor nivel de colaboración con gobiernos regionales y estatales se observó en los modelos del sello municipal en el Brasil y la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia en España, como consecuencia de las importantes responsabilidades que atañen al bienestar conferidas a los gobiernos regionales en ambos países.

c) Todos los modelos por países reconocen que las políticas y los recursos municipales, en ciudades grandes y pequeñas, dependen de transferencias fiscales y marcos normativos nacionales y regionales, y que no es posible alcanzar resultados a escala trabajando únicamente en enfoques ascendentes con las ciudades. Esto es especialmente cierto en las crisis humanitarias, en las cuales los recursos municipales fácilmente se pueden ver desbordados. No obstante, en el enfoque integrado y el de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia, los alcaldes y los gobiernos municipales son las principales partes interesadas, mientras que los comités o los consejos intersectoriales amplían el círculo de la rendición de cuentas. Los comités suelen centrarse en asociados del UNICEF tradicionales en materia de servicios sociales, y, si bien estos pueden fortalecer la coordinación en favor de los niños, también es posible que desatiendan otros sectores importantes para la programación urbana, como, por ejemplo, la planificación urbana, el medio ambiente y el transporte, entre otros.

33. Los modelos del enfoque integrado y del enfoque de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia en el Brasil, Filipinas y España han colaborado con múltiples partes interesadas de la sociedad civil externas al gobierno, como organizaciones no gubernamentales, universidades e institutos de investigación. En el plano nacional y regional, estas partes interesadas contribuyen al diseño y la supervisión de las iniciativas en las grandes ciudades, a menudo proporcionando conocimientos

especializados que no existen en el seno del UNICEF. En el plano local, tanto en municipios más pequeños como a escala de vecindarios, las partes interesadas no gubernamentales contribuyen a implementar planes locales en favor de los niños. La evaluación no encontró buenos ejemplos de asociaciones con el sector privado; en cambio, se observó que las relaciones eran contractuales u orientadas hacia la recaudación de fondos. Sin embargo, todos los países de los estudios de caso estaban dispuestos a ampliar su colaboración con el sector privado dentro de cada enfoque.

34. La evaluación no pudo encontrar pruebas concluyentes de que la participación de la comunidad había influido en las decisiones y los planes. En los modelos del enfoque integrado, el sello municipal del Brasil celebra dos foros comunitarios y la Plataforma de los centros urbanos (PCU) se implica con organizaciones de la sociedad civil que representan los intereses de la comunidad. La participación de los niños y los adolescentes es una característica clave tanto del enfoque integrado como el de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia, e incluye muchas innovaciones a nivel de ciudad para abordar la disparidad intraurbana. En algunos modelos específicos de los países (sello municipal e iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia en España), la participación de los niños y los adolescentes se ha institucionalizado. Pese a ello, no se observan pruebas concluyentes de que las estructuras de participación de los niños estén llegando a los niños y los adolescentes más excluidos y marginados socialmente a escala; por otro lado, los enfoques varían respecto a la medida en la que traducen la participación de la población joven en una influencia real en la toma de decisiones urbanas. Cabe destacar que el modelo de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia incorpora indicadores que supervisan la influencia de los niños en la toma de decisiones urbanas, aunque esta influencia suele ser reducida y estar limitada a municipios más pequeños.

C. Objetivo 3: Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de distintos enfoques sostenibles en lo relativo a las labores en entornos urbanos con la intención de fundamentar las indicaciones futuras

35. Las lecciones aprendidas y las buenas prácticas se analizan de conformidad con las esferas prioritarias de la nota estratégica urbana, como se muestra en la figura III.

Figura III
Esferas prioritarias de la nota estratégica urbana



1. Servicios sociales de calidad

a) El Brasil y Filipinas han adaptado los modelos integrados elaborados para municipios más pequeños a ciudades más grandes. Los modelos de la PCU y las ciudades prioritarias no se centran tanto en la implementación de políticas municipales, sino más en la reducción de las desigualdades persistentes. El modelo de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia ha empezado a diferenciar enfoques también en ciudades grandes y pequeñas, con el fin de facilitar una mejor prestación de servicios y una participación de los niños más significativa.

b) Las buenas prácticas de los modelos que son parte del enfoque integrado y del de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia promueven que la atención se centre en el liderazgo y la apropiación locales, la armonización con las instituciones y políticas de los gobiernos nacionales y regionales, la coordinación intersectorial, la gestión basada en resultados y las asociaciones.

c) En los países con los enfoques más sólidos, el UNICEF ha aportado insumos y contribuciones considerables; por ejemplo, la participación de los programas sectoriales: la facilitación de metodologías y marcos para el modelo, y de actividades de desarrollo de la capacidad, de promoción, y de mejora del poder de convocatoria de las partes interesadas para catalizar la acción colectiva.

2. Un entorno seguro y limpio

a) La evaluación resaltó buenas prácticas en el sector WASH en cuanto a las labores específicas desarrolladas en barrios marginales y zonas informales tanto en el enfoque integrado (modelo de ciudades prioritarias en Filipinas) como en la respuesta humanitaria sectorial (modelo de rehabilitación de redes en la República Árabe Siria).

b) Los planes de trabajo de las cuatro ciudades prioritarias del UNICEF en Filipinas abordan la reducción del riesgo de desastres como una esfera transversal (es el único modelo de la evaluación que lo hace) y cuentan con indicadores de resultados

vinculados a la elaboración de planes locales de reducción y gestión del riesgo de desastres que tienen en cuenta a los niños. No obstante, no quedó claro qué tipo de directrices existían para crear este tipo de planes o para desarrollar la capacidad.

c) La evaluación señala que el UNICEF no tiene una estrategia específica para responder a una crisis humanitaria urbana, y las respuestas de las oficinas en los países que utilizan un enfoque sectorial por lo general se perciben como carentes de especificidad urbana.

d) La evaluación no encontró ejemplos de acciones humanitarias urbanas centradas en reconstruir zonas devastadas utilizando principios de planificación urbana adaptada a los niños para crear ciudades resilientes que tengan en cuenta las necesidades de la infancia. Todas las crisis constituyen una oportunidad para reconstruir mejor. Este es un aspecto del trabajo que podría abordarse mediante la planificación urbana adaptada a los niños (incluida en la prioridad 3 de la nota estratégica urbana) a fin de crear entornos urbanos más seguros y sostenibles para los niños en contextos de crisis.

e) Se observó que ninguno de los países trataba cuestiones sobre la degradación ambiental relacionadas con la contaminación del aire y de otro tipo, así como los residuos.

f) El modelo de la PCU en el Brasil y el de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia en España reflejan un gran esfuerzo por atender a los hijos de refugiados y migrantes mediante los servicios sociales, la atención de la salud y la educación obligatoria.

3. Adaptación de la financiación y la planificación urbana

a) La planificación urbana es una esfera reciente para el UNICEF; gran parte del trabajo preparatorio se encuentra en fase de desarrollo. Entre los países de los estudios de caso, únicamente Filipinas participa en la implementación progresiva de módulos de capacitación sobre planificación urbana adaptada a los niños elaborados en la sede. Sin embargo, estos módulos se centran solo en la planificación del transporte, dejando de lado muchos otros aspectos de la planificación adaptada a los niños.

b) En los países de los estudios de caso de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia (Belice y España), la evaluación detectó prácticas prometedoras de jóvenes que exigen eficazmente calles más seguras y un mayor número de espacios de ocio en sus estructuras de participación infantil. Sin embargo, los niños influían de manera limitada en la planificación y el diseño reales de dichas instalaciones.

c) Los planes locales en favor de los niños como parte de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia normalmente consistían en documentos independientes que no estaban vinculados a los planes de desarrollo más amplios de la ciudad. En casos excepcionales, como el de Málaga (España), donde el plan local en favor de los niños forma parte del plan de la ciudad para la inclusión social, la atención se centró principalmente en realizar un mapeo de la marginación y la exclusión espacial, a lo que seguían intervenciones como la mejora de los barrios marginales y la asignación de viviendas estándar. No obstante, no se obtienen pruebas de la participación de los niños en estos procesos.

d) A fin de trabajar en el modelo de ciudades prioritarias, implementado por los gobiernos locales, se ha desarrollado la capacidad del personal del UNICEF relativa a la necesidad de comprender la economía política, la gestión de las finanzas públicas y la programación integrada.

4. Participación de los niños y otras partes interesadas

a) La evaluación encontró escasos ejemplos de participación comunitaria en los enfoques y los países de los estudios de caso. En el modelo del sello municipal, hay dos foros comunitarios que forman parte del diseño de cada edición. En el modelo de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia en España, se recomienda que una comisión a nivel municipal se coordine con todas las partes interesadas externas, como, por ejemplo, docentes, profesionales de la atención de la salud y familias, entre otros agentes. Sin embargo, la comisión únicamente ha gozado de carácter obligatorio en una región.

b) La participación de los niños y los adolescentes es una característica clave del enfoque integrado y del enfoque de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia en Belice, el Brasil y España. De hecho, los tres países han generado buenas prácticas y lecciones aprendidas respecto a la participación de los niños y los adolescentes.

5. Fortalecimiento de las pruebas

a) Una de las principales lecciones aprendidas es la importancia de los datos administrativos, y en los países con sistemas de seguimiento más robustos (el Brasil y Filipinas), la fuente de pruebas fundamental son los datos de la ciudad. Los enfoques más eficaces invierten en capacitación y directrices metodológicas y cuentan con una base sólida de recursos humanos (del UNICEF, el gobierno y los asociados) para respaldar la validación y el análisis de datos. Es más, los países han descubierto que, a través de la exposición y el uso, la calidad de los datos mejora a lo largo del tiempo.

b) Las encuestas extensas de hogares, como la encuesta de indicadores múltiples por conglomerados, también son una parte esencial de los enfoques urbanos del UNICEF, ya que ofrecen datos importantes para fundamentar los análisis de la situación en el plano nacional y subnacional, así como la identificación de prioridades. Sin embargo, fueron pocos los estudios de caso que confiaron en las encuestas extensas para supervisar la programación urbana; esto se debe al importante lapso de tiempo que existe entre las encuestas y la generación de un número de muestras adecuado y suficientemente grande para llevar a cabo análisis de datos intraurbanos de las zonas vulnerables, como barrios marginales y asentamientos informales.

c) La supervisión de las necesidades humanitarias en la República Árabe Siria analiza datos específicos sectoriales a nivel de subdistrito empleando una escala de dificultad y a nivel de comunidad mediante la evaluación de las necesidades multisectorial e interinstitucional. No obstante, donde exista capacidad del gobierno local y de acceso, es importante fortalecer la habilidad del sistema administrativo para responder a las necesidades humanitarias.

d) En el Brasil, los migrantes y los refugiados se han integrado en las bases de datos existentes en materia de salud, educación y bienestar mediante la modificación innovadora de la manera en la que los sistemas clasifican a las poblaciones desplazadas. Gracias a ello, se ha garantizado una respuesta humanitaria mediante el modelo de la PCU utilizando datos administrativos.

36. La posibilidad de reproducir y ampliar eficazmente los enfoques y los modelos urbanos incluidos en la evaluación dependerá principalmente de dos factores: la relevancia y el beneficio reconocible para la población en otros contextos geográficos (factores externos) y el compromiso del UNICEF a todos los niveles de participar en la programación urbana como parte del programa para el país (factor interno):

a) Factores externos: El enfoque integrado y el enfoque de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia se pueden reproducir mejor en países que cuenten con:

i) Un enfoque descentralizado de la prestación de servicios básicos, por el que los gobiernos locales tienen más autoridad para tomar decisiones sobre inversiones en servicios en favor de los niños y las familias.

ii) Sistemas de datos administrativos fiables para sectores básicos que permiten la supervisión periódica del progreso de los planes locales en favor de los niños.

iii) Una capacidad adecuada, tanto en recursos humanos como financieros, para ejecutar eficazmente las responsabilidades funcionales de los gobiernos locales en entornos urbanos.

b) Factores internos: Un factor interno fundamental para reproducir y ampliar enfoques urbanos eficaces es el compromiso del UNICEF en calidad de organización a todos los niveles con la labor en favor de los niños de los entornos urbanos y con la asignación de recursos apropiados a la programación urbana. El éxito de cualquier enfoque consiste en la capacidad de demostrar resultados, lo cual, a su vez, depende de la inversión en una gestión basada en resultados.

IV. Conclusiones

37. Las principales conclusiones de la evaluación se presentan respecto a cada uno de los objetivos de la evaluación.

A. **Objetivo 1: Valorar la relevancia de los enfoques del UNICEF en entornos urbanos en la consecución de resultados en favor de los niños**

38. La evaluación detectó que el UNICEF utiliza tres enfoques principales en la labor con niños de los entornos urbanos: a) un enfoque integrado; b) un enfoque sectorial; y c) la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia. Todos ellos incluyen diferentes modelos específicos a los países. El enfoque integrado incluye dos modelos diferenciados: un modelo basado en la certificación y un modelo basado en la asociación. Los tres enfoques se basan en tres marcos diferentes del UNICEF, a saber: la nota estratégica urbana, las directrices sobre gobernanza local y las directrices sobre la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia, cada uno de ellos elaborado por una sección diferente del UNICEF.

39. Cada marco incluye sus propias metas como parte de los sistemas de presentación de informes del UNICEF. Las oficinas en los países que desean elaborar modelos para la programación urbana se fijan en las directrices de los diferentes marcos para diseñar programas relevantes al contexto de su país. Cabe señalar que la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia es el único enfoque con un marco de objetivos y resultados bien elaborado que diversos países han adoptado para llevar a cabo la labor urbana en “modo proyecto”. Los otros dos no traducen sus prioridades en un marco programático basado en resultados y, por ende, en un enfoque viable de programación urbana.

40. Por otro lado, la evaluación refleja que el enfoque de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia, actualmente puesto en práctica a escala nacional, presenta muchas deficiencias; entre ellas, unos sistemas de gestión basados en resultados que no vinculan el reconocimiento con los logros a nivel de resultados o con las contribuciones a la hora de ejecutar el programa del UNICEF en el país. Asimismo, puesto que el desempeño de las ciudades no repercute en el proceso de reconocimiento, ofrecer el reconocimiento de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia es un riesgo importante para la reputación del UNICEF. Además, el proceso

depende en gran medida de los compromisos adquiridos y la presentación de informes propios, y los mecanismos de aseguramiento de la calidad son insuficientes.

41. Se constató que el enfoque integrado era el que tenía más potencial para propiciar resultados en favor de los derechos del niño y la reducción de las disparidades urbanas.

B. Objetivo 2: Comprender mejor los resultados alcanzados hasta la fecha por el UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos

42. La evaluación arrojó una imagen desigual en lo que se refiere a propiciar resultados en favor de los niños de los entornos urbanos; la atención se centró más en los resultados a nivel de procesos como la mejora de la gobernanza municipal y los servicios para los niños. Algunos países pueden comunicar logros a nivel de resultados y de impacto en favor de los niños de los entornos urbanos a escala en diversas esferas de los derechos del niño. Sin embargo, solamente un país, el Brasil, puede informar sobre la reducción de las disparidades intraurbanas. Los países que implementan la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia no han podido comunicar logros a nivel de resultados centrados en la reducción de disparidades, si bien se espera que esta situación cambie gracias al nuevo manual y a los marcos de seguimiento. De todos modos, la evaluación identificó puntos débiles persistentes en los sistemas de seguimiento y la imposibilidad de reconocer la importante inversión de tiempo, recursos humanos y conocimientos técnicos que se necesitan para medir eficazmente los logros a nivel de resultados y de impacto en favor de los niños.

43. Asimismo, los países han elaborado distintos enfoques para las grandes ciudades que aplican una mayor flexibilidad en las estructuras municipales en favor de los niños y concretan una cantidad menor de esferas y resultados prioritarios. Los resultados en favor de los niños de los entornos urbanos también son evidentes en los enfoques humanitarios. La escala de los logros alcanzados subraya el valor de los enfoques basados en zonas implementados con las autoridades del gobierno local. Este es el caso especialmente del sector WASH, el que más ha avanzado a la hora de definir una estrategia específica para la respuesta humanitaria en entornos urbanos.

C. Objetivo 3: Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de distintos enfoques sostenibles en lo relativo a las labores en entornos urbanos con la intención de fundamentar las indicaciones futuras

44. La evaluación observó que, en su mayor parte, las buenas prácticas identificadas en la evaluación se centran en las esferas tradicionalmente fuertes de la organización de mejora de los datos y pruebas; fortalecimiento de los servicios básicos en favor de los niños; y cooperación con los gobiernos locales y los adolescentes. Las buenas prácticas resaltan el valor de la coordinación intersectorial y la gestión basada en resultados en las ciudades, pero también la inversión significativa de recursos, tanto humanos como técnicos.

45. Una lección aprendida clave es que los enfoques urbanos necesitan ser integrales para alcanzar los objetivos de los programas de los países, en lugar de ejecutarse simplemente como “proyectos secundarios”. Un enfoque integrado para los entornos urbanos aplicado en países en que se ejecutan programas tiene más potencial a la hora de propiciar resultados en favor de los derechos del niño y la reducción de las disparidades urbanas. Mediante el uso de un enfoque integrado, el UNICEF garantiza que el programa a) tiene una clara justificación basada en el análisis de la situación; b) está integrado en el programa del país; c) está vinculado con políticas y estructuras de gobernanza nacionales y subnacionales; y d) está respaldado por un marco robusto de planificación y seguimiento con planes de trabajo e indicadores comparables.

46. Además de lo anterior, el capítulo complementario sobre la respuesta del UNICEF a la COVID-19 identificó tres lecciones importantes que pueden contribuir a las futuras respuestas ante emergencias en contextos urbanos:

47. **Lección n.º 1:** Las oficinas en los países que cuentan con programas urbanos pudieron responder rápidamente a escala, aprovechando los datos, plataformas y relaciones existentes para proteger a las poblaciones y garantizar la continuidad de los servicios:

a) Esto se observó muy especialmente en el Brasil, donde se aprovecharon de forma eficaz las plataformas existentes de la PCU y el sello municipal y se adaptaron a la respuesta ante la COVID-19. De modo parecido, la gran red de ciudades amigas de la infancia en España tuvo acceso a capacitación y desarrollo de la capacidad de carácter intersectorial que se destinaron al personal municipal, así como a insumos técnicos para sus planes de recuperación procedentes del comité nacional.

b) La inversión significativa de la oficina del UNICEF en el Brasil en el fortalecimiento de los datos arrojó grandes dividendos durante la respuesta a la pandemia. La oficina en el país fue capaz de utilizar los datos epidemiológicos geoespaciales existentes a nivel de ciudad y municipio a fin de identificar puntos clave donde aplicar una respuesta precisa y específica.

c) En la India, los programas del UNICEF en las ciudades de Mumbai, Surat y Ahmedabad han sido los más eficaces en materia de planificación de la preparación y respuesta, gracias a los programas existentes del UNICEF en estas ciudades que permitieron a la organización aprovechar asociaciones existentes para proporcionar una respuesta a la COVID-19 de amplio alcance y multisectorial. Al mismo tiempo, la oficina en la India no pudo alcanzar la misma escala de resultados que los observados en el Brasil debido a la falta de programación urbana existente a escala nacional que aplique un enfoque integrado.

48. **Lección n.º 2:** Invertir en la preparación merece la pena. En los países en los que el UNICEF había invertido en la preparación —como, por ejemplo, en sistemas de protección social sensibles a las tensiones (por ejemplo, en la República Dominicana y Guatemala y el estado indio de Tamil Nadu)—, la respuesta de los gobiernos mediante transferencias en efectivo fue más ágil. En términos generales, las ciudades y los estados que se habían enfrentado a emergencias recientemente estaban mejor preparados. Por ejemplo, la rápida respuesta ante la COVID-19 que adoptó el gobierno del estado de Kerala, en la India, se puede atribuir a su experiencia y a las inversiones efectuadas en la preparación ante emergencias y la respuesta a estas durante las inundaciones de 2018 y el brote del virus de Nipah de 2019. Tras las devastadoras inundaciones, se pidió a los gobiernos locales que elaboraran planes de gestión de desastres a nivel local, y cuando surgieron los primeros casos de COVID-19 en China, los gobiernos locales del estado de Kerala supieron incorporar medidas de vigilancia de la salud y cuarentena planificadas a escala local con anterioridad.

49. **Lección n.º 3:** La pandemia de COVID-19 ha expuesto vulnerabilidades “ocultas” y prioridades que deben definir la labor del UNICEF a partir de ahora:

a) En el caso del Brasil, la oficina en el país no incluyó el sector WASH en ninguno de sus modelos integrados, pese a que el agua y el saneamiento se han identificado como privaciones importantes en asentamientos urbanos de bajos recursos. La pandemia exacerbó dichas vulnerabilidades del sector WASH, lo que propició que la oficina en el país hiciera de este una prioridad en su respuesta a la COVID-19.

b) Tradicionalmente, en la India el UNICEF ha trabajado en lugares en los que los indicadores relativos a las mujeres y los niños son los más bajos; en general,

dichos lugares correspondían a entornos rurales. No obstante, la pandemia ha revelado de forma dramática diversas vulnerabilidades significativas presentes en las ciudades y, especialmente, en los barrios marginales que exigen una respuesta por parte del UNICEF.

c) Una parte importante de la promoción del comité nacional de España integrada en sus insumos para la planificación de la recuperación ante la pandemia giró en torno a propuestas de planificación urbana sostenible y adaptada a los niños, esferas que la evaluación había identificado como deficiencias de la programación del UNICEF. Esta colaboración con la planificación urbana es muy relevante a la hora de crear ciudades climáticamente inteligentes e inclusivas y más ecológicas, seguras y saludables que estén mejor preparadas ante futuras pandemias.

V. Recomendaciones

50. El cuadro 2 incluye las recomendaciones de la evaluación.

Cuadro 2

Recomendaciones de la evaluación

	<i>Recomendaciones (A)</i>	<i>Responsabilidad</i>
A1	<p>1. A continuación, se resumen las recomendaciones específicas destinadas al plano mundial, regional y nacional:</p> <p>a) Actualizar la nota estratégica urbana y publicar un procedimiento organizacional para ofrecer directrices claras a los asociados y a las oficinas en los países respecto a la manera en la que el UNICEF mejorará su apoyo a los niños de los entornos urbanos. Lo anterior incluye el tema prioritario y el alcance de la programación; modelos de asociación y programación; la manera con que abordar obstáculos estructurales específicos para el bienestar de los niños de los entornos urbanos; y la descripción de las funciones de las sedes, las oficinas regionales, las oficinas en los países y los comités nacionales.</p> <p>b) Priorizar la intensificación de las labores en entornos urbanos con metas y esferas de resultados específicas en el nuevo plan estratégico.</p> <p>c) Asistir a las oficinas en los países en la elaboración de planes de trabajo y propuestas de inversión para implementar la agenda urbana redefinida.</p>	<p>Responsable de la División de Programas; División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento</p>
A2	<p>2.1 En los países de ingreso mediano y bajo con barrios marginales y asentamientos informales, priorizar la atención de las necesidades de los niños mediante los modelos de asociación y programación más apropiados, de conformidad con las ventajas comparativas del UNICEF:</p> <p>a) Elaborar e implementar un enfoque para el conjunto de la organización respecto a las actividades de promoción, las asociaciones y la recaudación de fondos para los niños que viven en barrios marginales y asentamientos informales urbanos.</p> <p>b) En los países con barrios marginales, priorizar lo anterior en los documentos de los programas para los países y los planes de trabajo.</p>	<p>Responsable de la División de Programas; División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; oficinas regionales y en los países</p> <p>División de Programas, División de Recaudación de Fondos y Alianzas en el Sector Privado, oficinas regionales y en los países</p>

	<i>Recomendaciones (A)</i>	<i>Responsabilidad</i>
	<p>c) Establecer asociaciones estratégicas mundiales y regionales para respaldar las medidas en favor de los niños en barrios marginales.</p> <p>d) Forjar coaliciones y fortalecer la capacidad local para la recopilación y el análisis de datos intraurbanos sobre la situación de los niños de los entornos urbanos, incluido un módulo específico de encuesta de indicadores múltiples por conglomerados que abarque temas relativos a la informalidad, con un mejor desglose en las encuestas (grupo etario, género, barrio marginal o no, etc.).</p> <p>e) En colaboración con entidades afines de las Naciones Unidas, fortalecer la promoción en favor de la planificación urbana adaptada a los niños, la mejora participativa de los barrios marginales, espacios públicos seguros para los niños y sistemas de transporte que los tengan en cuenta, y cuestiones relacionadas con los residuos urbanos y la degradación ambiental.</p>	
	<p>2.2. En los países de ingreso alto, redirigir la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia a fin de intensificar la colaboración en materia de promoción de los derechos del niño y participación de los niños:</p>	
	<p>a) Optimizar la rendición de cuentas de la iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia para favorecer su ampliación como colaboración estratégica solo en zonas urbanas de los países de ingreso alto.</p>	
	<p>b) Teniendo en cuenta los riesgos existentes en materia de reputación asociados con el reconocimiento o la certificación por parte del UNICEF de ciudades y municipios como “amigos de la infancia”, el UNICEF debe colaborar con los asociados pertinentes —como gobiernos (estatales o nacionales) o centros de estudio (por ejemplo, universidades)— que puedan tomar el relevo de la rendición de cuentas del proceso de reconocimiento o certificación tomando como base un sistema de seguimiento y evaluación robusto.</p>	
A3	<p>3. El UNICEF debe abordar los vínculos existentes entre la acción humanitaria y para el desarrollo en las ciudades y los municipios, valorando la manera en la que la gobernanza y la inversión en infraestructuras y servicios pueden reducir la exposición y el riesgo de las poblaciones afectadas y contribuir a aumentar la resiliencia de las ciudades.</p> <p>3.1 El UNICEF debe trabajar para mejorar la capacidad de preparación en las zonas urbanas desde una perspectiva multirriesgos y crear un nexo con la resiliencia climática y la degradación ambiental.</p> <p>3.2 El UNICEF debe elaborar directrices adicionales sobre la aplicación de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria en entornos urbanos, incluidos los barrios marginales y los asentamientos informales.</p>	Oficina de Planificación ante Emergencias, División de Programas y oficinas en los países
A4	<p>4. El UNICEF debe ampliar la capacidad organizacional de su dotación de personal y su estructura a todos los niveles</p>	Responsable de la División de

<i>Recomendaciones (A)</i>	<i>Responsabilidad</i>
<p>para respaldar la agenda urbana. Ello favorecerá la localización institucional apropiada de los pocos especialistas urbanos con los que cuenta la organización, incorporará un sistema de apoyo multinivel para abordar cuestiones urbanas, especialmente aquellas relacionadas con los barrios marginales, y facilitará las asociaciones y la movilización de recursos:</p> <p>a) Las oficinas regionales y en los países deben articular su enfoque urbano con arreglo a sus contextos, así como a sus prioridades programáticas y en materia de asociación. Asimismo, deben designar coordinadores urbanos para gestionar y respaldar la programación urbana de las oficinas en los países.</p>	<p>Programas, oficinas regionales</p>

VI. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota de la evaluación de la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos, su resumen ([E/ICEF/2021/3](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2021/4](#)); y de la evaluación del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021, su resumen ([E/ICEF/2021/5](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2021/6](#)).

Anexo

Evaluación de la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos

1. Debido a las limitaciones de espacio, el presente anexo no contiene el informe de evaluación de la labor del UNICEF en favor de los niños de los entornos urbanos.
 2. El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: www.unicef.org/evaluation/executive-board.
-