



Barrio Mío y Katye: El enfoque vecinal de PCI en las ciudades

Leah Campbell

ESTUDIO DE CASO

 ALNAP

ALNAP es una red mundial de ONGs, agencias de Naciones Unidas, miembros del Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja, donantes, académicos, redes y consultores dedicados a aprender cómo mejorar la respuesta a las crisis humanitarias.

www.alnap.org

Sobre la autora

Leah Campbell es una oficial de investigación sénior en ALNAP.

Agradecimientos

La autora agradece el tiempo y el apoyo brindados a esta investigación por parte del personal de Project Concern International (PCI). En particular agradece a Jim DiFrancesca, Ernesto Alejandro Paiz Carcamo, Xiomara León, Alejandro Rizo, Nataly Larios, Pascale Wagner, José Pepe Murguía y Laura Jones. Gracias a todos los entrevistados y participantes del grupo de enfoque. Dentro de ALNAP, Paul Knox Clarke y Batool Zalkha brindaron comentarios útiles sobre los primeros borradores, Cara Casey-Boyce gestionó el proceso de publicación y Juan Usbillaga, Jonathan Jones y Batool Zalkha brindaron asistencia en la investigación.

Cita sugerida

Campbell, L. (2019) Barrio Mío y Katy: El enfoque vecinal de PCI en las ciudades. Estudio de caso ALNAP. Londres: ODI/ALNAP.

ISBN: [978-1-910454-89-3](https://doi.org/10.1017/9781910454893)

© ALNAP/ODI 2019. Este trabajo está bajo una licencia Creative Commons de reconocimiento no comercial (CC BY-NC 4.0).

Diseño de Soapbox

www.soapbox.co.uk

Gestión de comunicaciones y tipografía de Cara Casey-Boyce

Corrección y edición de la versión en inglés de Anna Brown

Imagen de portada: La Limonada, Ciudad de Guatemala. Foto: Leah Campbell, ALNAP.

Traducción al español de Milene Fernandez.



Contenidos

Acrónimos	4
Investigación de ALNAP sobre el trabajo en la complejidad urbana	5
Metodología del estudio de caso	6
Introducción	6
1. El contexto de la Ciudad de Guatemala	7
1.1 Espacio y asentamientos	11
1.2 Política y gobernanza	13
1.3 Aspecto social y cultural	14
1.4 Economía y medios de vida	15
1.5 Servicios e infraestructura	15
2. Introducción a Barrio Mío	17
2.1 Fases de Barrio Mío	17
2.2 Componentes de Barrio Mío	18
3. Katye y los orígenes del enfoque vecinal	25
3.1 Los orígenes del enfoque	25
3.2 Introducción a Katye	26
3.3 De Katye a Barrio Mío	28
3.4 El enfoque vecinal	29
4. Cómo Barrio Mío y Katye se han hecho camino en la complejidad urbana	32
4.1 Entender el contexto y actuar con base en este entendimiento	32
4.2 Ver la ciudad como holística al diseñar intervenciones interconectadas a través de los sectores y los límites geográficos	35
4.3 Ser un coordinador y facilitador en lugar de un implementador	38
4.4 Trabajar de una manera liderada por la comunidad	41
4.5 Uso de un enfoque iterativo, basado en la evidencia, “piloto y escala”	43
4.6 Acercamiento a la RRD y respuesta con un enfoque a largo plazo	47
5. Obstáculos y desafíos	50
6. Factores habilitantes y de apoyo	57
7. Preguntas para un estudio adicional	60
8. Aportes clave	61
Notas finales	63
Bibliografía	66

Acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
AMCG	Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala
BANVI	Banco Nacional de la Vivienda
CHF	Fundación para la Vivienda Cooperativa (ahora Global Communities)
COCODE	Consejos Comunitarios de Desarrollo (SISCODE a nivel de comunidad)
COLRED	Coordinadora Local para la Reducción de Desastres (CONRED a nivel local)
COMRED	Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres (CONRED a nivel municipal)
COMUDE	Consejos Municipales de Desarrollo
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CORDAID	Organización Católica de Ayuda al Desarrollo
DGF	debate en grupo focal
FOPAVI	Fondo para la Vivienda
GAT	Grupo asesor técnico
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IGN	Instituto Geográfico Nacional
INSIVUMEH	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
OFDA	Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero
PCI	Project Concern International
RRD	reducción de riesgo de desastres
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIG	Sistema de Información Geográfica
SISCODE	Sistema de Consejos de Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VBG	violencia basada en el género
WASH	agua, saneamiento e higiene

Investigación de ALNAP sobre el trabajo en la complejidad urbana

Durante la última década, a medida que los trabajadores humanitarios se encuentran operando en cada vez más áreas urbanas, se ha entendido cada vez mejor la necesidad de adaptar los enfoques tradicionales diseñados para contextos rurales y de campamento con el fin de que funcionen de modo más eficiente en áreas urbanas. Las crisis urbanas han puesto a prueba el sector humanitario, lo que incluye los terremotos en Haití y Nepal, la violencia urbana en Honduras y Colombia, el brote del ébola en las ciudades de África occidental, y el desplazamiento continuo a ciudades de Medio Oriente y Europa como resultado del conflicto en Siria. Estos acontecimientos han puesto de relieve en repetidas ocasiones el hecho de que el sector humanitario no haya entendido los contextos urbanos y, en particular, la falta de “conexión con el contexto” (Zicherman et al., 2011: 9), así como la incapacidad para reconocer capacidades y estructuras.

Las recomendaciones formuladas para la Cumbre Humanitaria Mundial por la Alianza Global para las Crisis Urbanas (GAUC, por sus siglas en inglés) incluyen que los trabajadores humanitarios deben “trabajar con los sistemas que dan forma a las ciudades”, involucrar a los actores locales y tomar medidas para comprender mejor los contextos urbanos (GAUC, 2016: 1). Estas recomendaciones reflejan los recientes llamamientos a pensar de manera diferente sobre las áreas urbanas, a utilizar enfoques basados en áreas que se centran en comprender las dinámicas dentro de una geografía en particular, a trabajar con la capacidad de las autoridades locales y desarrollarla, a incorporar la experiencia de los profesionales de entornos urbanos construidos y utilizar nuevas herramientas para mejorar la comprensión de la respuesta urbana (Campbell, 2016). Estas tendencias indican un cambio en la forma en que los trabajadores humanitarios consideran y responden a las crisis urbanas. Sin embargo, a pesar del creciente interés, hay una falta de claridad en torno a lo que significa realmente entender y trabajar dentro de la complejidad de una ciudad.

Con la intención de ayudar a llenar los vacíos de entendimiento, en 2016 ALNAP produjo el documento “Dando un paso atrás: entendiendo las ciudades y sus sistemas”. Este documento exploró temas relacionados con la definición de contextos urbanos y por qué era importante comprenderlos. Propuso cambios en la forma en que los trabajadores humanitarios entienden las ciudades, lo que incluía una tipología de sistemas urbanos y varios principios sobre cómo los trabajadores humanitarios podrían entender los contextos urbanos a través de la perspectiva de los sistemas. La investigación se centró en la importancia de cambiar nuestra comprensión de los contextos urbanos, como un primer paso para mejorar la respuesta. Si bien respondió algunas preguntas iniciales, dejó varias pendientes. En particular, no abordó cómo los trabajadores humanitarios podrían, en la práctica, cambiar sus formas de trabajar para operar de manera más eficiente dentro de la complejidad de los entornos urbanos.

Como parte del resultado final de esta investigación de ALNAP, se está produciendo una serie de estudios de caso para resaltar ejemplos de programación humanitaria que han logrado encontrar formas de hacerse camino en barrios y ciudades complejas. Los estudios de caso se incluirán en un estudio de investigación final que se publicará en 2020.

Para saber más, visite <https://www.alnap.org/our-topics/urban-response>

Metodología del estudio de caso

Este estudio de caso se ha producido con base en una extensa revisión bibliográfica sobre el contexto de la Ciudad de Guatemala, entrevistas y debates de grupos focales (FGD, por sus siglas en inglés), y una revisión de la documentación interna y pública disponible sobre dos proyectos: Barrio Mío y Katye; que incluye evaluaciones independientes tanto internas como externas (en particular, Kessler, 2012; Sarmiento et al., 2016a; y Sarmiento et al., 2018).

La autora realizó una visita de campo de dos semanas en octubre de 2017, que incluyó visitas de campo, más de 40 entrevistas con el personal de Project Concern International (PCI) y socios de Barrio Mío, y cinco debates de grupos focales con personal municipal y miembros de la comunidad. Se realizaron entrevistas adicionales con otros informantes clave a través de Skype. Se grabaron, transcribieron y codificaron entrevistas y debates de grupos focales utilizando MaxQDA para identificar temas relevantes. El estudio de caso se centra en aspectos del proyecto relacionados con hacerse camino en la complejidad del contexto en lugar de una descripción general de todos los elementos del proyecto. El estudio de caso considera “qué funcionó” y no es una evaluación del proyecto. Con este fin, las entrevistas y los debates de grupos focales adoptaron un enfoque de indagación apreciativa, que busca identificar, en primer lugar, cómo funcionaba el proyecto de manera diferente para hacerse camino en la complejidad y, en segundo lugar, qué obstáculos y facilitadores influyeron en estas formas de trabajo.

Introducción

Durante la segunda mitad del siglo XX, la población mundial aumentó a más del doble, al igual que la proporción de personas que viven en áreas urbanas (Miles et al., 2012). Actualmente, el 54% de la población mundial es urbana (Jones et al., 2019) y uno de cada siete vive en asentamientos precarios / informales (Setchell, 2018). En la Ciudad de Guatemala, esta estadística es más cercana a una de cada cuatro personas.¹

Este estudio de caso se centra en el contexto de la Ciudad de Guatemala,² en particular en sus asentamientos informales. Explora cómo un proyecto de reducción de riesgo de desastres (RRD), Barrio Mío, está funcionando en este complejo entorno urbano y cómo se desarrolló este proyecto luego de una respuesta similar, conocida como el proyecto Katye, implementado después del terremoto de Puerto Príncipe en 2010. El estudio de caso analiza cómo estos dos proyectos se han hecho camino en los espacios urbanos complejos, y los obstáculos y factores habilitantes que han supuesto un reto y han hecho posibles nuevas formas de trabajar. Puede encontrar un resumen de los puntos clave de los dos proyectos en la página [XX](#).

1. El contexto de la Ciudad de Guatemala

Guatemala es uno de los países más pobre en la región de América Latina y el Caribe (ALC) (Solórzano, 2017), con el 53,7% de la población viviendo en la pobreza (GFDRR, 2014). Guatemala está calificada como “muy alto”³ en el Índice de Riesgos Mundiales (WRI, 2015) y “alto” en INFORM, que mide el riesgo de crisis humanitarias y desastres (INFORM, 2018).

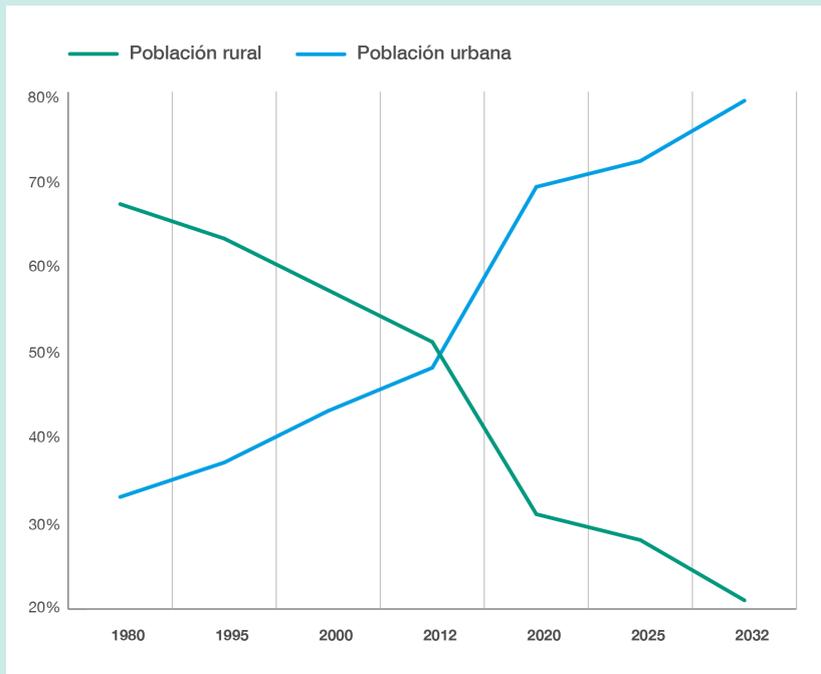
“
La Ciudad de
Guatemala
es de lejos la
ciudad más
poblada de
Centroamérica.
”

La ciudad de Guatemala es la área urbana más grande del país, hogar de más de 6 millones de habitantes⁴ en la mayor área metropolitana. Después del terremoto de Guatemala de 1976, muchas personas se mudaron a la ciudad (Valladares Cerezo, 2003) y la tasa de urbanización ha aumentado constantemente desde el final de la guerra civil en 1996 (Cruz, 2017). En 2012, la población de Guatemala se volvió mayoritariamente urbana (Barillas, 2015; Cruz, 2017) y las proyecciones sugieren que esta cifra superará el 75% para 2032, lo que se traduce en un aumento de aproximadamente 6.5 millones de personas en las ciudades de Guatemala en los próximos 30 años (Wirtz, 2017). Si bien gran parte de este crecimiento se produce en ciudades secundarias en rápida expansión, la Ciudad de Guatemala es de lejos la ciudad más poblada de Centroamérica (Cabrera y Haase, 2017). La densidad poblacional dentro de los seis municipios que conforman la Mancomunidad Gran Ciudad del Sur es en promedio de 6,487 habitantes / km⁵ (PCI, 2015b).



Colonia Landivar, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Foto: Steven dos Remedios.

Figura 1. Tasa de urbanización real y proyectada en Guatemala

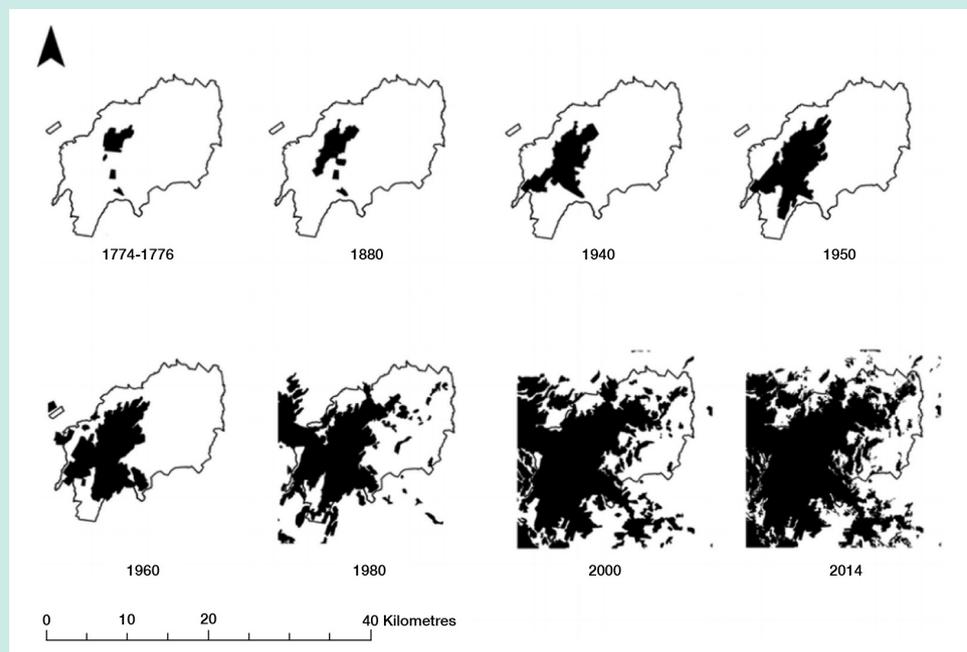


Fuente: Adaptado de Barillas, 2015.

Esta expansión ha impulsado el tamaño de la ciudad (ver Figura 2), que ha crecido más allá de los límites municipales y ahora se puede discutir si se trata de la Área Municipal de la Ciudad de Guatemala más extensa (GMCA, por sus siglas en inglés) (Cruz, 2017). Las áreas dentro del GMCA que una vez fueron suburbios periféricos, ahora son densas y urbanas, con un crecimiento impulsado tanto por un mejor acceso a los mercados laborales como por la llegada continua de personas pobres de las áreas rurales (PCI, 2015b).

La Ciudad de Guatemala es altamente vulnerable a la variedad de peligros de riesgo que enfrenta debido a los asentamientos densos y en gran parte no planificados y no regulados (ver Cuadro 1). La alta mortalidad y la pérdida económica han derivado en una serie de graves desastres en los últimos años (GFDRR, 2010).

Figura 2. Expansión de la Ciudad de Guatemala de 1774 a 2014.



Fuente: Cabrera y Haase, 2017.

Cuadro 1: Riesgo de desastres en Guatemala

Guatemala ocupa el cuarto lugar en el mundo entre los países en riesgo de desastre (Solórzano, 2017), ha enfrentado 62 desastres entre 1902 y 2005 (GFDRR, 2010). En el periodo 2008-2014, 17 millones de personas se vieron afectadas por peligros naturales en Guatemala (Castellanos, 2015). Guatemala es vulnerable tanto a riesgos de baja frecuencia/mayor impacto como terremotos y erupciones volcánicas, como a riesgos de alta frecuencia/menor impacto, que incluyen inundaciones y deslizamientos de tierra (GRDRR, 2010). La costa del Pacífico es vulnerable a los huracanes, mientras que el interior del país está afectado por una sequía cíclica (ibíd.) influenciada por El Niño/La Niña (Solórzano, 2017). Una epidemia de cólera a principios de la década de 1990 mató a cientos de personas (Groen y Jacobs, 2012).

Los deslizamientos de tierra son un riesgo particularmente alto para Guatemala. Hace millones de años, durante la época del Pleistoceno, gran parte de las tierras de Guatemala estaban cubiertas de ceniza y piedra pómez durante las erupciones volcánicas. El flujo de este material creó grandes valles y cuencas en el paisaje, que ahora se caracteriza por muchas pendientes pronunciadas. Si bien estas pendientes se asemejan a la roca, el material está, de hecho, está “débilmente cimentado” y puede desintegrarse rápidamente en tierra si se altera (Faber, 2016: 1). Tiene la frecuencia más alta de muertes debido a deslizamientos de tierra en la región (ibíd.), lo que explica por qué Guatemala se encuentra en el cuarto lugar de mayor riesgo en el mundo en deslizamientos de tierra. En municipios como Mixco y Santa Catarina Pinula, el 30% de los asentamientos están ubicados en laderas con pendientes de entre 20 y 45 grados (PCI 2017b; 2012), lo que los hace especialmente vulnerables a los desprendimientos de tierras (ver Cuadro 4).

Un mapa texturizado de Guatemala.
Foto: Leah Campbell, ALNAP.



“ La rápida urbanización de Guatemala ha creado desafíos para los gobiernos nacionales y municipales que han luchado por mantenerse al día con servicios y planificación adecuados . ”

1.1 Espacio y asentamientos

La rápida urbanización de Guatemala ha creado desafíos para los gobiernos nacionales y municipales que han luchado por mantenerse al día con servicios y planificación adecuados (Cruz, 2017; WFP, 2017). Los planes urbanos de la Ciudad de Guatemala se redactaron en 1972 y no se han actualizado desde entonces (Wirtz, 2017) a pesar del importante crecimiento de la población.

Guatemala tiene uno de los peores déficits de vivienda en la región de ALC (Maria et al., 2017). El problema es tanto de cantidad como de calidad, y se complica aún más por los procesos de construcción burocráticos. Los residentes urbanos pueden gastar hasta el 65% de sus ingresos mensuales en vivienda (Ansari y DiFrancesca, 2014) con alquileres en el sector formal en promedio de 40% más que el alquiler en los asentamientos precarios informales (Valladares Cerezo, 2003). La vivienda formal cerca de las oportunidades de empleo en el centro de la ciudad es aún más costosa. La vivienda social es limitada, y es muy difícil para quienes trabajan en la economía informal obtener préstamos del sistema bancario formal. Las personas más pobres a menudo se quedan atrapadas en acuerdos de préstamos explotadores con cooperativas de crédito informales, que cobran altas tasas de interés (Ansari y DiFrancesca, 2014). La falta de viviendas asequibles y seguras en la ciudad exacerba las condiciones de pobreza para los residentes vulnerables de la Ciudad de Guatemala (Valladares Cerezo, 2003) y ha influido en el crecimiento extremo de los asentamientos precarios en la ciudad (ver Cuadro 2).

Cuadro 2: Asentamientos precarios en la Ciudad de Guatemala

En 1991, un estudio realizado por UNICEF y la SEGEPLAN⁶ identificó 232 asentamientos precarios dentro de el GCMA, en los que vivían 702,100 personas (Valladares Cerezo, 2003). Para 2017, había más de 800 asentamientos informales en la ciudad (PCI, 2018). Las estimaciones sugieren que 1,7 millones⁷ de personas que viven en el GMCA están en riesgo de inundaciones o deslizamientos de tierra (Wirtz, 2017). Es probable que muchos de los 6,5 millones de nuevos habitantes urbanos proyectados en Guatemala se muden a estos asentamientos precarios (Wirtz, 2017), y se espera que gran parte de este crecimiento se deba a la migración interna impulsada por la pobreza (PCI, 2017b).

Los asentamientos precarios de la Ciudad de Guatemala se remontan a las secuelas del terremoto de 1917–1918, que destruyó la ciudad y configuró su paisaje físico y cívico (Cabrera y Haase, 2017). A fines de la década de 1950, las llegadas masivas dieron lugar a asentamientos informales masivos, como ‘La Limonada’, ahora el asentamiento precario más grande de Centroamérica, donde viven entre 60 000 y 100 000 personas.⁸ En 1976, otro terremoto (de magnitud 7.6) devastó partes de la ciudad, lo que provocó

más de 10 000 deslizamientos de tierra (Faber, 2016) y afectó a 1.3 millones de personas (Cabrera y Haase, 2017). Descrito como un “terremoto pobre”, demostró claramente cómo los desastres afectan a las personas en áreas urbanas de manera desigual (DIRDN, 1996: 8); ya que aquellos que viven en asentamientos inseguros e informales tienen la tasa de mortalidad más alta (Miles et al., 2012) y sufren el mayor daño. Se estableció un alojamiento temporal para los afectados, que se mantuvo durante casi una década. El gobierno estableció el BANVI⁹ (un Banco Nacional de la Vivienda) y una serie de esquemas de construcción principalmente para reubicar a estos hogares afectados. Los sobrevivientes del terremoto se alejaron de las áreas más precarias, dejándolas desocupadas (DIRDN, 1996). A medida que la población seguía creciendo en la década de 1980, los que llegaban para escapar de la crisis económica y el conflicto armado¹⁰ se asentaron en áreas precarias, o en tierras donde el BANVI había planeado urbanizaciones para los sobrevivientes del terremoto. Algunos de estos asentamientos fueron desocupados pero otros permanecieron (Valladares Cerezo, 2003). Las generaciones más recientes de migrantes y personas pobres urbanas están dispuestas a vivir en áreas propensas a desastres (Cabrera y Haase, 2017).

El crecimiento en la Ciudad de Guatemala ha tendido a extenderse hacia afuera en lugar de hacia arriba, con asentamientos precarios que se levantan cada vez más lejos del centro de la ciudad. Esto exacerba y sostiene la pobreza y la precariedad social, considerada uno de los problemas más graves del país (Valladares Cerezo, 2003). A menudo, los asentamientos precarios se construyen de la noche a la mañana, cuyos residentes construyen viviendas de manera caótica, estructuralmente inseguras (Miles et al., 2012). En algunos casos, los grupos se están moviendo a estas áreas para escapar de las “condiciones opresivas e inasequibles” en el sector de alquiler formal (Green et al., 2009: 5).

Existe tensión y desconfianza entre los asentamientos precarios “informales” y la ciudad establecida “formal” (ibíd.). Esto se ilustra con el lenguaje que se usa a menudo, ya que los entrevistados del gobierno a menudo se refieren a los nuevos asentamientos como “invasiones” de la ciudad. Muchos hogares que habitan en asentamientos precarios tienen complejos acuerdos de tenencia de la tierra (PCI, 2015b). Un estudio de 1993 descubrió que hasta el 75% de las personas que viven en asentamientos informales no tienen seguridad jurídica para sus tierras (Valladares Cerezo, 2003).

Los precarios asentamientos de la Ciudad de Guatemala son vulnerables a deslizamientos de tierras y aludes de lodo. Es probable que las viviendas sean de mala calidad y que la superficie del terreno no sea firme. A menudo no hay acceso a servicios básicos como agua, saneamiento adecuado o electricidad, hay poca infraestructura, como caminos pavimentados, o alguna base para las comunidades; los más precarios pueden estar ubicados ilegalmente en terrenos considerados inadecuados para la construcción (Groen y Jacobs, 2012; Valladares Cerezo, 2003).

“

Las “estructuras de exclusión” impuestas durante la guerra civil han influido en los patrones de violencia de pandillas que existen hoy en la ciudad.

”

1.2 Política y gobernanza

Entre 1960 y 1996, Guatemala fue devastada por una guerra civil que causó aproximadamente 200 000 muertes (el 83.5% de las cuales era de ascendencia maya) y desplazó a más de 1.5 millones de personas (Cruz, 2017; Peralta, 2008). Este desplazamiento a menudo obligaba a las personas que ya estaban marginadas a mudarse lugares más precarios y marginales de la ciudad (Green et al., 2009). Los acuerdos de paz se completaron y firmaron en 1996, pero las décadas de violencia política “dejaron un impacto indeleble en la sociedad” (McIlwaine y Moser, 2003: 118), incluida la falta de confianza en el gobierno por parte de la población (Green et al., 2009). Las “estructuras de exclusión” impuestas durante la guerra civil han influido en los patrones de violencia de pandillas que existen hoy en la ciudad (Cruz, 2017: 25) (ver Cuadro 3).

Cuadro 3: Violencia urbana en Ciudad de Guatemala

La proliferación de pandillas en la Ciudad de Guatemala comenzó en la década de 1950 (Cruz, 2017). Los niveles de crimen y violencia siguieron aumentando incluso después de que la guerra civil terminó en 1996 y la violencia política manifiesta disminuyó (McIlwaine y Moser, 2003). A fines de la década de 1990, la inestabilidad política, los abusos contra los derechos civiles y un clima económico deficiente contribuyeron a elevar los niveles de violencia urbana. Al mismo tiempo, los Estados Unidos expulsó a un gran número de pandilleros de Los Ángeles de vuelta a Guatemala, lo que también tuvo un impacto significativo (Cabrera y Haase, 2017; Cruz, 2017).

Es difícil saber la escala de la población de las pandillas (Cruz, 2017). Sin embargo, Guatemala es ahora uno de los países más violentos de la región de ALC, con 4400 asesinatos y 5200 agresiones agravadas registrados en 2017 (OSAC, 2018). Si bien esta tasa ha ido disminuyendo en los últimos años, el país se encuentra entre los 10 a 25 países más peligrosos del mundo (ibíd.).

Después de la guerra civil, se desarrolló un sistema de consejos de desarrollo local (SISCODE)¹¹ que funciona a varios niveles (Castellanos, 2015; Peralta, 2008). En principio, el sistema SISCODE facilita la participación ciudadana en la planificación y el desarrollo (Peralta, 2008) y la financiación debe estar disponible para cada nivel. En la práctica, particularmente a nivel municipal (COMUDE¹²) y comunitario (COCODE¹³), los entrevistados expresaron preocupación por la transparencia y representatividad del sistema (particularmente en relación con el género). Además, no todos los asentamientos tienen un COCODE¹⁴ en funcionamiento o reconocidos.

Guatemala está altamente descentralizada, y los municipios actúan como “entidades autónomas sin obligación de seguir las recomendaciones nacionales” (Castellanos, 2015: 46). Los gobiernos municipales son responsables de prestar la mayoría de los servicios públicos. Sin embargo,

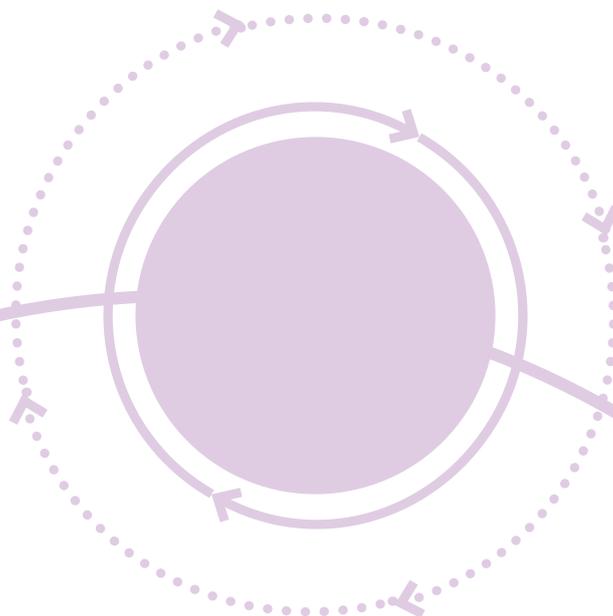
su capacidad institucional y financiera limitada restringe sus capacidades para cumplir con estas responsabilidades cada vez mayores (Maria et al., 2017), una situación que no se ve favorecida por una urbanización rápida y no planificada (Gencer, 2013). Los periodos de elecciones municipales cíclicas también han obstaculizado la planificación y el desarrollo a largo plazo (Wirtz, 2017). Como explicó un entrevistado, “a un alcalde tal vez no le guste lo que el anterior comenzó a hacer a pesar de que va bien, y comenzará algo nuevo y detendrá lo otro”.

1.3 Aspecto social y cultural

Según los datos del censo de 2002, la población de la Ciudad de Guatemala es 93.5% ladina,¹⁵ 5.5% maya, 0.08% garífuna y 0.03% xinca (Cabrera y Haase, 2017). La guerra civil del país fue impulsada por divisiones de clase, de ingresos y étnicas, particularmente entre ladinos e indígenas (Cruz, 2017). La Ciudad de Guatemala todavía está dividida por clase. Las personas pobres viven en áreas extremadamente riesgosas, y los medios de vida a menudo también están segregados, ya que las personas pobres y menos educadas realizan trabajos específicos (Cabrera y Haase, 2017).

En el desarrollo temprano de la ciudad, los pobres estaban ubicados en sus márgenes. Sin embargo, a medida que la ciudad ha crecido y se ha expandido al GMCA más amplio, estas zonas de vulnerabilidad ahora están ubicadas en toda el área metropolitana. Al mismo tiempo, los habitantes más ricos han gravitado hacia edificios de gran altura y comunidades cerradas, una segregación espacial que ha acentuado las disparidades sociales en la ciudad (ibíd.). Un entrevistado explicó los efectos de esto: “ahora hay cada vez menos sociedad urbana, menos interacciones entre las personas, porque mi calle está cerrada a tu calle”.

“
La limitada capacidad institucional y financiera de los gobiernos municipales restringe sus capacidades para cumplir con estas responsabilidades cada vez mayores.”



“

Si bien Guatemala tiene la economía más grande de la región de América Latina y el Caribe, también tiene una alta tasa de pobreza y lo que se considera como uno de los ingresos y distribuciones de la tierra más desiguales del mundo.”

1.4 Economía y medios de vida

La Ciudad de Guatemala es el principal centro económico del país y genera el 63% de su producción industrial (Valladares Cerezo, 2003). Si bien Guatemala tiene la economía más grande de la región de América Latina y el Caribe, también tiene una alta tasa de pobreza (56% en total, 27%¹⁶ en áreas urbanas) (IFPRI, 2002) y lo que se considera uno de los ingresos y distribuciones de la tierra más desiguales del mundo (IFPRI, 2002; Dodman et al., 2012; Angel, 2000). La pobreza en las áreas rurales es el principal impulsor de la urbanización en Guatemala (Valladares Cerezo, 2003; PCI, 2015a).

La ciudad también tiene una enorme economía informal, donde más del 60% de la población urbana (TECHO, 2015; Cabrera y Haase, 2017) obtiene sus ingresos. Trabajar de manera informal puede significar un viaje al trabajo más corto y permitir que las mujeres mantengan a sus hijos pequeños con ellas durante el día. Sin embargo, estos roles no ofrecen beneficios ni horarios fijos y, en ocasiones, incluyen viajes al trabajo peligrosos y riesgos de protección (PCI, 2017b).

1.5 Servicios e infraestructura

En Guatemala, los gobiernos municipales son responsables de la mayoría de los servicios e infraestructura, desde agua y saneamiento hasta carreteras y transporte público (Maria et al., 2017). Como los municipios consideran que la mayoría de los asentamientos precarios son ‘invasiones’ ilegales de tierras, la prestación de servicios para estas áreas es, en el mejor de los casos, desigual (Castellanos, 2015). Por ejemplo, una encuesta de 2015 sobre asentamientos informales encontró que el 53% estaba conectado al drenaje municipal y el 63% accedía al agua a través de la infraestructura municipal (TECHO, 2015). En algunos lugares, la provisión parece haber mejorado: por ejemplo, en 2003, una encuesta encontró que solo el 26% tenía acceso a servicios de recolección de basura (Valladares Cerezo, 2003); para 2015, este número había aumentado al 53% (TECHO, 2015).¹⁷ Sin embargo, la mayoría de los hogares en asentamientos urbanos precarios tienen poco o ningún sistema para el drenaje de aguas pluviales y aguas residuales, lo que causa problemas de saneamiento e inundaciones (Ansari y DiFrancesca, 2014). En una encuesta, el 50% de los habitantes mencionó el drenaje como el mayor problema en su asentamiento (en comparación con el 33% que mencionó el riesgo de deslizamientos de tierra) (Green et al., 2009).

Las opciones de transporte en la ciudad son insuficientes para hacer frente al tamaño de la población. En municipios como Mixco, muchos asentamientos son “comunidades de dormitorios”,¹⁸ con residentes que viajan una distancia significativa para ir al trabajo y simplemente regresan a la área para dormir. El transporte público a menudo es un blanco de la violencia: 1138 pasajeros y conductores murieron entre 2010 y 2017 (Cruz, 2017).

Muchos de los servicios públicos de Guatemala fueron privatizados después del final de la guerra civil. La provisión de educación es deficiente (IFPRI, 2002) y las escuelas necesitan mejoras de infraestructura. Sin embargo, esto es difícil ya que muchas escuelas en la GCMA se construyeron en terrenos sin una propiedad jurídica clara, por lo que el trabajo de construcción no sería sencillo. Los niveles de asistencia escolar entre los pobres son bajos, y muchas familias no pueden pagar los gastos escolares o dependen de los ingresos del trabajo infantil (PCI, 2015b). Si bien es más probable que los residentes urbanos estén cerca de los servicios de salud, el IFPRI señala que las diferencias socioeconómicas en términos de uso y acceso a dichas instalaciones son mucho más grandes en las zonas urbanas que en las rurales:

... por lo tanto, a pesar de la mayor disponibilidad de servicios en las áreas urbanas, los segmentos más pobres de la población a menudo siguen excluidos de los programas o de los servicios públicos disponibles. Esto, a su vez, perpetúa su vulnerabilidad y el riesgo de ser pobres, con inseguridad alimentaria y malnutrición (IFPRI, 2002: 2).



El asentamiento informal de La Limonada. Foto: Leah Campbell, ALNAP.

“

Barrio Mío convoca a más de 40 diferentes partes interesadas del gobierno nacional y local, las instituciones académicas, el sector privado y las comunidades que viven en asentamientos urbanos precarios.

”

2. Introducción a Barrio Mío

Barrio Mío es un proyecto de reducción de riesgo de desastres (RRD) convocado por PCI y financiado por la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA, por sus siglas en inglés), como parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El proyecto funciona en siete de los ocho municipios del GMCA, y se implementó en tres fases, a partir de 2012. PCI y la OFDA la describen como un “enfoque vecinal”.

El objetivo de Barrio Mío es identificar, probar y ampliar soluciones para mejorar los asentamientos informales urbanos de alto riesgo, mejorar la respuesta de emergencia ante desastres urbanos y transformar estas áreas en vecindarios más seguros, saludables y resilientes. Barrio Mío pretende lograr esto mediante la convocatoria de más de 40 diferentes partes interesadas del gobierno nacional y local, las instituciones académicas, el sector privado y las comunidades que viven en asentamientos urbanos precarios. De esta manera, un miembro del personal de PCI describió Barrio Mío como algo más que un proyecto, sino más bien una estrategia:

mediante la cual se puede cambiar, abogar o influir, mejorar y reducir el riesgo para las personas, teniendo en cuenta cómo funciona la ciudad desde la escala más pequeña hasta la escala más grande.

2.1 Fases de Barrio Mío

Fase uno, octubre de 2012 – marzo de 2015: la primera fase de Barrio Mío se centró en el municipio de Mixco y 17 asentamientos precarios específicos dentro de él. Dos vecindarios (Vistas de la Comunidad y Cipresales) serían comunidades de “demostración” en los que PCI pilotaría una serie de iniciativas, mediante el trabajo de manera más directa, aunque aún en asociación. Las 15 comunidades restantes serían luego “replicadas” por el municipio, las comunidades y otros socios públicos y privados con el apoyo de PCI, con base en las lecciones aprendidas en las comunidades de demostración. PCI desarrolló manuales para documentar, en particular, las lecciones técnicas aprendidas de las comunidades de demostración.

Fase dos, abril de 2015 – octubre de 2017: la segunda fase se centró en la expansión a seis municipios más (los que abarcaban la Mancomunidad Gran Ciudad del Sur). El proyecto se basó en las lecciones aprendidas del trabajo en Mixco, pero a mayor escala. Se prestó especial atención al fortalecimiento de la capacidad tanto de las comunidades como del personal municipal, quienes serían los que realizarían la “réplica” de las actividades pilotadas durante la fase uno, en sus respectivos municipios.

Fase tres, octubre de 2017 – setiembre de 2020: Durante esta fase, Barrio Mío se ha expandido a un séptimo municipio (Ciudad de Guatemala) y tiene como objetivo apoyar a los socios para ampliar el enfoque a nivel nacional. Esta fase se enfoca en brindar apoyo a los socios de Barrio Mío para mejorar los asentamientos precarios y para responder de manera eficaz y recuperarse de las emergencias urbanas, continuar creando asociaciones entre organizaciones, brindar más apoyo técnico al gobierno y trabajar juntos para informar sobre nuevas políticas y procedimientos que apoyan el enfoque vecinal.

2.2 Componentes de Barrio Mío

Barrio Mío aborda una amplia gama de problemas que se suman a la vulnerabilidad de los asentamientos urbanos precarios y sus habitantes. Como tal, el proyecto tiene una gama de componentes que incluyen:

Evaluación de riesgo y vulnerabilidad: PCI desarrolló un conjunto de 28 criterios de vulnerabilidad¹⁹ y luego trabajó con el municipio de Mixco para identificar y evaluar 700 vecindarios/asentamientos diferentes con estas métricas para identificar 17 comunidades altamente vulnerables a las que el proyecto se dirigiría. El municipio y la Mancomunidad se han adaptado y continúan utilizando esta matriz de vulnerabilidad para priorizar futuras intervenciones. Los entrevistados del departamento de planificación de Mixco destacaron tanto la utilidad de la matriz para su trabajo, en particular para justificar las decisiones sobre qué áreas son priorizadas por el municipio, como también la propiedad compartida que ahora sienten respecto a la matriz.

Luego, PCI solicitó a la CONRED,²⁰ el organismo nacional responsable de la RRD y la respuesta, que evaluara el riesgo de los 17 vecindarios identificados. Un sistema de semáforo rojo/amarillo/verde se usa comúnmente para identificar en qué áreas es seguro vivir. En este sistema, las áreas designadas como rojas son completamente inhabitables, las áreas amarillas son riesgosas pero pueden hacerse habitables con mejoras estructurales, y las áreas verdes son seguras. Un equipo de la CONRED aceptó realizar el análisis e inicialmente evaluó que toda la área del proyecto estaba en rojo. El personal de PCI comprendió por qué surgió la evaluación inicial: “No culpo a la persona de la CONRED porque [está] a nombre de él o ella ... ¿tomará usted la responsabilidad de decir que esto es seguro? ¡No!’. Al darse cuenta de que al utilizar este enfoque, el 60% del municipio terminaría siendo evaluado como rojo, PCI le pidió a la CONRED que considerara rehacer la evaluación, con el apoyo del municipio y los miembros de la comunidad. PCI también ofreció asistencia técnica, como un análisis de suelo realizado por expertos de una universidad local, que ayudó a identificar una serie de posibles medidas de modernización. Esto reafirmó al equipo de la CONRED que la modernización podría reducir el riesgo. Se llevó a cabo una reevaluación

“

Si bien PCI apoyó el proceso al brindar asistencia técnica y metodológica, los miembros de la comunidad realizaron el mapeo y la enumeración en su totalidad.

”

más cuidadosa, lo que resultó en un mapa que tenía una mezcla de áreas rojas, amarillas y verdes, lo que le dio al municipio más opciones significativas sobre cómo se podrían usar las diferentes tierras.

Mapeo/enumeración participativos: PCI ha trabajado con miembros de la comunidad para llevar a cabo el mapeo y enumeración participativos en 52 vecindarios. Si bien PCI apoyó el proceso al brindar asistencia técnica y metodológica, los miembros de la comunidad realizaron el mapeo y la enumeración en su totalidad. Un miembro de la comunidad entrevistado para esta investigación explicó cómo hicieron el mapa como grupo:

Pudimos saber cuántas personas viven aquí. Descubrimos que hay incluso cuatro familias dentro de una parcela, hasta 17 personas en una parcela de 7x15 m. Nuestra investigación nos dio esta información. También descubrimos [que] hay muchas personas con discapacidades, en sillas de ruedas, y ahora sabemos quién es más vulnerable en caso de que haya una emergencia.

Mientras trabajaba con las comunidades para producir estos mapas, PCI usó un proceso por el cual los dibujos a mano hechos por miembros de la comunidad se realizaron a escala, lo que permite que esta información se pueda combinar con otros mapas y fuentes de datos. Este enfoque valida la perspectiva de la comunidad, lo que permite que se utilice junto con los mapas producidos por actores gubernamentales.

Figura 3: Ejemplo de un mapa de vecindario



Fuente: Dibujado por miembros de la comunidad en el vecindario de La Canchita.



Miembros de la comunidad presentan sus mapas al municipio. Foto: PCI.

Identificación y manejo de soluciones innovadoras de modernización de refugio, agua y saneamiento: particularmente durante la primera fase de Barrio Mío, PCI utilizó el enfoque de “demostrar y replicar” para manejar una serie de soluciones innovadoras para modernizar el refugio, el agua y las áreas comunales en asentamientos precarios. Estas intervenciones redujeron el riesgo de desastres y mejoraron la prestación de servicios. A lo largo de las 17 comunidades en la fase uno, se mejoraron 2976 refugios, y 780 personas se beneficiaron directamente de la mejora del agua y el saneamiento mediante la instalación de 1370 m. de tuberías de agua, 955 m. de alcantarillado y dos plantas de tratamiento de agua que sostendrán dos comunidades durante los próximos 20 años. Las rutas de acceso se mejoraron mediante la construcción de aceras y escaleras con concreto reforzado, y se construyó un centro comunitario en un vecindario.

Grupos de Mujeres Empoderadas: los grupos de Mujeres Empoderadas (ME) son un enfoque de empoderamiento social, político y económico desarrollado por PCI. Un miembro del personal de Barrio Mío explicó el enfoque de “empoderamiento integrado”:

Nuestro objetivo es que las mujeres puedan ser agentes de cambio, tomadoras de decisiones en su propia historia, y que tengan las herramientas y habilidades para transformar sus vidas, las de sus familias y de sus comunidades.

“ PCI utilizó el enfoque de “demostrar y replicar” para manejar una serie de soluciones innovadoras para modernizar el refugio, el agua y las áreas comunales en asentamientos precarios.

”

Los grupos reciben capacitación sobre una variedad de temas, como educación financiera, resolución de conflictos y espíritu empresarial. Al reunirse de manera regular, los grupos alientan a los participantes a ahorrar habitualmente y contribuir a un fondo comunitario cuando pueden. A veces se ofrecen préstamos entre sí: en los primeros cinco años del proyecto, se habían otorgado 115 préstamos con un valor total de 28,000 GTQ (£ 2,750). En la fase dos, los grupos ME se conectaron entre sí en una red, aunque estas conexiones han sido difíciles de mantener (ver la sección 5 sobre obstáculos).

Respuesta a desastres: Aunque Barrio Mío es principalmente un proyecto de RRD, se han producido varios desastres en la Ciudad de Guatemala durante la vida del proyecto. Esto incluyó un deslizamiento de tierra en 2015 que devastó a la comunidad de El Cambray Dos (ver Cuadro 4) y una erupción del volcán Fuego en 2018. El proyecto se ha adaptado para incluir el apoyo para la respuesta a desastres en estos casos. Dos miembros del personal del proyecto Barrio Mío también viajaron a México días después de un terremoto en septiembre de 2017 para una breve misión de aprendizaje entre pares para ayudar a las autoridades municipales en Oaxaca a llevar a cabo una evaluación de daños y necesidades con tecnología del Sistema de Información Geográfica (SIG) en el municipio y abogar por un proceso de recuperación similar a Barrio Mío.

Cuadro 4: Deslizamiento de tierra en El Cambray Dos

El 1 de octubre de 2015, un deslizamiento de tierra provocado por fuertes lluvias destruyó El Cambray Dos, un asentamiento precario ubicado al pie de una colina junto al río Pinula, parte del municipio de Santa Catarina Pinula. El deslizamiento de tierra mató a más de 280 personas, destruyó y enterró 200 casas de menos de 13 metros de material, lo que hace que el sitio sea inhabitable (Wirtz, 2017; EHP, 2015). Ya se conocía de la alta vulnerabilidad física de la área por algún tiempo, y la CONRED recomendó la evacuación de la área en 2014 (Wirtz, 2017). Según un entrevistado, las evaluaciones habían enfatizado el riesgo de inundación, pero “no comprobaron si había algún riesgo que pudiera provocar un deslizamiento de tierra”.

Inicialmente, los 445 residentes evacuados se alojaron en centros colectivos temporales provistos por el municipio (IFRC, 2016). PCI ayudó a la CONRED a documentar cuántas casas y residentes había habido antes del derrumbe. Barrio Mío ya había estado trabajando en El Cambray Dos, había formado un grupo ME poco antes del derrumbe. El proyecto también brindó apoyo al municipio y a los residentes evacuados en los centros colectivos.

Poco después del deslizamiento de tierra, el ex presidente Alejandro Maldonado prometió públicamente que todos los residentes sobrevivientes de Cambray serían reasentados en un nuevo plan de vivienda. Este enfoque de reasentamiento de personas después del desastre es común en el país,

con estimaciones de que en la última década se han proporcionado 75 000 viviendas en esquemas similares de reasentamiento (Barillas, 2015). Conocido como “construcción de terrenos sin edificar”, este enfoque ha recibido muchas críticas. A menudo, estos planes tardan años en organizarse, y las personas esperan en el limbo para ser reasentadas (Sarmiento et al., 2016b), lo que puede dañar los lazos sociales y económicos (Bryson et al., 2014) y tener impactos psicológicos (Claudianos, 2014). Y cuando el reasentamiento se lleva a cabo, a menudo se encuentra lejos del paisaje urbano (en muchos casos, las áreas propuestas para los nuevos asentamientos no tienen los elementos económicos y sociales básicos que se encuentran incluso en los vecindarios más deficientes) carreteras, escuelas, clínicas y mercados ... ”(ibíd.) Esto hace que las personas abandonen el lugar de reasentamiento y regresen a sus vecindarios urbanos originales, donde han construido sus vidas y sus medios de vida (Faber, 2016).

La promesa del presidente a los sobrevivientes de Cambray se materializó como un plan para construir un nuevo vecindario en la finca incautada de un narcotraficante, un esquema conocido como “Mi Querida Familia”²¹ que albergaría a 181 hogares afectados. En ese momento, prometió que estaría listo antes de la Navidad de 2015, un anuncio que los entrevistados consideraron que se hizo para mejorar su imagen política en lugar de seguir los consejos técnicos. En última instancia, el proyecto experimentó numerosos retrasos y falta de fondos y no se completó hasta diciembre de 2017. Se ubica de forma remota, a tres horas del sitio de El Cambray Dos, con conexiones de transporte limitadas. Mientras que las casas definitivas



The slope of the cliff above El Cambray Dos after the landslide. Photo credit: Leah Campbell, ALNAP.

de Querida Familia se entregaron a los residentes a fines de 2017, los entrevistados sugirieron que algunas de estas casas han sido abandonadas, y que las familias se mudan a otros lugares para satisfacer las necesidades sociales y económicas.

Varios hogares afectados de El Cambray Dos optaron por no mudarse a Querida Familia en absoluto. Una familia entrevistada para este estudio de caso explicó su elección: “El lugar estaba muy lejos, iba a ser difícil. No había escolarización, trabajo. Mi hija tiene un problema de salud y tiene que estar bajo cuidado, así que simplemente no podíamos pensar en ir a ese lugar lejano”.

Como parte de Barrio Mío, PCI trabajó con Hábitat para la Humanidad, Cementos Progreso y otros socios para proporcionar una solución de vivienda alternativa para las víctimas del deslizamiento de tierra de El Cambray Dos que no querían mudarse a Querida Familia. La respuesta fue el primer piloto de los modelos financieros que los socios de Barrio Mío habían estado desarrollando. Se construyeron diez casas con este modelo, con residentes que se mudaron un año después del deslizamiento de tierra, en octubre de 2016, 14 meses antes de que se completara Querida Familia. Las casas están en una nueva subdivisión llamada Villa Venecia, a unas dos horas de distancia de El Cambray Dos pero con buenas conexiones de transporte y cerca de una escuela y de oportunidades de sustento.

Apoyo del desarrollo de los COCODE y las COLRED: Barrio Mío ha apoyado el establecimiento/fortalecimiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y las Coordinadoras para de Reducción de Desastres (COLRED²²).²³ Si bien cada asentamiento puede tener su COCODE y su COLRED según las estructuras a nivel nacional, no todos los vecindarios lo tienen, y estos consejos y coordinadoras están particularmente ausentes en los asentamientos precarios. Los municipios tienen que aprobar/reconocer los COCODE, y no pueden hacerlo en áreas que se consideran completamente inhabitables (aquellas con una clasificación de riesgo roja). Como parte de Barrio Mío, PCI ha brindado desarrollo de capacidades y apoyo a los COCODE y las COLRED nuevos y existentes, y ha ayudado a conectar grupos con el gobierno municipal. Trabajar con estos grupos ayudó a generar apoyo comunitario para la rehabilitación física de casas y áreas comunales. Trabajar con los COCODE también ayudó a legitimar a los miembros de la comunidad que llevaron a cabo el mapeo y enumeración participativos. Sin embargo, no siempre fue sencillo, como explicó un miembro de la comunidad:

Uno de los mayores desafíos ... fue la falta de confianza entre todos nosotros ... Podríamos ser vecinos, pero no nos conocemos. [Había] personas que no querían compartir información con nosotros, porque no confiaban en nosotros ... Betty, que estaba a cargo de los COCODE ... ella podía responder por nosotros.

Acceso a medios de subsistencia, bancos, préstamos de menor costo y viviendas asequibles: las evaluaciones de referencia de PCI identificaron que una gran proporción de personas que viven en asentamientos precarios tenían empleo informal o trabajaban en fábricas o como obreros, con salarios muy bajos. Estas personas carecían de acceso a la banca formal o al sistema de préstamos. Si necesitaban préstamos, pagarían intereses exorbitantes del 35% al 80% anual de manera informal (PCI, 2015b). Barrio Mío ha implementado una amplia gama de actividades para apoyar el desarrollo económico y el acceso. El trabajo más importante realizado dentro de este componente es el acceso a préstamos y viviendas asequibles. PCI trabajó con varios bancos y cooperativas financieras, la CORDAID y los académicos para comprender mejor el sistema de préstamos y explorar la posibilidad de otorgar préstamos a bajo costo, y el acceso a sistemas bancarios formales para personas en asentamientos precarios.²⁴ El resultado fue un modelo que resume los productos financieros a los que pueden acceder las familias vulnerables, que combina préstamos de bajo costo con los subsidios existentes del Fondo para la Vivienda (FOPAVI²⁵) (PCI 2016). Los ahorros generados por los grupos de ME han ayudado a convencer a los bancos formales de que los hogares vulnerables son un mercado viable sin explotar, solvente y capaz de ahorrar y reembolsar préstamos.

Fortalecimiento de la capacidad de los municipios: Barrio Mío ha dedicado mucho tiempo al desarrollo de la capacidad del personal municipal, especialmente en la planificación de departamentos y oficinas de mujeres. Los entrevistados de los municipios señalaron el impacto que esto ha tenido para ellos, y una evaluación independiente señaló que, al ayudar a los municipios a mejorar sus datos sobre asentamientos precarios, el proyecto apoyó el desarrollo de una relación entre el gobierno municipal y las comunidades (Sarmiento et al. 2016b).

Gran parte del desarrollo de capacidades ha estado relacionado con habilidades técnicas como el SIG. En lugar de proporcionar capacitación directamente, PCI ha conectado a los municipios con otros organismos gubernamentales y académicos como la CONRED, el INSIVUMEH²⁶ e el IGN.²⁷ PCI también estableció un grupo asesor técnico (GAT) para proporcionar apoyo continuo entre pares y aprendizaje para las oficinas de planificación municipal, que vincula municipios con otros actores que tenían la información que necesitaban y que podían ayudar al municipio a recopilar información adicional ellos mismos. Un miembro del GAT describió cómo PCI les presentó un mapa de riesgo y una fotografía aérea, que utilizaron para identificar asentamientos informales precarios y luego visitar las comunidades directamente:

Yo mismo nunca había estado en el campo. No es lo mismo ver un mapa, y no es lo mismo ir al campo y anotar todas las necesidades que tienen. Para ver si tienen agua, si tienen sistemas de drenaje adecuados, si están en una área de alto riesgo, si tienen caminos adecuados ... Pudimos crear mapas de análisis ... Esta información fue muy útil para el municipio. Fue tan útil que intentamos copiar esto y replicarlo en otras zonas.

“**PCI trabajó con varios bancos y cooperativas financieras, la CORDAID y los académicos para comprender mejor el sistema de préstamos y explorar la posibilidad de otorgar préstamos a bajo costo, y el acceso a sistemas bancarios formales para personas en asentamientos precarios.**”

3. Katye y los orígenes del enfoque vecinal

Barrio Mío, si bien ha incluido un componente de respuesta a desastres, es indiscutiblemente un proyecto de RRD. Sin embargo, los orígenes del enfoque vecinal, que es la base de Barrio Mío, son humanitarios. Como este estudio de caso busca informar sobre la futura acción humanitaria urbana, se ha incluido aquí una introducción a Katye y los orígenes del enfoque vecinal. En las siguientes secciones, que describen cómo Barrio Mío ha abordado la complejidad urbana y los desafíos y facilitadores en torno a esto, también se hará referencia a ejemplos de Katye, para enfatizar la relevancia de este estudio de caso para la acción humanitaria urbana efectiva.

3.1 Los orígenes del enfoque

El enfoque que se ha convertido en Barrio Mío tiene sus orígenes en 1999 en Bamako, Malí, donde la OFDA financió un proyecto de RRD de cuatro años después de una repentina inundación que causó destrucción significativa en la ciudad. Al igual que Barrio Mío, el proyecto Bamako abordó el riesgo de inundación de una manera altamente participativa y multisectorial (Sarmiento et al., 2016b).

En 2006–2007, la OFDA financió el proyecto de Refugio y Asentamientos del Área de Kabul (KASS, por sus siglas en inglés) que brindó apoyo a los refugiados y desplazados que regresaban. Reunió a actores municipales y comunitarios y demostró la importancia de un enfoque de programación que reconociera la interconexión de las diferentes necesidades de la comunidad, como vivienda, salud, pavimentación con grava de caminos y apoyo a los medios de vida (ibíd.). La OFDA había financiado ambas iniciativas y cuando Puerto Príncipe fue reducido a ruinas por el terremoto de 2010 fue una de las varias organizaciones que reconoció la necesidad de intentar algo diferente para responder a este desastre urbano.

Ravine Pintade después del terremoto de 2010 en Haití. Foto: CHF.



“

Barrio Mío tiene sus orígenes en 1999 en Bamako, Malí, donde la OFDA financió un proyecto de RRD de cuatro años después de una repentina inundación que causó destrucción significativa en la ciudad.

”

3.2 Introducción a Katye

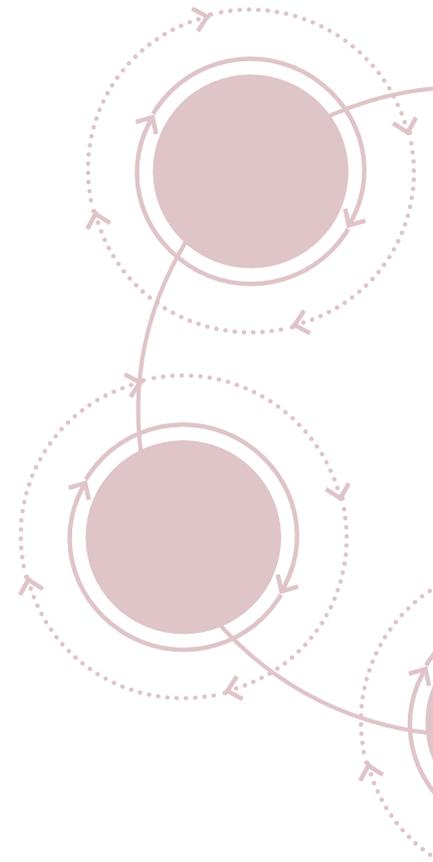
El 12 de enero de 2010, Haití sufrió un terremoto de magnitud 7.0, que devastó la ciudad capital de Puerto Príncipe y afectó a 3 millones de personas (Kirsch et al., 2012). Unas 222 750 personas murieron, y 1.5 millones de personas fueron desplazadas (ibíd.), lo que llevó al establecimiento de más de 1500 campamentos. La situación fue abrumadora en todas las formas posibles: “De cualquier manera que lo mires, fue como: ay, Dios mío, ¿por dónde empezamos? ¿Cuál es la prioridad? Todo parecía tan dramático, tan enorme”, recordó un entrevistado.

Ravine Pintade fue uno de los cientos de asentamientos informales afectados. Situado entre el centro de Puerto Príncipe y Pétionville, este asentamiento densamente poblado (63.649 personas por km²) se construyó en una pendiente pronunciada. Las precarias viviendas resultaron gravemente dañadas y el 90% de los residentes fueron desplazados, mientras que los daños a las carreteras y los escombros hicieron que el asentamiento fuera inaccesible (IDMC, 2015). El terremoto dañó las estructuras tan gravemente que el 56% de ellas se destruyó completamente o se volvió inhabitable y el 37% se dañó significativamente (Banco Mundial, 2016; Kessler, 2012).

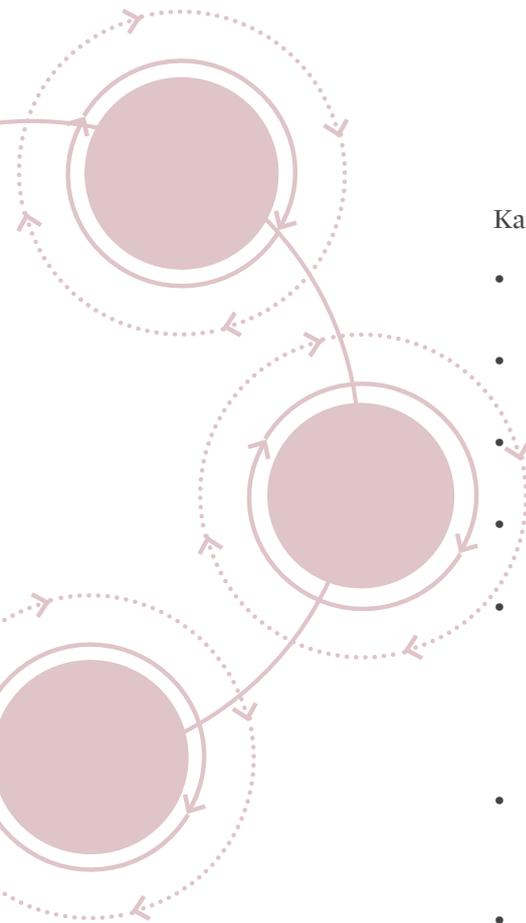
El Programa de Mejoramiento y Recuperación del Vecindario de Katye (Katye significa “vecindario” en criollo haitiano) fue un proyecto financiado por la USAID y la OFDA para brindar socorro y recuperación a los residentes de Ravine Pintade. La CHF International (ahora Global Communities) y PCI implementaron el proyecto. El objetivo de Katye era satisfacer las necesidades humanitarias básicas de los afectados o desplazados por el terremoto, proporcionar vecindarios seguros y habitables y crear las condiciones para que se mejorasen los servicios esenciales (Kessler, 2012). A diferencia de muchos de los otros proyectos de respuesta en Haití en ese momento, Katye pretendía interactuar con los hogares afectados y devolverlos a su vecindario original, en lugar de utilizar campamentos o iniciar construcciones en terrenos sin edificar.

Katye comenzó en noviembre de 2010. En los diez meses transcurridos entre el terremoto y el inicio oficial de Katye, tanto la CHF como PCI realizaron otras actividades de respuesta (como refugio de emergencia, salud, protección, medios de vida, eliminación de escombros e intervenciones de agua, saneamiento e higiene (WASH por sus siglas en inglés)). Una evaluación del proyecto estableció que estas actividades habían “generado una confianza sustancial y un entendimiento mutuo entre las comunidades y las agencias implementadoras, lo que contribuyó al éxito final de Katye” (Kessler, 2012: 13).

Dadas las condiciones extremas en Ravine Pintade, la evaluación encontró que la confianza de los residentes solo se ganó al proporcionar soluciones tangibles para abordar rápidamente los problemas agudos identificados por la comunidad. Tratar las preocupaciones inmediatas demostró a los residentes que la organización no estaba ofreciendo promesas abstractas y sentó las bases para el trabajo de planificación a largo plazo que Katye tendría que hacer para tener éxito (ibíd.).



“
El objetivo de Katye era satisfacer las necesidades humanitarias básicas de los afectados o desplazados por el terremoto, proporcionar vecindarios seguros y habitables y crear las condiciones para que se mejorasen los servicios esenciales.
 ”



Katye incluyó una serie de componentes diferentes:

- Un mapeo del diseño de la comunidad antes del terremoto y un proceso de enumeración participativa liderado por los residentes.
- La planificación participativa para la reconstrucción de refugios y espacios públicos mediante el uso de comités elegidos para cada zona.
- Dinero por trabajo a corto plazo para que los miembros de la comunidad que regresaban limpien 35,000 metros cúbicos de escombros (USAID, 2012).
- La reparación de 200 casas dañadas y construcción de 345 nuevas casas de transición, 75 de las cuales fueron de dos pisos para maximizar el espacio.
- Una gama de soluciones de agua y saneamiento que incluyen el drenaje subterráneo de tormentas (para prevenir el agua estancada y para estabilizar la tierra), actividades de educación WASH, instalación de puntos de agua comunitarios, letrinas con tanques sépticos y sistemas innovadores de recolección de agua de lluvia (USAID, 2012).
- Espacios sociales seguros y actividades para jóvenes a lo largo del periodo del proyecto, que van desde clases de baile hasta clases de computación, capacitación vocacional y cursos de habilidades para la vida.
- Un proyecto fotográfico para abordar la violencia en la área, que enfatiza la expresión no violenta: esto documentó grafitis políticamente cargados en la área y proporcionó espacio para que los jóvenes debatan su importancia.
- La construcción de 2,5 km de muros de contención para soportar las pendientes alrededor de Ravine Pintade, que también crearon plataformas que podrían utilizarse como espacio público y puntos de agua comunitarios. Los residentes acordaron enmendar los tamaños y ubicaciones de sus parcelas para poder mejorar el acceso y la salida, así como construir y expandir las vías.
- La reparación de calles de la ciudad que permitió el acceso al vecindario, lo que facilitó el acceso a servicios de entrega de agua y recolección de basura (Banco Mundial, 2016).
- Una clínica gratuita que ofrece atención básica de salud primaria, asesoramiento, salud sexual y campañas de prevención de enfermedades con un equipo de trabajadores de salud comunitarios y médicos y enfermeras haitianos. Se llevó a cabo un estudio de “voluntad de pago” y se tomaron medidas para transferir el funcionamiento de la clínica a una ONG local²⁹ cuando finalizó el proyecto.
- La instalación de iluminación solar y la provisión de cuidado infantil en espacios acondicionados para niños, a cargo del personal de protección y voluntarios de la comunidad.



Miembros de la comunidad trabajando en Katye. Foto: PCI.

3.3 De Katye a Barrio Mío

Para muchos de los que trabajan en la región, el terremoto de Haití de 2010 fue ‘una llamada de alerta sobre riesgo urbano’ en la región de ALC.³⁰ Después de Katye, la oficina ALC de la OFDA presentó una convocatoria de propuestas para financiar iniciativas de RRD con ‘enfoque vecinal’, alcanzó 4 iniciativas financiadas en 2012 y otras cuatro financiadas en convocatorias posteriores. La OFDA ha continuado desarrollando su comprensión del enfoque y desde entonces ha incorporado un enfoque más sobre gobernabilidad. La OFDA también se ha asociado con académicos que han llevado a cabo una serie de evaluaciones y estudios comparativos para sintetizar las buenas prácticas del uso del enfoque vecinal en ALC.

Uno de estos estudios, de Sarmiento et al. (2016b), observó que el fomento del enfoque vecinal de la OFDA en la región de ALC se basó en varias lecciones importantes aprendidas de Katye. El proyecto demostró que la revitalización del vecindario depende de la participación y el apoyo de la comunidad. También permitió a la USAID y la OFDA, así como a la región de ALC, reconocer que las condiciones de respuesta posteriores al desastre que el enfoque vecinal buscaba abordar, también son totalmente relevantes para la programación urbana de RRD. Tales condiciones incluían: planificación urbana inadecuada antes del evento; ambientes de vida inseguros antes del evento; tenencia de tierras y derechos ambiguos para construir u ocupar refugios; pobre acceso a los servicios locales de salud, agua y saneamiento; espacio limitado y alta densidad de población; pobreza y gran parte de actividad económica en el sector informal; vulnerabilidad a inundaciones, deslizamientos de tierra, fuertes vientos; y actividad sísmica (ibíd.)

Como resultado de los procesos participativos de Katye, los residentes estaban “analizando e identificando peligros potenciales, remodelando el terreno peligroso y mejorando el diseño general de los vecindarios para mitigar el riesgo, reduciendo así su vulnerabilidad a futuros desastres” (ibíd. : 14).

Tanto la OFDA como PCI se basan en las lecciones aprendidas de Katye, desde un nivel amplio y conceptual de lo que significa trabajar en vecindarios urbanos, hasta innovaciones específicas de WASH y metodologías de enumeración participativa. De esta manera, tanto Barrio Mío como Katye contribuyen a comprender cómo implementar el enfoque vecinal en las ciudades.

3.4 El enfoque vecinal

Tanto Barrio Mío y Katye, como KASS y el proyecto Bamako antes de ellos, son descritos por sus donantes y organizaciones implementadoras como proyectos que siguen el enfoque vecinal. Este enfoque, también denominado enfoque basado en áreas o asentamientos³¹, no es una idea nueva, ya que se basa en principios que han sido utilizados por los profesionales de la planificación urbana y el desarrollo durante décadas. Sin embargo, es una nueva forma de trabajar para muchos trabajadores humanitarios que tienen relativamente poca experiencia en áreas urbanas y cuyo trabajo tiende a ser sectorial en lugar de basado en la área. A pesar del creciente interés en estos enfoques, todavía no hay consenso acerca de qué es realmente un enfoque vecinal/de área/de asentamiento, y el término se usa de manera inconsistente para describir proyectos que son bastante diferentes entre sí.³² También hay críticas sobre el potencial para crear silos entre áreas, en lugar de entre sectores (ver sección 5 sobre obstáculos).

“ El enfoque vecinal ... no es una idea nueva, ya que se basa en principios que han sido utilizados por los profesionales de la planificación urbana y el desarrollo durante décadas. ”

La USAID y el enfoque vecinal

La USAID define el enfoque vecinal como “un medio basado en la área para responder a necesidades multisectoriales que se forma mediante un proceso de toma de decisiones basado en la comunidad que refleja las características sociales, económicas y físicas de la área delimitada” (USAID, 2011 : 1). Además, observa lo siguiente:

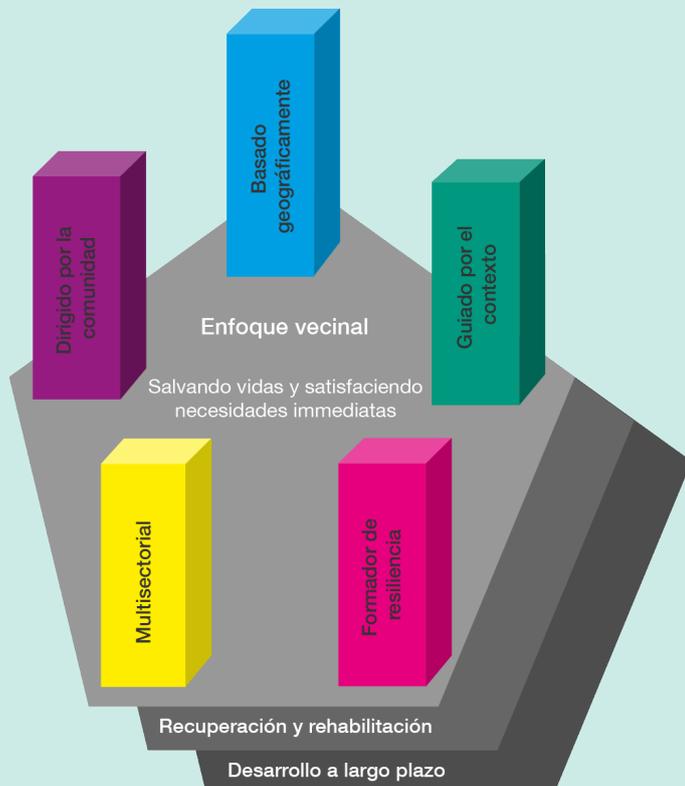
- El enfoque es “dirigido por un refugio pero centrado en los asentamientos”, que considera los medios de vida, las conexiones sociales, la salud y la seguridad de las personas afectadas.
- Adopta una visión a largo plazo del terreno y los servicios en el que la respuesta a corto plazo está vinculada a iniciativas más grandes de planificación de recuperación.
- Se enfoca en comunidades en vecindarios en lugar de un enfoque convencional en hogares.

- Fomenta esfuerzos coordinados e integrados, que reconocen que el éxito depende de la participación activa de las partes interesadas de la comunidad “en un proceso de planificación altamente consultivo que toma en cuenta sus necesidades, gustos y expectativas”, pero equilibra esto con la asistencia y el desarrollo de capacidades de las autoridades locales (ibíd.).

En la región de ALC, donde ha financiado una serie de proyectos de RRD con enfoque vecinal, la USAID ha utilizado la siguiente definición: “un marco analítico multisectorial integrado que se centra en los límites geográficos de los vecindarios para abordar los riesgos en el entorno urbano” (Sarmiento et al, 2018). Ha dado cuatro características comunes para el enfoque vecinal:

- promover el cumplimiento de las leyes locales y las directrices internacionales;
- fomentar la reducción de los impactos económicos y sociales de desastres actuales y futuros;
- reflejar las necesidades de las partes interesadas clave a través de procesos participativos;
- usar el SIG para recopilar y analizar datos (ibíd.).

Figura 4: Los cinco pilares del enfoque vecinal de PCI



Fuente: Jones et al, 2019.

PCI y el enfoque vecinal

PCI implementó por primera vez el enfoque vecinal con Katye en Ravine Pintade. Desde entonces, ha incorporado el enfoque vecinal en sus programas humanitarios y de desarrollo en varios países, en particular en Guatemala con Barrio Mío. El enfoque se desarrolló orgánicamente, sin una definición prescrita de lo que significaba. Actualmente, PCI está elaborando una guía al respecto (Jones et al., 2019) que incluye un marco para definir el enfoque vecinal, desarrollado al observar la práctica (ver la Figura 4).

PCI define el enfoque vecinal como ‘un proceso multisectorial dirigido por la comunidad³³ que se lleva a cabo en un vecindario definido geográficamente y utiliza evidencia del contexto local para mejorar la calidad de la asistencia humanitaria en las respuestas a desastres, mientras que sienta las bases para reconstruir vecindarios más seguros, saludables y resilientes (Jones et al., 2019: 7).



Pintado de losas permeables en Barrio Mío. Foto: PCI

4. Cómo Barrio Mío y Katye se han hecho camino en la complejidad urbana

El fondo contextual al inicio de este estudio de caso destaca las diversas formas en que los entornos urbanos son dinámicos e interconectados. La tenencia de la tierra está vinculada a la gobernanza, que está vinculada a la prestación de servicios y a la pobreza de muchas maneras. Estas dinámicas se pueden describir como la complejidad del entorno urbano. La investigación previa de ALNAP (Campbell, 2016) ha resaltado la necesidad de comprender mejor esta interconexión y encontrar nuevas formas de trabajar que se hagan camino de manera más efectiva en la realidad de la ciudad compleja.

Barrio Mío y Katye son ejemplos de proyectos que asumen el desafío de hacerse camino en la complejidad del entorno urbano. Las secciones a continuación describen las formas en que lo hacen y exploran los obstáculos y factores habilitadores involucrados. En muchos aspectos, estas formas de trabajar están interconectadas, y cada una refuerza y apoya a la otra.

4.1 Entender el contexto y actuar con base en este entendimiento

La comprensión efectiva del contexto de la ciudad y los vecindarios donde se llevó a cabo el proyecto ha sido un elemento importante tanto para Barrio Mío como para Katye. Además, ambos han utilizado activamente este entendimiento para comprometerse con las partes interesadas relevantes y diseñar intervenciones que reconozcan y hagan uso de las capacidades que ya se encuentran dentro del contexto. “Todo lo que hacemos en una crisis tiene que estar informado con lo que sabemos del contexto local y si no sabemos lo suficiente sobre el contexto local, entonces tenemos que resolverlo”, explicó un miembro del personal de PCI.

Ambos proyectos han utilizado un enfoque iterativo, bastante desestructurado para comprender el contexto, basándose en su comprensión a lo largo del tiempo. Si bien esto ha conducido a información crucial sobre áreas que de otra manera se podrían haber pasado por alto, en última instancia no se utiliza toda la información recopilada. Sin un conjunto estándar de herramientas, se invierte tiempo en crear nuevas herramientas cada vez que se necesita una, un desafío que se explora más en la sección cinco.

Si bien una comprensión sólida del contexto³⁴ (y no solo de las necesidades/vulnerabilidades) es importante en cualquier respuesta humanitaria, esta es una parte particularmente importante del trabajo en una ciudad, debido a la cantidad de desafíos interconectados, oportunidades y partes interesadas que existen antes de una crisis porque permanecen mucho tiempo después (Campbell, 2018). Un entrevistado dijo, por ejemplo, que el contexto de Haití

“

Una comprensión sólida del contexto es una parte particularmente importante del trabajo en una ciudad, debido a la cantidad de desafíos interconectados, oportunidades y partes interesadas que existen antes de una crisis y porque permanecen mucho tiempo después.

”

presenta:

sistemas políticos muy complejos de tenencia de la tierra que paralizaron totalmente la capacidad de crear refugios y ... reconstruir viviendas ... Ibamos las reuniones de grupos y la gente diría cosas como “la gente iniciará una revuelta si intentas mover sus tierras”. Claramente no se estaba haciendo ninguna investigación, era solo una cámara de eco”.

Barrio Mío y Katye han tratado de comprender el contexto y utilizar esta información de varias maneras, que incluyen:

Desarrollar relaciones con una amplia gama de partes interesadas. Barrio Mío ha establecido relaciones con más de 40 actores diferentes, de todos los niveles de gobierno, el sector privado, el ámbito académico, los grupos ecologistas y otras ONG. Si bien muchos trabajadores humanitarios se enfocan en comprometerse solo con aquellas organizaciones con las que necesitan coordinar (para reducir las brechas/la duplicación) o aquellas organizaciones con las que desean asociarse formalmente (es decir, las ONG locales), Barrio Mío y Katye demuestran la importancia de comprometerse con los interesados que son relevantes para el contexto en sí. Para recopilar la información que necesitaban, el equipo de Barrio Mío creó un mapa de partes interesadas que documentaba los roles y las responsabilidades relacionadas con el riesgo urbano para cada actor, así como las posibles formas de involucrarse con ellos.

Entender los incentivos que atraerán a diferentes partes interesadas. Un aspecto particular que ha sido crítico para Barrio Mío ha sido la capacidad de



Miembros de Barrio Mío mirando mapas. Foto: PCI.

entender lo que las diferentes partes interesadas quieren y necesitan aquello que los motivaría a participar. Una gran lección de Barrio Mío para un entrevistado fue que “realmente tienes que dedicar tiempo para comprender quiénes son tus socios”. A los socios no se les puede decir simplemente “que crees que deberían participar en un proyecto porque es algo bueno de hacer ... Si se trata de un banco, debes ... presentar datos financieros. Si se trata de una municipalidad, debes entender la base imponible y el costo real en dólares, o el costo político o el costo social, de no actuar, por ejemplo. Si se trata de una comunidad, tienes que entender realmente cómo pueden beneficiarse, de una manera real, y eso solo requiere investigación, tiempo y trabajo”.

Contratar personal local. El equipo humanitario internacional de PCI está compuesto por tres personas. Si bien tienen cierta experiencia sectorial y, a veces, contratan personal internacional con habilidades particulares, los equipos de campo de PCI generalmente cuentan con personal local en su totalidad. Un entrevistado explicó cómo PCI intenta evitar especializarse principalmente en emergencias, solo aprendiendo sobre los contextos en el trabajo: “En su lugar, tratamos de ser un equipo de personas que responden con personas locales que conocen los contextos y les ayudan a entender cómo hacerse camino en la emergencia.” Katy empleó a 55 personas, de las cuales solo cuatro no eran haitianas (Brown, 2012).

Hacer preguntas. PCI invirtió tiempo en la fase de diseño del proyecto antes del inicio de Barrio Mío y Katy para entender tanto el contexto como las necesidades en la área donde se implementaría el proyecto. Si bien los proyectos tenían objetivos específicos y entregables que se identificaron antes de que comenzara el compromiso significativo, el proyecto se diseñó de manera que las intervenciones fueran lo suficientemente flexibles para la contextualización. Mucho antes y durante los dos proyectos, los equipos del proyecto intentaron hacer preguntas en lugar de asumir que tenían la respuesta.

Aprovechar las capacidades que ya existen en la ciudad. Tanto Barrio Mío como Katy involucraron mucho desarrollo de capacidades. La mayoría de ello fue entregado por organizaciones con estas capacidades ya en el contexto. Por ejemplo, en Guatemala, el equipo conectó los municipios con expertos en mapeo en el IGN, alentando al IGN a desarrollar la capacidad de los municipios, quienes a su vez compartirían la información identificada con el IGN. Otro entrevistado dio un ejemplo de cómo una organización especializada en el apoyo de consejería para la violencia basada en el género (VBG) debería resistir el instinto de seguir adelante, para más bien reconocer que en un entorno urbano, muchos de esos servicios de asesoría pueden existir de alguna forma. En cambio, la organización podría desarrollar la capacidad de proporcionar



servicios y compartir experiencia.

Fomentar el pensamiento crítico dentro del equipo del proyecto. Durante Katye, se le pidió al equipo del proyecto que realizara una investigación, algo que PCI incluye como un elemento de cada respuesta humanitaria. Si bien esto ayuda a generar una mayor comprensión sobre un aspecto particular del contexto, también fomenta el pensamiento crítico y una cultura de investigación entre el equipo (ver la sección 6 para obtener más información sobre cómo esto facilita el enfoque). En Katye, una de estas investigaciones, llevada a cabo con 80 empadronadores jóvenes, identificó 250 servicios que habían existido dentro de la ciudad antes del terremoto, que el sistema humanitario internacional no parecía conocer ni haberse comprometido con ellos. Un entrevistado recordó:

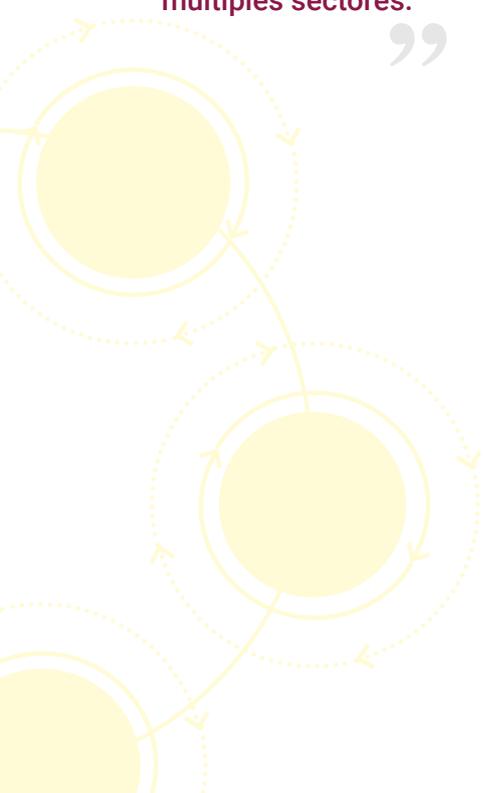
cuando le preguntaron a las personas a nivel del grupo, [decían] que “estos servicios no existían”. Eso no es cierto. Estaban ahí. No sabíamos sobre ellos y las comunidades los conocían, así que fuimos a buscar esas organizaciones y encontramos formas de vincularlas con lo que estaban haciendo las organizaciones.

“
Un entrevistado explicó la necesidad de reconocer los niveles de complejidad que están presentes en los entornos urbanos y de reconocer las limitaciones inherentes al trabajo en sectores específicos y en múltiples sectores.”

4.2 Ver la ciudad como holística al diseñar intervenciones interconectadas a través de los sectores y los límites geográficos

Tanto Barrio Mío como Katye se enfocan en una variedad de vulnerabilidades y necesidades dentro de un vecindario social y geográficamente vinculado (ver la sección 5 para una reflexión sobre los desafíos de trabajar con un área específica de esta manera). Adoptan un “enfoque vecinal” que “responde a una variedad de necesidades humanitarias, que incluyen no solo el refugio ... sino también la recuperación económica; agua, saneamiento e higiene; protección a las poblaciones en riesgo de violencia y explotación; y la reducción del riesgo de desastres” (Sarmiento et al, 2016a: 10). En la fase tres de Barrio Mío, el equipo ahora está trabajando en la introducción de componentes de seguridad alimentaria y género para hacer que el proyecto esté aún más integrado.

Esto es de particular importancia en una área urbana debido a la “realidad compleja e interconectada del riesgo urbano” (Sarmiento y Herard, 2015: 225). Un entrevistado explicó la necesidad de reconocer los niveles de complejidad que están presentes en los entornos urbanos y de reconocer las limitaciones inherentes al trabajo en sectores específicos y en múltiples sectores. Para Barrio Mío y Katye, la tensión ha estado entre la profundidad y la escala. Para cubrir



una amplia gama de temas relacionados, los proyectos han comenzado de forma pequeña y los esfuerzos para reproducirlos no siempre han sido fáciles.

Barrio Mío y Katy crearon un proyecto holístico e interconectado de las siguientes maneras:

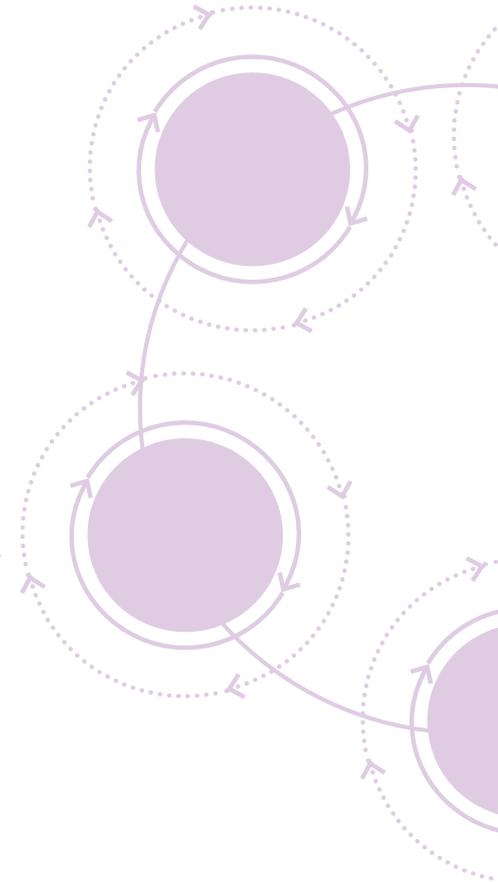
Comenzar con una comprensión holística. Tanto para Katy como para Barrio Mío, PCI buscaba comprender la naturaleza de la vulnerabilidad y la necesidad de una manera integral. Esto significaba mirar más allá de los sectores humanitarios tradicionales y más allá de las fronteras geográficas para considerar cómo los diferentes niveles de gobierno, por ejemplo, estaban interrelacionados. Cuando se le preguntó por qué no solo enfocarse en un sector (como WASH) y tal vez ampliar la escala del proyecto, un entrevistado explicó cómo reparar el agua y el saneamiento no eliminaría la vulnerabilidad de la población. “Solo estaríamos solucionando dos de los múltiples problemas que tienen”.

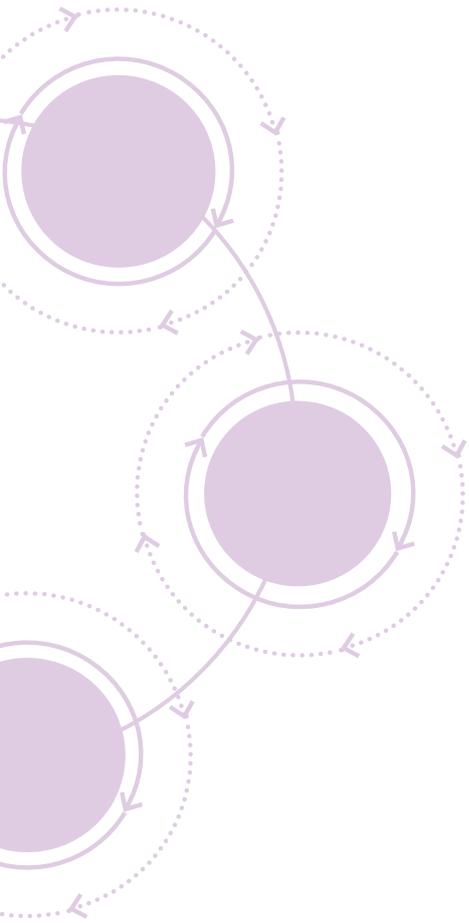
Mirar a la comunidad, no solo al hogar. Barrio Mío y Katy son proyectos en los cuales toda la población que vive en un vecindario se beneficia de las intervenciones y la asistencia brindada. Un entrevistado explicó que ir de “casa en casa” no tenía sentido en un lugar donde todos vivían en las mismas condiciones inseguras.

Tienes que mirar el vecindario para comprender el agua y el saneamiento y el drenaje, el riesgo de desastres, la delincuencia, el acceso, la salida, la salud, la propagación de enfermedades, los problemas de protección, la violencia de género, la iluminación ... puedes hacer un trabajo mucho mejor mirando a todos los sectores de forma integrada a nivel de vecindario, además del nivel de hogar o individual.

Es importante reconocer que esto no significa que todos los hogares recibirán la misma asistencia. Barrio Mío y Katy tuvieron intervenciones específicas para jóvenes y mujeres, y consideraron la vulnerabilidad basada en el hogar y la necesidad de dirigirse a algunos componentes del proyecto, como la reconstrucción de refugios.

Enfoque en necesidades y vulnerabilidades, no en sectores. Al centrarse en la vulnerabilidad, la necesidad y la capacidad a nivel de la comunidad, Barrio Mío y Katy abordaron los problemas a medida que las personas los experimentaban. Con Barrio Mío, esto significó analizar problemas desde saneamiento y pavimentos permeables hasta modelos financieros accesibles para que las personas vulnerables pudieran acceder a préstamos para modernizar sus hogares. Este enfoque desafía la forma sectorial en que se organiza actualmente la ayuda humanitaria. El equipo de Barrio Mío, que tiene experiencia en ingeniería/asentamientos, trajo socios y especialistas técnicos cuando trabajaron en los componentes del proyecto más allá de su experiencia. Un entrevistado





involucrado en Katye reflexionó que a menudo la forma en que los trabajadores humanitarios planifican sus respuestas, hace que se tengan una visión limitada.

A menudo tomamos enfoques sectoriales para hacer evaluaciones ... pero ¿qué sucede si los impedimentos críticos o las oportunidades ... no son el tema de sus evaluaciones? ... En Katye, hubo muchos desafíos para los cuales la comunidad humanitaria ... no estaba preparada. Ellos no sabían que [estos] eran temas que debían ser tratados y no tenían una metodología para tratarlos.

Trabajar en múltiples niveles, no restringidos por límites geográficos. Katye y Barrio Mío intentaron enfatizar la interconexión entre los vecindarios y las áreas urbanas más amplias y cómo estas pueden afectar los resultados cruciales relacionados con el socorro y la recuperación (Jones et al., 2019). Si bien Katye se enfocó principalmente en el vecindario de Ravine Pintade, muchos de los componentes del proyecto, que incluyen salud, protección, WASH y dinero por trabajo, tenían una área de captación mucho mayor en los vecindarios circundantes. Esto se hizo tanto para reducir la tensión con las comunidades circundantes (donde desafortunadamente, no se estaban llevando a cabo intervenciones similares) y para reconocer la interconexión entre un vecindario y los que lo rodean (ver la sección 5 para una discusión más detallada sobre posibles tensiones con las áreas circundantes). En Barrio Mío, PCI ha podido trabajar en múltiples niveles: con el gobierno nacional para influir en la política de vivienda y riesgo, con los municipios y la Mancomunidad (unión de municipios) y con los vecindarios individuales. Barrio Mío también ha creado vínculos entre, por ejemplo, un grupo ME vecinal y otro, y ha fomentado el intercambio de habilidades entre los municipios y entre los niveles de gobierno nacional y municipal.

Diseño flexible y financiación. Si bien Katye y Barrio Mío tenían un diseño integral del proyecto antes de que comenzaran los proyectos, estos planes se enfocaron en objetivos amplios siempre que fue posible. Un entrevistado que reflexionó sobre el proyecto de Katye explicó que PCI trata de no “considerarnos a nosotros mismos como especialistas en cualquier sector, necesariamente, sino [como] especialistas en la comprensión de los problemas cruciales... asociados con el logro de nuestros objetivos”. Por ejemplo, si un objetivo era construir un refugio de transición, el equipo se dio cuenta de que tenían que entender la tenencia de la tierra. Esto no los convirtió en una organización de tenencia de la tierra, sino que era un problema que debían conocer y para que el que debían desarrollar una estrategia, incluso dentro de una línea de tiempo de emergencia. Barrio Mío y Katye son buenos ejemplos del importante papel que pueden desempeñar los donantes para garantizar que las organizaciones tengan la flexibilidad suficiente para trabajar en los silos del sector tradicional para tener un mayor impacto. Sin embargo, un entrevistado señaló que “solo funciona

si tienes flexibilidad para hacer más enfoques multisectoriales. Realmente depende de quién es tu donante “.

4.3 Ser un coordinador y facilitador en lugar de un implementador

El equipo de Barrio Mío ha maximizado su impacto al actuar más como coordinador y facilitador que como implementador directo, al reducir la cantidad de intervención directa en cada fase del proyecto. Una evaluación describió la colaboración y coordinación de Barrio Mío con otros socios como ‘particularmente fuerte desde el principio’ y describe el proyecto como ‘una iniciativa diseñada más para facilitar que los socios locales generen soluciones, en lugar de implementar soluciones en su nombre’ (Sarmiento et al., 2016b: 30). En la fase dos de Barrio Mío, el número directo de personas a las que se dirigía (como las que recibirían capacitación de desarrollo de capacidades de PCI y participarían en los grupos de ME) fue solo de 1222. Sin embargo, el número total de personas que se beneficiarían indirectamente del proyecto fue de 264 860 debido a que los municipios y otros socios replicaron las diversas actividades que PCI había puesto a prueba en la fase uno (PCI, 2015b).

Este enfoque ha sido particularmente importante dada la riqueza de experiencia y capacidad que ya existe en las áreas urbanas. Un entrevistado creía que la comunidad humanitaria debía estar dispuesta a trabajar mucho más estrechamente de lo habitual con los actores locales y sus homólogos:

una de las razones es que [en una área urbana] necesitas trabajar en algunos temas bastante difíciles y desafiantes, con muchas implicaciones superpuestas, entre los municipios y los ministerios, las empresas privadas, las universidades y las ONG locales, y las comunidades.

Facilitar las conexiones entre las partes interesadas, en lugar de ser un

“
Una evaluación describió ... el proyecto como ‘una iniciativa diseñada más para facilitar que los socios locales generen soluciones, en lugar de implementar soluciones en su nombre’.

”



Miembros de la comunidad trabajando juntos en el proyecto de Katye en Haití. Foto: PCI.

proveedor directo de asistencia, tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad más allá de la vida del proyecto. Para asumir estos diferentes roles de coordinador y facilitador, Barrio Mío hizo lo siguiente:

Fomentar las relaciones entre las partes interesadas. Barrio Mío va más allá de identificar y desarrollar capacidades para diferentes partes interesadas, y se ha convertido activamente en un agente, al reunir diferentes actores y ayudar a construir puentes entre ellos (Sarmiento et al., 2016b). Un alto funcionario gubernamental entrevistado describió cómo, antes de Barrio Mío, los gobiernos intervendrían directamente en los asentamientos:

Realmente nunca comenzaban a trabajar con la comunidad e intentaban aplicar el enfoque vecinal... El proyecto nos ha ayudado mucho a aprender cómo trabajar con los municipios y cómo trabajar con los vecindarios ... que están en áreas de riesgo, asentamientos informales y [para] empezar a trabajar con la gente.

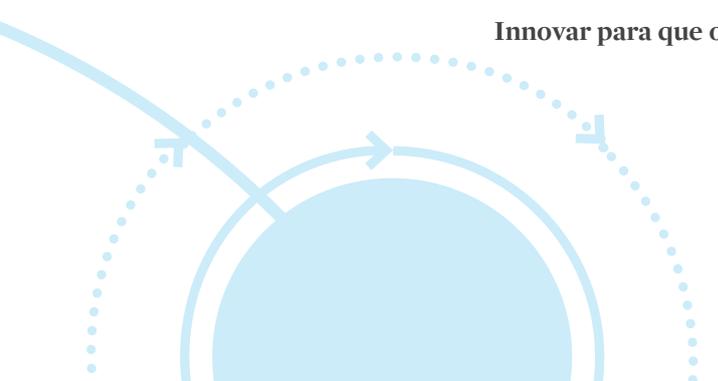
Al trabajar de esta manera, Barrio Mío ha tratado de fortalecer las estructuras y relaciones existentes en lugar de evitarlas.

Participar en la resolución de problemas con las personas afectadas. Un miembro del personal de Barrio Mío explicó cómo el proyecto no brinda asistencia directamente a las personas vulnerables, sino que las apoya para identificar el problema, trabajar con muchos actores diferentes y encontrar una solución al problema. Otro dijo que necesitaban organizar otras agencias para encontrar soluciones juntas: “No necesariamente podríamos decirle a la gente qué hacer, ciertamente no decirle a la gente antes de que supiéramos qué hacer, y no podríamos simplemente hacer todo nosotros mismos”.

Aprovechar los recursos existentes. En las zonas urbanas, muchos recursos “ya están allí y se pueden aprovechar”, explicó un entrevistado. Al modernizar las dos comunidades de demostración en la primera fase de Barrio Mío, se llevó a cabo un ejercicio de planificación colaborativa. Una vez que comenzó el trabajo, cada socio debía contribuir con sus recursos.

Entonces, la comunidad hizo gran parte del trabajo preliminar: organizaron y brindaron ayuda al personal técnico, entre otros. El sector privado trajo materiales a bajo costo o sin costo alguno. El municipio nos entregó la maquinaria pesada y una gran cantidad de materiales para el personal técnico y, en última instancia, PCI solo proporciona la asistencia técnica para hacerlo, pero todos los demás sectores tienen que aportar sus recursos. (Entrevistado)

Innovar para que otros puedan replicar. A lo largo de Barrio Mío y Katye, PCI



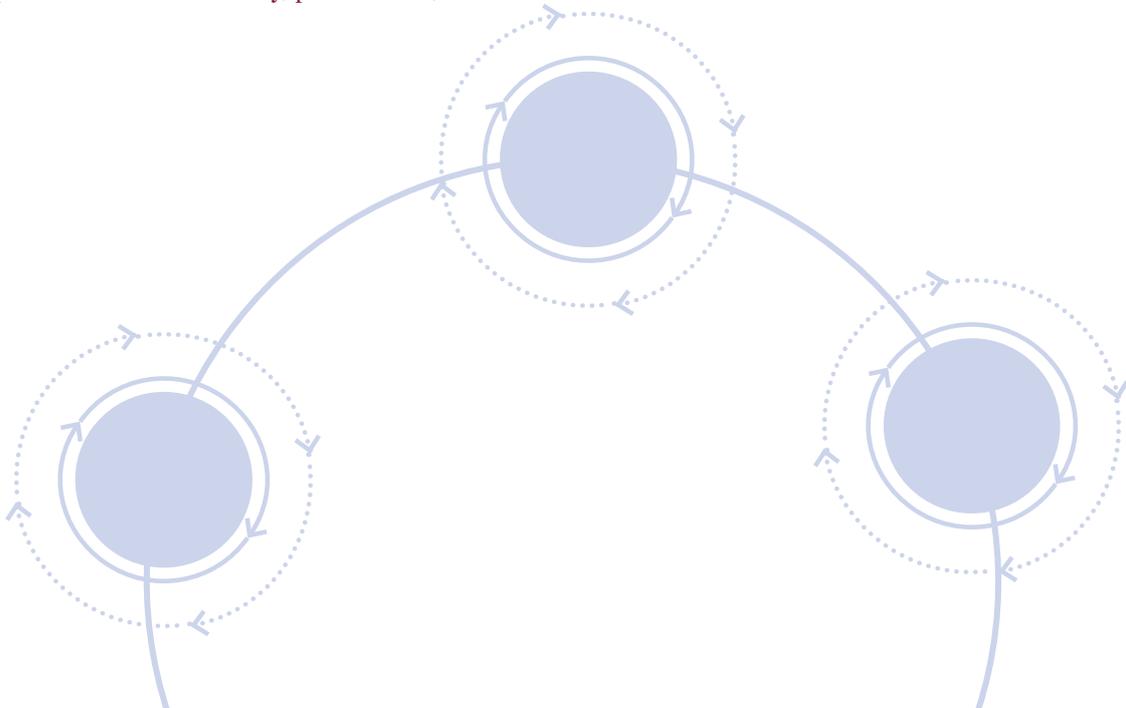
encontró varios problemas desafiantes. Al utilizar la resolución innovadora de problemas para identificar soluciones que luego podrían ampliarse, se incrementó el impacto de sus actividades. Un miembro del personal explicó cómo debían cruzarse los diferentes obstáculos, a pesar de las dudas:

No creo que debamos estar desarrollando productos financieros, por ejemplo ... pero tuvimos que hacerlo una vez. No creo que debamos estar construyendo muros de contención, francamente. Lo hicimos. Nosotros ... íbamos a someterlo a licitación, y nadie sabía cómo hacerlo correctamente. Entonces, lo hicimos nosotros mismos ... junto con todos esos socios. Aprendimos cómo hacerlo y orientamos a los socios al respecto.

Para hacer esto, Barrio Mío se basó en el conocimiento técnico tanto de su personal como de sus socios. Sin embargo, este enfoque requiere que otras organizaciones estén dispuestas y sean capaces de ampliar esas innovaciones, lo que no siempre ha sido fácil; consulte la sección 5 para obtener más información sobre este obstáculo.

Construir un sentimiento de propiedad compartida. Lo más importante que Barrio Mío ha construido con éxito es un sentimiento compartido de responsabilidad tanto del problema como de la solución. El proyecto ha convocado a una amplia gama de actores, sectores público y privado, académicos y comunidades, desde bancos hasta oficinas de planificación, geólogos y empresas de cemento. Un socio entrevistado reconoció que “Barrio Mío no puede ser realizado por una sola organización, debe involucrar el trabajo de todos, para poder funcionar”. Una evaluación final de Katy estableció que el proyecto había generado un sentimiento de propiedad compartida a través de un proceso altamente participativo que aprovechaba el conocimiento y la creatividad dentro de la comunidad:

Todos los residentes de cada zona estaban completamente versados en los planes de construcción y, por lo tanto, a menudo eran fundamentales



“

Los proyectos que enfatizan el vecindario requieren que los implementadores, en primer lugar, se tomen el tiempo de entender la “dimensión humana” antes de embarcarse en soluciones técnicas.

”

para guiar a los contratistas en el lugar en tiempo real, y una vez que se completó el trabajo, recurrieron al cuidado y mantenimiento de aquello en lo que habían trabajado tan duro para planificar y ayudar a construir. (Kessler, 2012: 19)

4.4 Trabajar de una manera liderada por la comunidad

Un enfoque crítico utilizado tanto por Barrio Mío como por Katye es estar dirigidos por las necesidades y perspectivas de la comunidad con la que está trabajando el proyecto. Los proyectos que enfatizan el vecindario requieren que los implementadores, en primer lugar, se tomen el tiempo de entender la “dimensión humana” antes de embarcarse en soluciones técnicas (Sarmiento et al., 2016b). La evaluación independiente de Katye encontró que:

Los miembros de la comunidad participaron en cada paso de la planificación de asentamientos, desde el mapeo y la enumeración hasta la supervisión de la construcción final y la colocación de refugios, y en todos los niveles de toma de decisiones, desde decisiones de planificación a gran escala, como la ubicación de muros de contención, senderos y líneas de drenaje pluvial, hasta decisiones más simples, como la ubicación de las luces solares. (Kessler, 2012: 18)

En las zonas urbanas, puede ser más difícil involucrarse en un enfoque participativo debido a problemas relacionados con el liderazgo representativo y las comunidades no geográficas (Campbell, 2017). Un entrevistado para este estudio de caso enfatizó que comunidad significa algo muy diferente en un entorno urbano, y saber que una comunidad se define a sí misma en un contexto urbano es muy diferente que en uno rural. Entre los desafíos se encuentra cómo reunir a las personas y qué temas debatir, como explicó el entrevistado:

Algunos temas serán más relevantes para hablar con una comunidad de personas que se han reunido debido a su proximidad ... como dónde ponemos el pasillo, ... la letrina, ¿cómo gestionamos las letrinas? Si bien [con] algunos problemas como la vulnerabilidad o los medios de subsistencia, tienes comunidades que no son geográficas, sino en torno a la edad, el género, la profesión, la educación y la alfabetización ... tienes que formar grupos y estrategias; eso es algo difícil para las organizaciones porque no estamos acostumbrados a hacerlo y ... comienza a erosionar la propia estructura de cómo estamos organizados.

En Katye y Barrio, se utilizaron una serie de enfoques para garantizar que las personas afectadas tuvieran un papel de liderazgo, entre ellos:

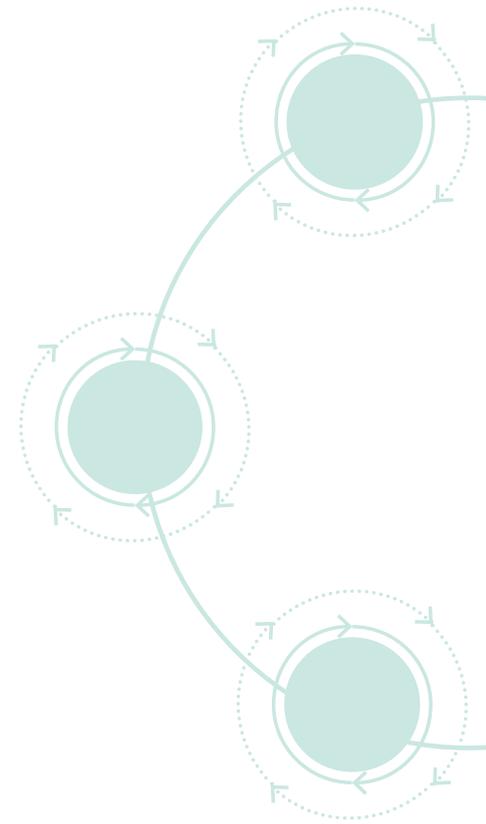
Tratar a la comunidad como socios no beneficiarios. En Katye, los miembros de la comunidad tomaron decisiones sobre la ubicación de los refugios, los muros de contención, la iluminación, los senderos, etc., características que llevaron a la evaluación final del proyecto, que señala el enfoque de “miembros de la comunidad como socios en lugar de beneficiarios” y su “respeto por el

derecho de la comunidad a ser el árbitro de su propio futuro”, todo ello fue clave para el éxito del proyecto (Kessler, 2012: 44). Del mismo modo, en Barrio Mío, el personal de PCI ve a los miembros de la comunidad como socios en el proyecto, en lugar de receptores pasivos. Ambos proyectos han intentado “reducir la brecha” (ibíd. : 14) entre la comunidad y los equipos del proyecto, por ejemplo, mediante el uso de la enumeración participativa, un proceso de recopilación de datos que está diseñado y se realiza conjuntamente con las personas encuestadas. Los entrevistados explican que “es una forma de movilizar a las comunidades no solo para aprender sobre su contexto, sino también para comenzar a tomar decisiones sobre cómo abogar con el municipio u organizarse para resolver sus propios problemas”.

Ganar la confianza de la comunidad. Generar confianza con los miembros de la comunidad resultó crucial en ambos proyectos, pero se tuvo que ganar debido al escepticismo tanto en la Ciudad de Guatemala como en Ravine Pintade. En Barrio Mío, PCI descubrió que cuando comenzó el proyecto, los miembros de la comunidad no confiaban en las organizaciones debido a que otros habían incumplido sus promesas en el pasado (PCI, 2015a). La confianza fue aún más difícil de obtener, pero aún más crucial, en Katye, donde se pidió a los residentes que cambiaran el tamaño de su parcela para permitir mejoras a la comunidad, y se les pidió que se mudaran temporalmente durante la construcción. Se generó confianza en los proyectos al cumplir las promesas y demostrar que este era el caso. Por ejemplo, una de las zonas dentro de Ravine Pintade, Impasse 138 pudo comenzar el trabajo de reconstrucción antes que otras zonas, debido a su destrucción casi completa. Los resultados rápidamente visibles y tangibles ayudaron a generar confianza en la comunidad de que la reconstrucción realmente ocurriría (Kessler, 2012; Banco Mundial, 2016).

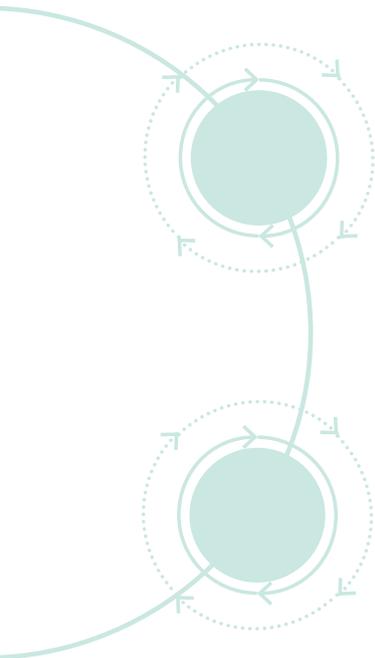
Construir relaciones genuinas. Los equipos de Katye y Barrio Mío invirtieron tiempo y esfuerzo para estar presentes y construir relaciones con la comunidad. Uno de los miembros del equipo de PCI de Guatemala explicó: “tratamos de crear un vínculo con la gente, y realmente ... formar parte de esa comunidad”. La ubicación de la oficina de campo de Katye al lado del sitio del proyecto, donde se pudo acceder a todo el personal, incluido el liderazgo sénior con una política de puertas abiertas, marcó una gran diferencia. La inversión de recursos en la movilización de la comunidad también fue importante: Katye contrató a un responsable de la movilización de la comunidad, seis activistas con experiencia y cinco facilitadores de la comunidad (Jones et al., 2019). Estas relaciones demostraron ser útiles para mitigar los conflictos, y los miembros de la comunidad intervinieron para mantener al mínimo las tensiones, las protestas y las intervenciones policiales. La comunidad también ayudó a proteger a los contratistas, al personal y a los materiales de construcción (Kessler, 2012).

Abordar las diversas necesidades y vulnerabilidades. Tanto Katye como Barrio Mío se aseguraron de considerar las necesidades y perspectivas de una gama de diferentes miembros de la comunidad: jóvenes, mujeres, personas mayores, conscientes de sus diferentes vulnerabilidades a las conmociones y al estrés. Los documentos de planificación de Katye se compartieron con los líderes de la comunidad, así como con la comunidad en general, para garantizar que se



“ Tanto Katye como Barrio Mío se aseguraron de considerar las necesidades y perspectivas de una variedad de diferentes miembros de la comunidad conscientes de sus diferentes vulnerabilidades a los shocks y el estrés.

”



abordaran todas las necesidades. Las enmiendas hechas a los planes incluyeron la creación de lakou (espacios compartidos entre hogares) en respuesta a las preocupaciones expresadas por las personas mayores; la consulta a mujeres jóvenes sobre el diseño y la colocación de baños para prevenir la VBG; y la colocación de barandillas a lo largo de las bajadas del muro de contención.

Establecer y fortalecer las estructuras de liderazgo comunitario. La creación y el fortalecimiento de oportunidades para la movilización de la comunidad y el liderazgo fueron importantes en ambos proyectos. En Katye, un comité de planificación de todo el sitio y cinco comités zonales con líderes electos apoyaron la participación de los miembros de la comunidad. Para Barrio Mío, el apoyo a la revitalización de los COCODE y las COLRED y el establecimiento de los grupos ME fueron fundamentales para el éxito del proyecto. El apoyo a las estructuras de liderazgo comunitario proporcionó un mecanismo para abordar los problemas más amplios del vecindario y permitir una mejor coordinación entre las comunidades y entre las comunidades y los representantes gubernamentales.

Asegurar que el compromiso de la comunidad sea coordinado. Asegurar que el compromiso y la participación de la comunidad estuvieran bien coordinados resultó ser extremadamente importante. Katye fue implementada conjuntamente por PCI y la CHF. Al inicio del proyecto, cada organización tenía un enfoque diferente para la movilización de la comunidad, lo que inicialmente causó problemas. Estar de acuerdo fue crucial para asegurar que la participación de la comunidad estuviera alineada. Como Jones et al. (2019: 26) indica, la participación efectiva “requiere una alineación de plazos, principios y metodologías en torno a las plataformas de participación de la comunidad para simplificar los procesos de participación y permitir la planificación e implementación integrada, secuenciada y multisectorial”.

“ Los proyectos como Katye y Barrio Mío requieren un alto nivel de flexibilidad en la planificación y la implementación para adaptarse a las circunstancias en constante cambio que pueden afectar los objetivos del proyecto.

”

4.5 Uso de un enfoque iterativo, basado en la evidencia, “piloto y escala”

Al comenzar de a poco y demostrar resultados tangibles que podrían replicarse, tanto Katye como Barrio Mío pudieron generar confianza, generar aceptación y garantizar la calidad de los enfoques relevantes que funcionaron para el contexto. Ha sido importante un proceso iterativo y flexible, el uso de evidencia y una cultura de investigación para la capacidad de generar un piloto y una escala. Los proyectos como Katye y Barrio Mío requieren un alto nivel de flexibilidad en la planificación y la implementación para adaptarse a las circunstancias en constante cambio que pueden afectar los objetivos del proyecto (Sarmiento et al., 2016b). Sin embargo, trabajar de manera flexible e iterativa puede dificultar el monitoreo y la captación del aprendizaje.

Ser capaz de identificar y luego realizar cambios para responder a nueva información y realidades es particularmente importante en una área urbana compleja. En Haití, las estimaciones iniciales sobre el número de personas afectadas,³⁵ la cantidad de escombros que necesitaban ser limpiados y el costo

de la construcción fueron todos significativamente incorrectos. Esto requirió que Katye fuera flexible en el diseño de sus programas, planes de trabajo, metas y asignaciones presupuestarias, de modo que pudiera dirigir los recursos hacia las necesidades más apremiantes, como lo identifica la experiencia y la información en el terreno (Kessler, 2012). En palabras de un entrevistado, “si no nos adaptáramos, seríamos tontos”. Cuando la remoción de escombros y la construcción expusieron características y problemas previamente ocultos, el personal técnico de Katye, los contratistas y los líderes comunitarios modificaron los planes (Banco Mundial, 2016). Una evaluación del proyecto encontró que el apoyo de los donantes era “crucial para la flexibilidad del programa y, por lo tanto, para la efectividad de Katye” (Kessler, 2012: 3), un tema que se explora con más detalle en la sección 6 sobre factores habilitantes.

Katye y Barrio Mío pudieron realizar un piloto y una escala al utilizar diversos enfoques, que incluyen:

Empezar de a poco. Tanto Katye como Barrio Mío empezaron pequeños. En Haití, la respuesta inicial de PCI después del terremoto fue a una escala mucho mayor. Después de varios meses, el inicio de Katye brindó la oportunidad de desempacar los problemas espinosos, “desde los escombros hasta la tenencia de la tierra y las pandillas ... nada está fuera de los límites”. La elección de abordar una serie de problemas en un contexto difícil requería que PCI mantuviera sus ambiciones bajo control. En lugar de buscar mayores montos de financiamiento y más intervenciones a gran escala, su objetivo era comenzar poco a poco y trabajar para aumentar su escala de una manera responsable y sostenible. Barrio Mío también utilizó este enfoque, inició la fase uno en dos comunidades de demostración descritas por un entrevistado como “laboratorios de aprendizaje”.

Usar la réplica para permitir flexibilidad y relevancia del contexto. Al comenzar con poco, Katye y Barrio Mío tenían objetivos de réplica a gran escala. Si bien el proyecto informó sobre las respuestas de otros actores³⁶ en Haití, la réplica de Katye no fue como se planeó. La estrategia de Barrio Mío utilizó la demostración, la replicación y la difusión para lograr el máximo alcance, impacto y sostenibilidad desde la primera propuesta (PCI, 2012) con el fin de aprovechar el aprendizaje de Katye. Este enfoque de réplica ayuda a respaldar la flexibilidad y la relevancia del contexto del proyecto. Según un entrevistado, la flexibilidad se debe a que los municipios y las comunidades pueden elegir y adoptar los elementos del proyecto que mejor se adapten a sus necesidades.

Reconocer que la réplica toma tiempo y esfuerzo. La propuesta de Katye tenía grandes objetivos de ampliarse. El aprendizaje de Katye se incorporó a proyectos de otras organizaciones en Haití (IDMC, 2015) y PCI y la OFDA han utilizado las lecciones aprendidas en otros proyectos como Barrio Mío. Sin embargo, el objetivo original de Katye era que otros replicaran el proyecto en otros vecindarios de Puerto Príncipe, y eso no sucedió. El problema, según los entrevistados, fue que tanto los gobiernos locales como los nacionales en Haití estaban bajo presión y tenían una capacidad limitada tras el terremoto,

lo que dificultó la creación de capacidad en tiempo real. En Guatemala, esto ha sido un problema menor. El objetivo de aprovechar la experiencia, el escalado y la réplica se incluyó en Barrio Mío desde la fase uno, y las ambiciones han aumentado con cada fase siguiente. Un entrevistado señaló que con Barrio Mío, el equipo, “vigilaría y apoyaría a los socios locales para implementar estas mismas técnicas en otras áreas”. Las experiencias de Katye y Barrio Mío resaltan el hecho de que la escala y la réplica toman tiempo. Otros factores también afectan la réplica: aspectos técnicos y programáticos, la necesidad de un conocimiento profundo del territorio y sus actores, y una interacción permanente con las dinámicas sociales, ambientales, culturales, económicas y políticas (Sarmiento et al., 2018). Por estas razones, los evaluadores que estudian Barrio Mío y los otros proyectos de enfoque vecinal financiados por la USAID creen que tales proyectos tienen una duración ideal de tres años y nunca menos de dos años (ibíd.). Los entrevistados hicieron eco de esto, enfatizando que esto es particularmente cierto cuando el gobierno debe realizar la réplica, con las complicaciones de la burocracia y la rotación de personal. La sección 5 explora los desafíos de la réplica y la sostenibilidad con más detalle.

Planear la adaptación desde el principio. Desde el inicio de ambos proyectos, a PCI le quedó claro que la flexibilidad y la adaptación serían necesarias. El enfoque de PCI ha sido dar la bienvenida a las solicitudes de cambio, así un entrevistado explica que “es una buena señal cuando nuestros equipos de respuesta humanitaria quieren cambiar nuestros diseños. Sugiere que ellos y sus contrapartes locales tienen un sentido de propiedad”. Una evaluación de Katye estableció que sus planes finales se mantuvieron flexibles para permitir que el equipo del proyecto cambie a mitad del programa y realice mejoras en algunas de las características de protección del sitio propuestas cuando sea relevante a medida que surgieran oportunidades (Kessler, 2012).

Concentrarse en establecer resultados y, sin embargo, permitir la flexibilidad en la forma en que se logran. Una de las formas en que se incluyó la flexibilidad



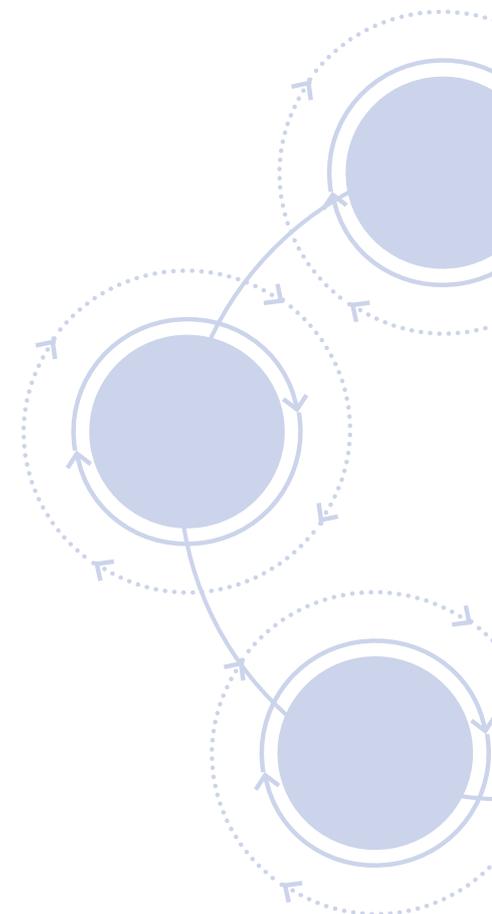
Informal settlement in Guatemala City. Photo credit: PCI.

en el diseño del proyecto para Katye y Barrio Mío fue establecer resultados amplios pero permitir flexibilidad en el proceso de alcanzarlos. Por ejemplo, en la primera fase de Barrio Mío, el objetivo era trabajar con 17 comunidades, crear un mapa para cada una, preparar las COLRED para cada una, y así sucesivamente. En última instancia, se lograron esos entregables. Sin embargo, hubo que hacer cambios en el camino, cuando, por ejemplo, se despidió a varios funcionarios municipales que habían recibido capacitación y también se tuvo que capacitar a sus reemplazos. A veces, alcanzar los resultados requería nuevas actividades no anticipadas previamente. Este enfoque enfrentó desafíos al tratar de monitorear el proyecto, ya que los indicadores no se adaptaron a las actividades del proyecto. Este obstáculo se debate más ampliamente en la sección 5.

Confiar en la evidencia en lugar de en la suposición. Trabajar en áreas urbanas a menudo desafía los suposiciones humanitarias, y puede ser más difícil confiar en la práctica pasada (especialmente cuando se ha derivado de programas en áreas rurales). La búsqueda de información mediante una amplia gama de métodos ha ayudado a Barrio Mío y Katye a comprender qué ha funcionado o no a partir de la prueba piloto y dónde se deben hacer cambios. Un entrevistado explicó que cuando ocurren cambios, es “porque hay suficientes datos para justificar[los]”. En Katye, se utilizó una amplia gama de estrategias para recopilar datos e información: enumeración participativa, ejercicios de mapeo participativo, estudios geotécnicos, mapeo aéreo, encuestas, grupos focales y entrevistas con informantes clave (Jones et al., 2019). De manera similar, Barrio Mío usó la enumeración participativa y el compromiso comunitario, el mapeo y el SIG, y se conectó con expertos como los del INSIVUMEH. Un enfoque utilizado por PCI en ambos proyectos es un sistema llamado D-RISK (Sistema Informado de Investigación Dinámica para la Gestión de Riesgos). D-RISK combina un rango de información diferente para informar sobre la toma de decisiones del proyecto y ayuda a PCI a priorizar y analizar datos. Considera la certeza de la información requerida para tomar una decisión, qué tan detallada es la información y con qué frecuencia debe actualizarse para que la información relevante pueda ser identificada por diferentes tomadores de decisiones que toman diferentes tipos de decisiones.

Crear una cultura de indagación. El fomento de una cultura de indagación ayudó a PCI a probar enfoques innovadores en el programa piloto y a saber cuándo se requiere adaptabilidad. En palabras de un entrevistado, “tenemos una mente inquisitiva y no damos por sentada una respuesta”. En estos proyectos, “el análisis no es algo que simplemente se hace al inicio del proyecto y luego se deja de lado, sino que es un proceso iterativo de aprendizaje” (Sarmiento et al., 2016b: 38). Por ejemplo, la incorporación de mini proyectos de investigación ayuda al equipo a recopilar el tipo de datos necesarios para contextualizar y adaptar los programas, suponer un reto para el diseño y continuar aprendiendo sobre el contexto. Un entrevistado describió la importancia de crear esta cultura al:

“En estos proyectos, “el análisis no es algo que simplemente se hace al inicio del proyecto y luego se deja de lado, sino que es un proceso iterativo de aprendizaje”.



escribir una propuesta que reconozca cuáles son los desafíos, ser muy claro sobre lo que va a lograr, y dar al equipo todas las herramientas que necesita, pero luego ... desafiarlos a cuestionar cada día qué están haciendo y elaborar ideas innovadoras sobre cómo mejorar, y cómo solucionar los vacíos, para cosas en las que no pensamos.

Otro dijo que lo que PCI quería lograr era que todos los miembros de los equipos locales pensarán críticamente sobre el contexto y se sintieran cómodos al adaptar los programas a ese contexto:

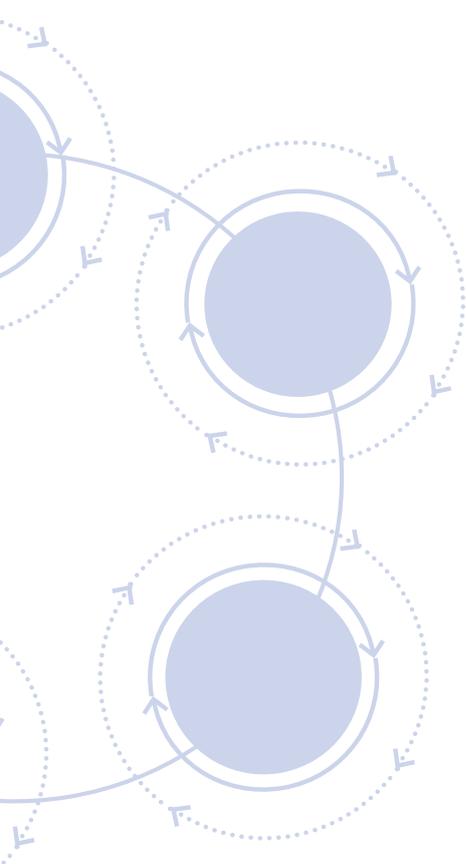
Al hacer cambios o sugerencias ... tratar de introducir nuevas ideas y fomentar buenas ideas entre sí, independientemente de dónde se encuentren en la jerarquía de las cosas, así como de nuestras comunidades.

4.6 Acercamiento a la RRD y respuesta con un enfoque a largo plazo

Tanto en Barrio Mío como en Katye, se consideró que PCI había considerado “el bienestar y la seguridad a largo plazo de las comunidades vulnerables” (Sarmiento y Herard, 2015). Al “pensar por largo tiempo, actuar rápidamente” (Setchell, 2006: 9), estos proyectos van más allá de un enfoque humanitario típico. Según la USAID, la mayoría de los mandatos, protocolos, experiencia y memorias institucionales de los actores humanitarios no se extienden a las necesidades a mayor largo plazo de las comunidades, lo que las lleva a pasar por alto a menudo vínculos con dichas necesidades (USAID, 2018). Un entrevistado describió la desventaja de centrarse solo en salvar vidas: “en primer lugar, socava la capacidad de cualquier persona para desarrollarse y reconstruirse mejor que antes”. Otro planteó la importancia de la rendición de cuentas para los actores humanitarios:

La rendición de cuentas no es solo en el momento. También se trata de lo que dejas y si dejas una ciudad como Puerto Príncipe en una situación en la que las comunidades están menos organizadas, la infraestructura está peor ... una gran cantidad de infraestructura que estaba destinada a ser temporal, ahora se vuelve permanente y crea obstáculos para el redesarrollo y la reconstrucción, está construido en áreas inseguras, [con] problemas con el agua y el saneamiento y el acceso y los problemas de salida y protección, etc. Entonces la comunidad humanitaria tiene un problema de responsabilidad.

Como lo sugieren estas citas, vincular la respuesta a corto plazo y las actividades de reducción de riesgos con la recuperación a largo plazo y el desarrollo no es solo un problema urbano; de hecho, es una de las principales preocupaciones actuales en el sector humanitario, un tema clave en el último informe del Estado del Sistema Humanitario (ALNAP, 2018) y una de las prioridades estratégicas para el nuevo proceso de reforma del Comité Permanente entre



Organismos (IASC, 2019). Sin embargo, este problema es particularmente importante en las áreas urbanas, dada la existencia, independientemente de cualquier desastre, tanto de la vulnerabilidad extrema en las ciudades como de una variedad de partes interesadas, políticas y procesos para el desarrollo y la planificación a largo plazo.

En Barrio Mío y Katye, los problemas a largo plazo fueron incorporados al proyecto a través de:

Actuar como un apoyo a la comunidad, en lugar de afirmar que tiene todas las respuestas. Un líder sénior en PCI explicó cómo comienza la reurbanización a largo plazo el primer día, desde la relación que se construye con la comunidad, al mostrar respeto a las personas, al no crear dependencia y al ser abiertos sobre la importancia de reconstruir mejor. La comunidad toma el mando, ayuda a los equipos a comprender, mientras que los equipos los apoyan, según el entrevistado.

Mitigar las causas fundamentales de la vulnerabilidad. Al evaluar las vulnerabilidades antes del terremoto y las creadas por el terremoto, Katye se propuso mejorar las condiciones a nivel de los hogares y los vecindarios, en comparación con la situación anterior al terremoto, y reconstruir un vecindario que fuera menos vulnerable que antes (Jones et al. , 2019). Por ejemplo, un entrevistado explicó la situación que encontró el equipo de Katye con respecto al saneamiento: “Ninguna de las casas en el vecindario tenía baños. Todos usaban la área del río para ir al baño, lo que luego se inundaría. Por lo tanto, no podíamos simplemente volver a ponerlo como estaba “.

Tener en cuenta las consecuencias a largo plazo de las acciones de respuesta y tomar decisiones conscientes que eviten las consecuencias negativas no deseadas. Aún sobre las complicaciones de proporcionar saneamiento, un entrevistado explicó:

Para construir un sistema [de saneamiento] en un entorno urbano, no se puede simplemente crear uno para esta pequeña comunidad. Porque justo detrás ... de esta comunidad está toda una comunidad ... Entonces, tienes que construir un sistema de saneamiento que pueda capturar todas las aguas residuales de la área cuesta arriba ... que también tendrá capacidad para el crecimiento durante 30 años ... Se remonta al principio de “no hacer daño”. No queremos poner las cosas en una crisis que se convierta en la base de una comunidad futura que no funciona porque no planificamos lo suficiente.

Era importante asegurar que cualquier infraestructura nueva pudiese funcionar dentro de un sistema municipal más amplio y ser asumido por otros a largo plazo, dijo el entrevistado. De lo contrario, malgastaría dinero y desviaría a los gobiernos municipales y nacionales de la construcción de infraestructura urbana resistente:

... eso no significa que no utilicemos todas las cosas de nuestro kit de herramientas en la respuesta de emergencia para proporcionar servicios de saneamiento, letrinas y demás, sino que solo significa que

se programa con conciencia de cuáles fueron los sistemas municipales y cuál fue el impacto del desastre en ellos, y cómo aprovechar la respuesta para reconstruir esos sistemas de manera que brinde objetivos humanitarios de inmediato, pero también seguir adelante con la recuperación a largo plazo para que las personas sean menos vulnerables después del desastre que antes.

“

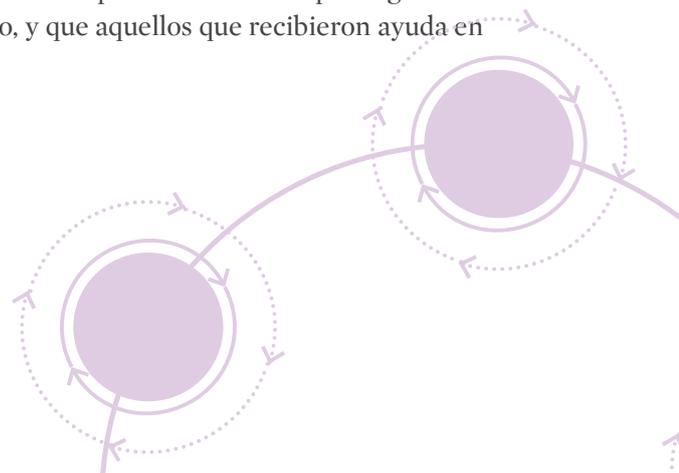
Después del terremoto de Haití, Katye era único y, de hecho, fue criticado por algunos que preferían el modelo de ayuda más tradicional de apoyo a las personas desplazadas en los campamentos.

”

Abordar problemas de emergencia y de largo plazo al mismo tiempo, desde el inicio del proyecto, desafiando la noción de continuidad entre ayuda y desarrollo (Jones et al., 2019). Por ejemplo, en Katye, un proceso de consenso de la comunidad que verificó los derechos sobre la tierra permitió que se realizaran actividades de refugio de emergencia y remoción de escombros sin conflicto. También preparó el camino para una planificación más inclusiva a largo plazo, al proporcionar documentación que afirmaba los derechos de propiedad de los residentes, muchos de los cuales nunca antes habían tenido esto (PCI, 2018).

Desarrollar la capacidad y las relaciones entre la comunidad y los actores gubernamentales como parte de una estrategia de salida planificada. Esto implica equiparlos con las herramientas y habilidades para aplicar enfoques similares cuando se repitan las crisis (Jones et al., 2019). Barrio Mío, en particular, tuvo como objetivo desarrollar la capacidad del municipio para implementar medidas de RRD, al transferir las responsabilidades del proyecto a los actores locales formalmente como parte del mandato (Sarmiento et al., 2016b). En Barrio Mío, PCI también vinculó al gobierno con actores académicos y del sector privado para facilitar información sustentable y apoyo financiero más allá de la vida del proyecto.

Promover el mejoramiento urbano preventivo y las soluciones de modernización en lugar del desplazamiento reactivo a los campamentos y la construcción de terrenos no edificados. Tanto Katye como Barrio Mío abogan por la importancia de retener y reconstruir los vecindarios, sobre todo para mantener los sistemas sociales existentes. “Cuando sacamos a las personas de sus comunidades y las colocamos en campamentos, esos sistemas a menudo se rompen, y se vuelven muy dependientes de nosotros como ONG para proveer esas cosas que normalmente proveen para sí mismos”, dijo un entrevistado. Después del terremoto de Haití, Katye era único y, de hecho, fue criticado por algunos que preferían el modelo de ayuda más tradicional de apoyo a las personas desplazadas en los campamentos. Sin embargo, la evidencia finalmente mostró que casi el 50% de los desplazados a los campos seguían allí más de un año después del terremoto, y que aquellos que recibieron ayuda en



el primer mes no estaban en mejores condiciones que los que no. Esto sugiere que la respuesta inicial (esencial) “produjo poco efecto en la recuperación económica de los hogares” (Kirsch et al., 2012: 9). Finalmente, el consenso de la comunidad humanitaria en Haití pasó de la asistencia basada en campamentos a la reconstrucción de vecindarios, en reconocimiento del mayor beneficio para la seguridad económica de los hogares a largo plazo (ibid.).

5. Obstáculos y desafíos

Si bien Barrio Mío y Katye han encontrado muchas maneras de hacerse camino al trabajar en ciudades complejas, hay una serie de obstáculos y desafíos por trabajar de esta manera. Estos se describen a continuación.

Esta forma de trabajar no es como funcionan normalmente las organizaciones humanitarias, y no todos apreciarán un nuevo enfoque. Uno de los obstáculos más importantes para proyectos como Barrio Mío y Katye es que desafían los enfoques convencionales y, por lo tanto, pueden encontrar resistencia. Esto puede manifestarse de diferentes maneras. Por ejemplo, a menudo hay fuertes motivaciones políticas para un enfoque de construcción en terrenos no edificados y una falta de voluntad para abordar problemas urbanos difíciles. En Haití, fue difícil encontrar financiamiento para proyectos como Katye, ya que muchos donantes prefirieron que los proyectos se construyeran fuera de la ciudad en un área diferente, al configurar a la comunidad y a la vivienda en base a una red y luego trasladar a la gente. En retrospectiva, es posible ver que muchos de esos esfuerzos en terrenos no edificados han fracasado, en algunos casos recibieron críticas importantes de los medios de comunicación.

Revertir las antiguas formas de trabajar puede ser difícil, como explicaron los entrevistados:

Guatemala ha estado respondiendo a las emergencias de manera tanto urbana como rural con las mismas ... metodologías, durante mucho tiempo. Y lo que Barrio Mío está sugiriendo es una redefinición radical de ello, de muchas maneras ... lo que estamos proponiendo, [está] en un contraste muy marcado.

Otro entrevistado describió cómo las actitudes estaban arraigadas a lo largo de las jerarquías:



A nivel nacional, desde el presidente hacia abajo, tienen entendimientos muy bien desarrollados y, a veces, rígidos, de cómo se supone que debe ser [persistir] la asistencia humanitaria e incluso si se tiene a todo el mundo en la sala diciendo: “deben hacerlo de esta manera, lo hemos intentado un millón de veces y hemos aprendido claramente las lecciones”, todavía lo van a hacer de la manera antigua.

Las implicaciones de costo subyacen a algunas de las reticencias. Inicialmente, Katye era percibida como cara. Sin embargo, dado el impacto que logró el proyecto y la cantidad de dinero que se gastó trabajando de diferentes maneras, ahora es difícil justificar estas inquietudes. Como se lamentó un entrevistado,

Si comparas los costos de oportunidad y los costos reales de Katye en comparación con la cantidad [que se] gastó en mantener a las personas en los campamentos durante años o en la programación en general y no abordar las causas profundas al principio, y lo que costaría ahora para los municipios, las comunidades, los ministerios y otros en los que no hicimos ese trabajo de infraestructura y trabajo duro desde el principio, creo que el costo de Katye fue de centavos en comparación.

Katye también enfrentó problemas de coordinación con la respuesta humanitaria más amplia. “¿Cómo tratas a la comunidad humanitaria que está acostumbrada a trabajar de una manera, cuando te propones trabajar de otra?”, preguntó un entrevistado. Incluso dentro de un sector específico, era difícil coordinar con organizaciones acostumbradas a trabajar de otra manera. Katye planeó reconstruir las viviendas y las áreas comunales siguiendo un proceso de planificación participativa que implicó negociar cambios con los hogares para trazar el tamaño y la propiedad de la tierra. Con este fin, el proyecto inicialmente apoyó a hogares con refugio de emergencia. Para aquellos residentes que no tenían familiares con quienes quedarse en otro lugar, se crearon refugios de emergencia básicos. Un entrevistado describió cómo esto era diferente al refugio de emergencia típico, donde las familias reciben láminas de plástico y otros materiales, pero de lo contrario se les deja crear su propia vivienda. En su lugar, el proyecto utilizó un equipo técnico para ayudar a cada hogar a construir un refugio de emergencia que pudiera funcionar tan bien como un refugio de transición, con cada vivienda construida según ciertos estándares.

Desde entonces, el enfoque ha sido elogiado en las reuniones de coordinación de refugios y fue duplicado por organizaciones como J/P Haitian Relief Organization en la respuesta de 2016 del huracán Matthew. Sin embargo, en ese momento hubo conflicto. Una vez que las organizaciones comenzaron a recibir fondos y materiales para construir refugios de transición, hubo prisa por encontrar un lugar donde colocarlos. Katye participó en reuniones de coordinación de refugios, pero mientras tanto otras organizaciones llegarían a Ravine Pintade y tratarían de convencer a los miembros de la comunidad para que abandonaran el proyecto de

Katye y trabajaran con ellos, atrayéndolos con promesas de refugio instantáneo. “¿Quién en su sano juicio, en Haití, no va a decir que ‘sí’ a eso? Y ahora, tenemos el riesgo de que las personas coloquen refugios por todos lados y socaven completamente todo el proyecto”, dijo un entrevistado. Esto resalta los problemas de trabajar dentro de un sistema humanitario donde existen ideas muy diferentes acerca de cómo lograr qué fines.

Un enfoque de programación iterativo y adaptativo puede hacer que sea difícil documentar el aprendizaje. Otro desafío para Barrio Mío y Katye ha sido cómo documentar el aprendizaje del proyecto, lo cual es importante para el enfoque “piloto y de escala”. Para Barrio Mío, muchas de las dificultades están relacionadas con el diseño iterativo y de adaptación del proyecto. Un entrevistado admitió que al proceso le faltaba documentación rigurosa: “... la mayoría de las cosas que hacemos, las hacemos sobre la marcha y no documentamos ... ahí es donde está nuestra mayor brecha ... es muy difícil documentar y sistematizar un proceso como este, porque no es definido”. Al describir al equipo de Barrio Mío, otro entrevistado dijo: ‘Podrían enviar un cohete a la luna. Son realmente buenos. [Pero] no tendrían ni idea de cuándo llegaría, cómo lo hicieron, cuándo volverá’.

Para Katye, el problema también se relaciona con el miedo al fracaso. Un entrevistado explicó que, en ese momento:

no compartimos las lecciones correctas y no compartimos dónde no lo hicimos bien. “En medio de un clima de intenso escrutinio y atención de los medios de comunicación de las organizaciones humanitarias, los entrevistados recordaron el temor al riesgo de la reputación, donde algunas personas involucradas sintieron que faltaba un diálogo abierto debido a la preocupación de que el proyecto y las organizaciones implementadoras adquirirían una reputación negativa. Un entrevistado reflexionó: “es muy difícil lograr que las ONG en un desastre tan prominente se sientan cómodas admitiendo errores”.

La tendencia de los donantes e implementadores a organizarse por sector hace que sea difícil trabajar de manera integrada. Los silos del sector eran un obstáculo para Barrio Mío y Katye, y limitaban todo el potencial para un proyecto holístico e integrado.

Los primeros planes para Katye esperaban incluir actividades de medios de vida dentro de la propuesta, pero el donante lo desalentó, ya que consideraba que podría ser “demasiado” para asumir, dada la complejidad de la situación. La evaluación de Katye más tarde señaló:

Los beneficios económicos del programa podrían haber sido magnificados por un componente de desarrollo económico, que posiblemente incluya capacitación laboral, acceso a crédito, asistencia con el marketing u otros elementos para respaldar mejores medios de vida (Kessler, 2012: 3).

Para Barrio Mío, la convocatoria de propuestas de la USAID incluyó sectores

“ Los entrevistados consideraron que Barrio Mío era un programa integrado, pero que se esperaba que lo separaran y se ajustaran a cada sector, a pesar de que “no encaja muy bien” .

”

específicos (WASH, Refugios y Asentamientos, Recuperación Económica y Sistemas de Mercado, y luego Riesgos Naturales y Tecnológicos); los proyectos debían encajar dentro de estos (Sarmiento et al., 2018). Los entrevistados consideraron que Barrio Mío era un programa integrado, pero que se esperaba que lo separaran y se ajustaran a cada sector, a pesar de que “no encaja muy bien”. El apoyo de la OFDA para el proyecto y su enfoque integrado es demostrable, por lo que el desafío es más de burocracia. Para la OFDA, los proyectos deben estar separados por sector. Barrio Mío encontró formas de incorporar sectores que no encajan en estas categorías, por ejemplo, mediante la búsqueda de fondos alternativos para las intervenciones de seguridad y protección alimentaria, y al aprovechar las relaciones y actividades dentro de Barrio Mío para reunir estos componentes. El equipo de Barrio Mío también ha buscado otros fondos para trabajar en sectores que no están cubiertos por la OFDA.

Puede haber un desajuste entre los indicadores y los resultados, lo que dificulta el monitoreo preciso del proyecto. Otro desafío importante para estos proyectos ha sido cómo monitorear de una manera que se capture el impacto total que se está logrando. La evaluación de ocho proyectos de enfoque vecinal financiados por la USAID estableció que este era un desafío común y recomendó que:

las herramientas de monitoreo y evaluación deben enfatizar la complejidad del contexto del vecindario urbano y su dinámica social; y que el desarrollo de indicadores cualitativos es importante para entender estos procesos. (Sarmiento et al., 2016b: 44)

Para Barrio Mío, los indicadores monitoreados para cada fase se detallaron en la propuesta de financiamiento. Los indicadores provienen de una lista estandarizada de la OFDA, lo que significa que algunas de las actividades de RRD de Barrio Mío no están totalmente alineadas con los indicadores que se refieren principalmente a la respuesta humanitaria. Como se señaló

Barrio Mio community members and staff looking at maps. Photo credit: PCI.



anteriormente, estos indicadores están separados por sector y cubren aspectos tales como la cantidad de refugios que incorporan medidas de mitigación de riesgos, la cantidad de tierra precaria que se reutiliza para el espacio de reforestación/recreación, cuántas personas demostraron buenas prácticas de lavado de manos y el porcentaje de hogares participantes en los grupos ME (PCI, 2012).

Estos indicadores pueden ser importantes para demostrar los resultados obtenidos y, en algunos casos, pueden comparar el resultado alcanzado con una línea de base inicial. Sin embargo, no logran captar la riqueza del proyecto Barrio Mío y lo que ha podido lograr, está muy por encima del nivel de ambición que sugieren estos indicadores. Barrio Mío, a lo largo del proyecto, abordó problemas que no se predijeron originalmente y, por lo tanto, no se incluyeron en el plan de monitoreo original. Como explicó un entrevistado, Barrio Mío es “no solo las actividades que planeamos, sino las estrategias ... [pero] no se pueden encontrar en ninguna parte porque el monitoreo y la evaluación no están planeados para eso”.

El equipo de Barrio Mío desarrolló una serie de indicadores complementarios (como el ahorro familiar, los niveles de alfabetización, el conocimiento de la comunidad sobre la RRD, la cohesión de la comunidad y las relaciones entre la comunidad y el municipio) que permiten a PCI medir mejor los impactos producidos por las estrategias del proyecto en las vidas y condiciones de vida de las familias y comunidades involucradas (PCI, 2015a). Sin embargo, este enfoque todavía se basa en una lista de indicadores para monitorear el impacto. Sigue existiendo una tensión entre lo que algunos describen como un enfoque “miope” en la lista de indicadores y el impacto general que ha tenido el proyecto, que aún no se ha capturado completamente. Los entrevistados describieron una dificultad particular con el monitoreo de aspectos de los proyectos que no tienen una entregable físico concreto, como el desarrollo de modelos financieros. Existe la necesidad de lograr un equilibrio más amplio entre la presentación de informes sobre resultados específicos y la capacidad de articular de manera más completa los impactos que han tenido las actividades del proyecto, incluidos aquellos que son difíciles de evidenciar.

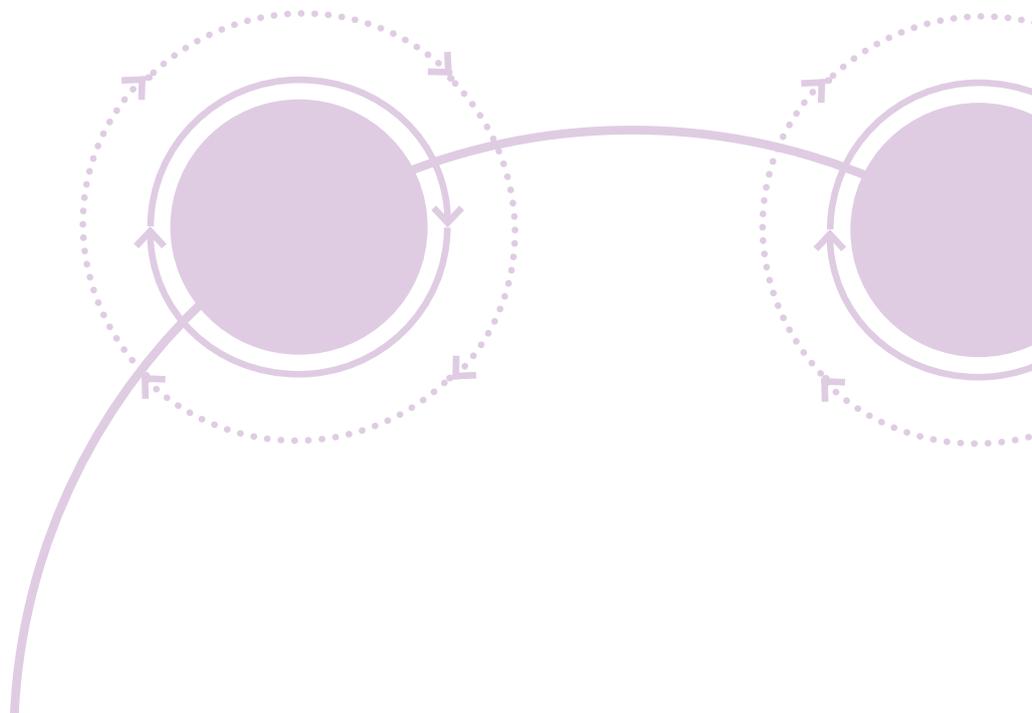
Es difícil monitorear y lograr resultados cuando se trabaja con múltiples socios “replicantes”. Uno de los mayores desafíos para estos proyectos ha sido la réplica y la sostenibilidad. Debido a que PCI no implementa directamente, dependen completamente de otras organizaciones. En Barrio Mío, la política electoral, la rotación de personal, los pequeños presupuestos municipales y ministeriales y los plazos burocráticos han generado retrasos. PCI ha encontrado una capacidad inconsistente y una voluntad política entre los socios locales para dedicar suficientes recursos (PCI, 2018). Un entrevistado explicó:

nos tomó mucho más [tiempo] porque no estamos construyendo hogares, sino creando relaciones con los técnicos municipales y los tomadores de decisiones para abrir sus mentes para apoyar y adoptar nuestras ideas y procesos. Este es el verdadero trabajo de Barrio Mío. Crear conciencia, mostrándoles que se puede hacer y esperando que adopten las estrategias y los productos.

Hacer intervenciones sostenibles ha sido particularmente desafiante. Una evaluación de la primera fase de Barrio Mío estableció que los jardines comunitarios creados en las comunidades de demostración ya no existían y que la infraestructura de saneamiento no se había mantenido tan bien como podría haberlo sido (Sarmiento et al., 2018). Las entrevistas realizadas para este estudio de caso con miembros del grupo ME descubrieron que, si bien los grupos continúan reuniéndose después de que finalizó el apoyo de desarrollo de capacidades del personal de Barrio Mío, había menos energía en el grupo y no se habían mantenido los enlaces a la red más amplia de ME. Hay muchas otras áreas donde se han sostenido las intervenciones de Barrio Mío, pero es importante reflexionar sobre dónde ha sido más difícil la sostenibilidad, ya que es un desafío crucial para que proyectos como estos puedan superarse.

Es aún más difícil monitorear y lograr resultados donde el gobierno y otros socios están replicando actividades. En algunos casos, se logró la réplica: la evaluación de la fase uno de Barrio Mío encontró que había evidencia de que el municipio de Mixco había replicado componentes en varias comunidades y parecía estar listo para continuar haciéndolo (PCI, 2015a). Sin embargo, la evaluación de la fase dos estableció que:

si bien el personal del proyecto Barrio Mío trabajó directa e intensamente en comunidades de demostración, las autoridades municipales llevaron a cabo intervenciones en las comunidades de reproducción y, por lo tanto, no experimentaron el mismo nivel de participación y resultados. (PCI, 2017a: 8)



Trabajar con un vecindario puede crear tensiones con las áreas circundantes.

Otro obstáculo potencial de trabajar con uno o más vecindarios específicos en una área urbana es que pueden producirse tensiones con los residentes en las áreas circundantes. En Barrio Mío, debido al enfoque “piloto y de escala” en el que los municipios planearon replicar las intervenciones en otras áreas, esto fue un problema menor.

En Katye, esto fue un verdadero desafío. El proyecto atrajo críticas por no apoyar a las comunidades circundantes (IDMC, 2015; Brown, 2012) y hubo enfrentamientos que incluyen “disturbios, amenazas al personal, lanzamiento de piedras, acciones de pandillas para destruir equipos y socavar la seguridad” (Kessler, 2012: 44) . Los entrevistados reconocieron que la falta de intervenciones similares en otras comunidades cercanas creó tensiones e inequidades: “esta es una pregunta para la comunidad humanitaria en general. ¿Cómo divides las áreas urbanas y haces enfoques consistentes?”.

Katye hizo esfuerzos para reducir estas tensiones y los entrevistados consideraron que, de hecho, la medida en que las áreas circundantes tuvieron acceso a través del proyecto no recibió suficiente crédito. Los componentes no relacionados con la infraestructura (salud, protección, dinero por trabajo) estaban abiertos a una amplia área de captación circundante (PCI, 2018) en la medida en que un entrevistado creía que aproximadamente el 95% de las personas que se beneficiaban de los servicios de salud de Katye no eran de la área del proyecto Ravine Pintade. La evaluación del proyecto señaló que:

al monitorear cuidadosamente el nivel de frustración en las áreas circundantes y modular el ritmo de estas actividades de manera correspondiente a lo largo de la vida del proyecto, estos esfuerzos tuvieron mucho éxito en preservar las condiciones pacíficas necesarias para la implementación del proyecto. (Kessler, 2012: 2)

El enfoque implica (re)crear nuevas herramientas y enfoques, lo que lleva tiempo. Como Katye y Barrio Mío están motivados por la relevancia del contexto, los enfoques y las herramientas se desarrollan desde cero. Si bien esto ayuda a los proyectos a funcionar en un entorno urbano complejo, crea un desafío de tiempo y eficacia y también puede ser duplicativo, con la necesidad de reinventar la rueda. Un entrevistado explicó esto como “el equilibrio que siempre estamos tratando de lograr” y señaló que hay aspectos muy sistemáticos en el enfoque donde las listas de verificación y otras herramientas se utilizan de una emergencia a la siguiente, como el enfoque de refugio de emergencia. Sin embargo, los entrevistados señalan que la tendencia a “ver cada contexto como diferente” y a construir herramientas “sobre la marcha” no siempre fue una buena manera de proceder. Sin embargo, trabajar de esta manera aporta valor en un entorno complejo. Un entrevistado sintió que el mejor enfoque era:

“

Los entrevistados reconocieron que la falta de intervenciones similares en otras comunidades cercanas creó tensiones e inequidades.

”

crear una herramienta para cada contexto y mezclar y combinar, copiar y pegar, y luego ir con ella, y usarla, ser riguroso y sistemático en tu metodología, pero también ser realmente abierto, en cualquier momento, a cambiar tu estrategia basada en lo que estás aprendiendo, y no solo recopilar la información que estás buscando ... Encontrar alguna forma de contextualizarte.

6. Factores habilitantes y de apoyo

Barrio Mío y Katye son ejemplos de proyectos que se han hecho camino de manera efectiva en la complejidad de un entorno urbano al trabajar de manera diferente. Una serie de factores han permitido al proyecto hacer esto. Estos se describen a continuación.

Una organización dispuesta a asumir riesgos, a adaptarse e innovar. Los entrevistados para este estudio de caso comentaron constantemente el papel del enfoque organizativo de PCI en hacer que Katye y Barrio Mío funcionen como lo han hecho. Se destacó especialmente la “disposición de la organización para estar en la lucha y aprender haciendo”, su “agilidad para maniobrar” y “ser más flexibles ... y más creativos”, y una “mentalidad muy abierta a la innovación”. Un entrevistado recordó haberse dado cuenta de que PCI no parecía experimentar algunos de los problemas encontrados por otros, como las restricciones legales: “Realmente no tenemos a nadie que nos diga que no podemos hacer lo que estamos haciendo”.

Un ambiente donde el personal se siente capacitado para actuar con base en su experiencia y juicio. Los entrevistados de toda la organización, tanto en Katye como en Barrio Mío, observaron constantemente la libertad y la autonomía que sentían al trabajar en PCI. Notaron la sensación de valor que esto les daba, y la sensación de satisfacción de que se les brinde confianza y tener la oportunidad de crecer. Si bien cada miembro del personal no puede simplemente actuar como lo desea, un entrevistado dijo: ‘Nunca, en mi tiempo en PCI, me dijeron: “No, no puede hacerlo de esta manera”’. Esto ha contribuido

Tráfico en Ciudad de Guatemala.
Foto: Leah Campbell, ALNAP.



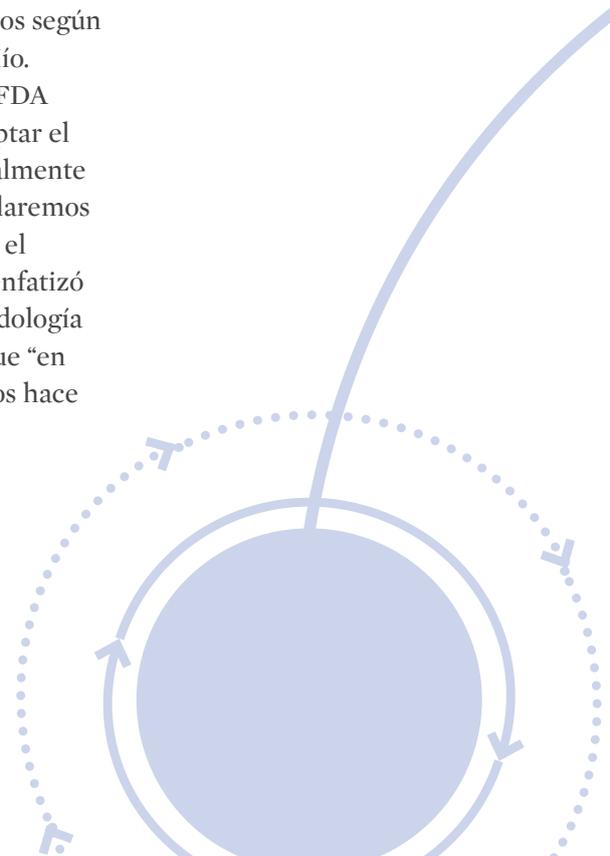
en particular al pensamiento crítico y la cultura de la indagación que ha sido vital para el enfoque. Un entrevistado explicó que los miembros de la comunidad a veces trataban de plantear problemas con el personal internacional, pero que, en última instancia, “una buena participación comunitaria en ese contexto ... requiere que la comunidad sepa que su contraparte es esa persona local”. El personal local reconoció que “PCI nunca entraría en una comunidad y en frente de otras personas, pasaría sobre mí”.

Ser un buen compañero. La asociación con una gama de diferentes organizaciones ha sido fundamental para este enfoque. Para trabajar bien con diferentes organizaciones, PCI ha tenido que demostrarse a sí mismo como un buen socio. Un entrevistado explicó: ‘A menos que sea una organización que, de alguna manera, pueda manejar todos los aspectos no solo satisfacer las necesidades de emergencia inmediatas de las personas afectadas por una crisis, sino también sentar las bases para la recuperación, debe estar dispuesta a trabajar en conjunto’. PCI tiene cinco Principios de Asociación que se aplican en toda la organización (PCI, sin fecha A):

- reconocimiento compartido por la implementación y el éxito,
- responsabilidad compartida por la implementación y el fracaso,
- transparencia de las fortalezas y debilidades,
- toma de decisiones conjunta,
- y autodeterminación.

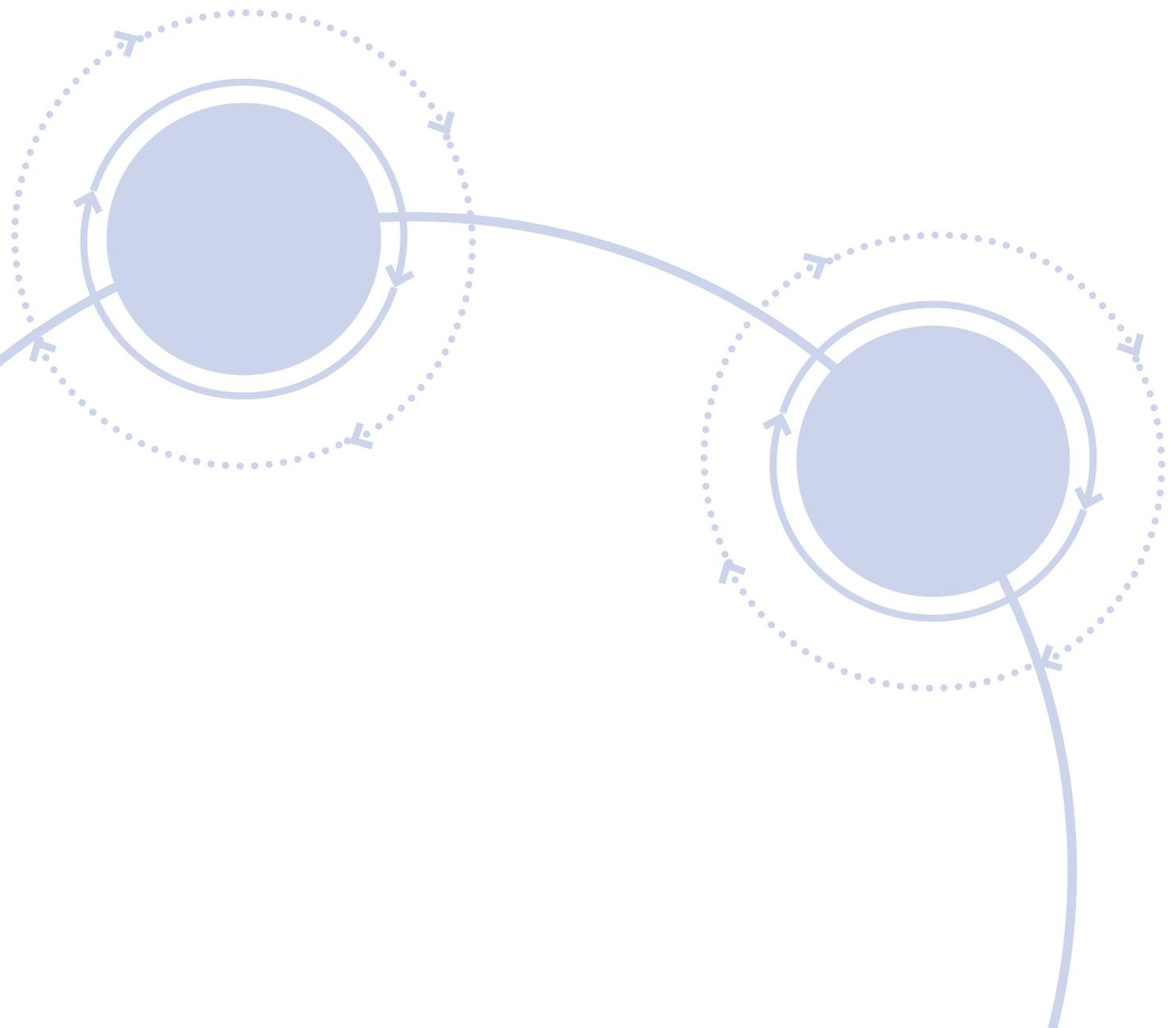
Estos principios, explicó un entrevistado, significan que “tenemos en cuenta a nuestros socios, les damos mucho crédito por el trabajo que hacemos juntos”. Aspiramos a que la gente se sienta bien al asociarse con nosotros”.

Un donante que permite la flexibilidad. La capacidad de realizar cambios según sea necesario ha sido importante tanto para Katy como para Barrio Mío. Los entrevistados destacaron el importante papel que desempeñó la OFDA en el apoyo a esta flexibilidad. “Si necesitamos cambiar el diseño o adaptar el diseño de un proyecto, incluso de manera tal que cambie lo que originalmente habíamos acordado con nuestro donante, acudiremos al donante y hablaremos de ello”, dijo un entrevistado, agregando que no seguirían adelante con el diseño original si no pareciera que se ajusta de manera correcta. Otro enfatizó que la OFDA estaba dispuesta a respetar eso, “porque creen en la metodología del compromiso continuo, la flexibilidad, la adaptación”. Otro señaló que “en muchos casos, la OFDA contribuyó al diseño y la adaptación ... lo que los hace



estar más comprometidos en verlos adaptados y mejorados”. Los entrevistados consideraron que “es un capítulo importante de esta historia que tengamos un donante que es realmente flexible y trabaje con nosotros”. También señalaron que si bien tenían flexibilidad para actuar cuando era necesario, los resultados finales estaban totalmente alineados con lo acordado con el donante: “al final ... el producto es algo que está totalmente en línea con lo que nos comprometimos”.

Un donante que apoya el proyecto. Los entrevistados también mencionaron la importancia de la participación activa de la OFDA en Barrio Mío y Katye en la fase de diseño. “Ellos confiaron en nosotros para hacer el proyecto y proporcionaron información técnica. En ambos casos, esto no fue solo una relación donante-agencia implementadora. “También es una colaboración técnica”, dijo uno de los entrevistados. Los socios entrevistados explicaron que



el apoyo de la OFDA al proyecto ha ayudado a “crear confianza” y “credibilidad” para que otros socios se involucren. Este apoyo es importante para el éxito de proyectos como Katye y Barrio Mío, ya que desempeñan un papel habilitante en la obtención de fondos para responder a emergencias de una manera que ayude a construir las bases para la recuperación a mayor largo plazo (PCI, 2018).

7. Preguntas para un estudio adicional

This case study has documented examples of how Barrio Mio and Katye have worked within interconnected, dynamic urban spaces and how they have adapted their ways of working in order to be more effective. The case study has been largely descriptive, and has offered specific examples of how things worked in these two projects. This case study is one of several which will be produced as part of this research. The case studies will all feed into a final research study. When reflecting on the examples of Barrio Mio and Katye, it is important to consider the following questions:

- Este estudio de caso ha documentado ejemplos de cómo Barrio Mío y Katye han trabajado en espacios urbanos dinámicos e interconectados y cómo han adaptado sus formas de trabajar para ser más eficaces. El estudio de caso ha sido ampliamente descriptivo y ha ofrecido ejemplos específicos de cómo funcionaron las cosas en estos dos proyectos. Este estudio de caso es uno de los varios que se producirán como parte de esta investigación. Los estudios de caso se incorporarán a un estudio de investigación final. Al reflexionar sobre los ejemplos de Barrio Mío y Katye, es importante considerar las siguientes preguntas:
- ¿En qué medida se puede aplicar el aprendizaje de Katye y Barrio Mío a otros contextos humanitarios? En particular, ¿son estas nuevas formas de trabajar factibles en etapas tempranas de respuesta, donde las restricciones de tiempo pueden ser prohibitivas? ¿Qué pasa con las crisis prolongadas donde puede que no haya un gobierno en funcionamiento y otras partes interesadas con quienes trabajar para lograr un impacto a gran escala?
- ¿Cómo los enfoques que se centran en profundidad en la escala, al trabajar en una o más áreas geográficas individuales, evitan reemplazar los silos basados en sectores por silos basados en áreas?
- ¿Qué tan viables y escalables son los niveles de flexibilidad de los donantes y



de la organización que fueron cruciales para Barrio Mío y Katye?

- ¿Cómo los enfoques que se enfocan en la profundidad sobre la escala, al trabajar en una o más áreas geográficas individuales, evitan reemplazar los silos basados en sectores por silos basados en áreas?
- ¿Cómo pueden las organizaciones equilibrar los imperativos conjuntos de tener una implementación iterativa con la capacidad de documentar y compartir el aprendizaje?

8. Aportes clave

Barrio Mío es un proyecto diseñado para reducir el riesgo urbano y mejorar la respuesta y recuperación ante futuros desastres urbanos en la Ciudad de Guatemala. Barrio Mío se basa en el aprendizaje de un proyecto relacionado, Katye, se implementó en Ravine Pintade, Puerto Príncipe, después del terremoto de 2010. Ambos proyectos han utilizado nuevas formas de trabajar para hacerse camino en las complejidades de las áreas urbanas, que incluyen:

- Establecer, hacer uso y comprender el contexto de forma activa mediante el desarrollo de relaciones con diferentes partes interesadas; entender los incentivos que atraerán a los interesados; contratación de personal local; hacer preguntas; aprovechar las capacidades que ya existen en la ciudad; y fomentar el pensamiento crítico dentro del equipo del proyecto.
- Mirar a la ciudad como un lugar holístico e interconectado, y diseñar intervenciones que trasciendan sectores y límites geográficos mediante la creación de un entendimiento holístico; mirar a la comunidad no solo como hogares individuales; enfocarse en necesidades y vulnerabilidades no en sectores; trabajar en múltiples niveles; y contar con un programa de diseño y financiación flexible.
- Ser un coordinador y facilitador, en lugar de un implementador, al fomentar las relaciones entre diferentes partes interesadas; involucrarse en la resolución de problemas con personas afectadas; aprovechar los recursos existentes; innovar mientras otros replican; y construir un sentido de propiedad compartida.
- Trabajar de una manera que esté dirigida por las necesidades y perspectivas de las personas afectadas; tratar a la comunidad como socios no beneficiarios; ganar confianza al construir relaciones genuinas; abordar diversas necesidades y vulnerabilidades; establecer y fortalecer las estructuras de liderazgo comunitario; y asegurar la participación de la comunidad sea coordinada.
- Usar un enfoque “piloto y en escala” que es iterativo, flexible y basado en evidencia, y que crea un espacio para el aprendizaje y el cuestionamiento; al comenzar poco a poco, usar la réplica para lograr flexibilidad y relevancia en el contexto, reconocer el tiempo y el esfuerzo que toma la réplica; crear adaptabilidad dentro de la planificación; centrarse en los resultados y permitir flexibilidad en la forma en que se logran; usar la evidencia y crear

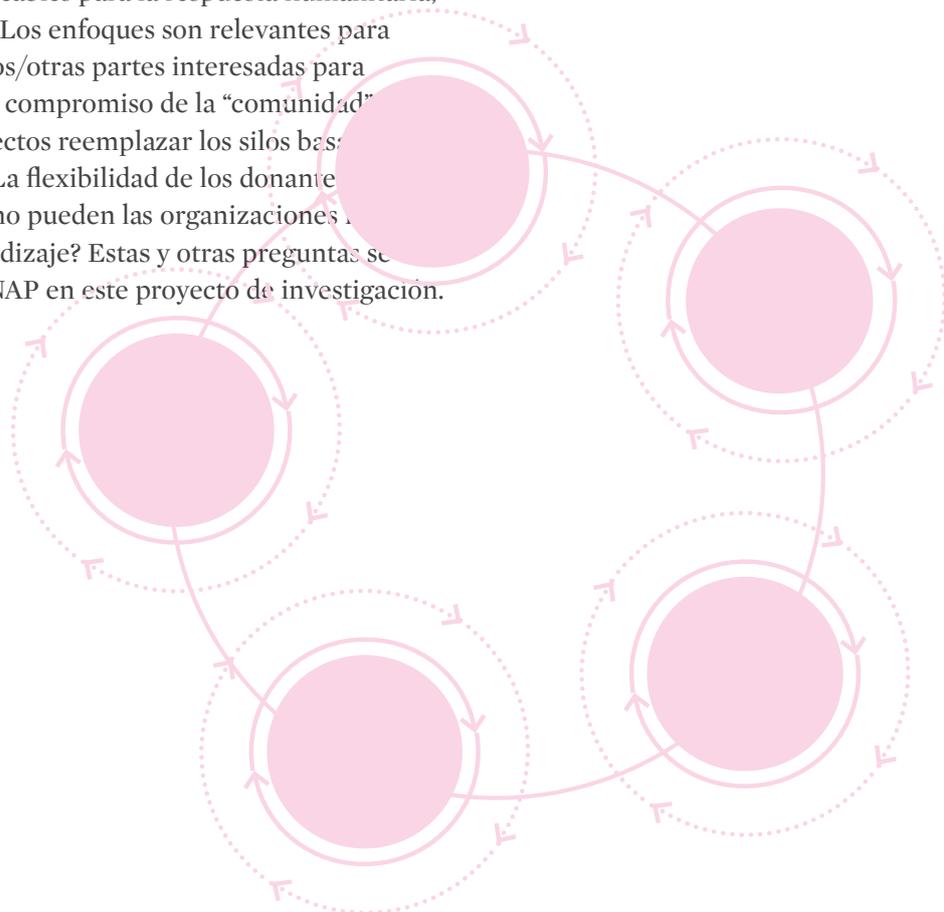
una cultura de indagación.

- Acercarse a la RRD y responder con un enfoque en el largo plazo mediante la mitigación de las causas fundamentales de la vulnerabilidad; tener en cuenta las consecuencias a largo plazo; abordar cuestiones a largo y corto plazo conjuntamente; actuar como apoyo a la comunidad; desarrollar la capacidad y las relaciones entre el gobierno y la comunidad; y promover el mejoramiento urbano preventivo en lugar del desplazamiento reactivo y la construcción de terrenos nuevos.

Barrio Mío y Katye encontraron una serie de obstáculos para trabajar de esta manera. Estos incluyen la resistencia de aquellos que no quieren trabajar de una manera nueva; dificultades para monitorear los impactos y documentar el aprendizaje; silos sectoriales que inhiben la programación multisectorial integrada; problemas para lograr resultados y sostenibilidad al trabajar con socios replicantes; tensiones surgidas en zonas cercanas; y la pérdida de eficiencia debido a (re)crear herramientas y enfoques.

Hay una serie de factores habilitantes que han apoyado a Barrio Mío y Katye. Estos incluyen: PCI es una organización que está dispuesta a asumir riesgos, adaptarse e innovar; la creación de un entorno que empodere al personal; que aspira a identificar y trabajar con una amplia gama de socios de manera positiva para todos los involucrados; y tener un donante que permita flexibilidad y apoye el proyecto.

Finalmente, es importante reflexionar sobre la aplicabilidad del aprendizaje de Barrio Mío y Katye para otras organizaciones humanitarias. ¿Los enfoques descritos en este estudio de caso son aplicables para la respuesta humanitaria, o solo para la RRD y la reconstrucción? ¿Los enfoques son relevantes para contextos sin que funcionen los gobiernos/otras partes interesadas para asociarse? ¿Cómo logran los proyectos el compromiso de la “comunidad” en una área urbana? ¿Cómo evitan los proyectos reemplazar los silos basados en sectores por silos basados en áreas? ¿La flexibilidad de los donantes y la organización es realista a escala? ¿Cómo pueden las organizaciones aprender y también documentar y escalar el aprendizaje? Estas y otras preguntas se explorarán en el trabajo en curso de ALNAP en este proyecto de investigación.



Notas finales

1. La gran área metropolitana tiene una población de aproximadamente 6 millones de habitantes (ver la nota final 4), con 1,7 millones de habitantes que viven en asentamientos precarios (ver el cuadro 2).
2. La Ciudad de Guatemala es el municipio más grande dentro de la Área Municipal de la Ciudad de Guatemala (AMCG), una agrupación de ocho municipios densamente poblados que rodean el mismo municipio de la Ciudad de Guatemala. Esta área incluye la Ciudad de Guatemala, Chianautla y otros seis municipios (Amatitlán, Mixco, San Miguel Petapa, Santa Catarina Pinula, Villa Canales y Villa Nueva), que se conocen colectivamente como la Mancomunidad Gran Ciudad del Sur. No existe una definición oficial de la ciudad metropolitana (Valladares Cerezo, 2003). A lo largo de esta publicación, “Ciudad de Guatemala” se usa a menudo para referirse a la AMCG más amplia, a menos que se especifique lo contrario.
3. “Muy alto” en el Índice de Riesgo Mundial 2015 son países con una puntuación de 10.4 y superior. El ranking de Guatemala es 20.10. Vea <http://www.uni-stuttgart.de/ireus/Internationales/WorldRiskIndex/#tabs-3> para acceder al Índice Mundial de Riesgos. “Alto” en INFORM 2018 son países con un puntaje de 5-6.5. El puntaje de Guatemala fue de 5.3 (INFORM, 2018).
4. Las cifras exactas son difíciles de obtener ya que no ha habido un censo estatal en Guatemala desde 2002. La Ciudad de Guatemala tiene un estimado de 2,5 millones a 3,5 millones de habitantes (Wirtz, 2017). Las estimaciones sugieren que la población combinada de seis municipios adicionales dentro de la AMCG, en conjunto conocida como Mancomunidad Gran Ciudad del Sur, es de 3 millones adicionales (PCI 2017b).
5. Con fines de comparación, la densidad de la población en Gran Londres es de 5590 habitantes/km².
6. SEGEPLAN significa Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
7. Wirtz (2017) sostiene que 360,000 familias están en riesgo. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población (2018), el tamaño promedio de los hogares en Guatemala es de 4.8, lo que hace que el número de personas en riesgo sea de aproximadamente 1.7 millones. Este número es conservador: las estimaciones anteriores sugieren un tamaño de hogar urbano de 5.2 personas (IFPRI, 2002), lo que haría que el número de individuos en riesgo sea 1872 millones.
8. Para más información, vea: <https://www.lemonadeinternational.org/about/la-limonada/>

9. Banco Nacional de la vivienda.
10. El país sufrió una guerra civil de 1960 a 1996.
11. Sistema de Consejos de Desarrollo.
12. Consejos Municipales de Desarrollo.
13. Consejos Comunitarios de Desarrollo.
14. Los gobiernos municipales deben reconocer a los COCODE para que puedan recibir su financiamiento y reconocimiento.
15. Según Gibbons y Ashdown (2010), los ladinos se definen como personas no indígenas o personas de ascendencia indígena y europea mixta.
16. Este número puede haber disminuido desde entonces. SEGEPLAN informa que el 20% de las personas en la AMCG vivían por debajo del umbral de pobreza en 2015 (Cabrera y Haase, 2017).
17. Cabe señalar que estos estudios fueron realizados por diferentes instituciones y no son un censo completo de todos los asentamientos informales.
18. El término “comunidades de habitación” o “comunidades de dormitorio” se refiere a las áreas donde la mayoría de la población viaja a otros lugares para trabajar. La población duerme en su casa, pero vive en otro lugar (PMA, 2017).
19. Estos incluyeron: presencia de organizaciones comunitarias, desastres anteriores, violencia, número de niños pequeños en la área, ubicación geográfica (proximidad a las pendientes), relación de la comunidad con el municipio.
20. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.
21. “Mi Querida Familia”.
22. Coordinadora Local para la Reducción de Desastres.
23. El gobierno nacional estableció un marco legal para la prevención de desastres y la coordinación de la respuesta (CONRED), que se repite en varios niveles, incluido el municipal (COMRED) y el local (COLRED). Antes del inicio del proyecto Barrio Mío, cinco de los seis municipios de la Mancomunidad no tenían un COMRED activo o establecido (PCI, 2015a). Barrio Mío ha apoyado el desarrollo de las COMRED y las COLRED.
24. Organización Católica de Ayuda al Desarrollo.
25. Fondo para la Vivienda.
26. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología.
27. Instituto Geográfico Nacional – (Una agencia dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación).

28. Una idea importante del proyecto Katye fue la disposición de los residentes a modificar el tamaño de sus parcelas en interés de la seguridad. Si bien muchos dudaban que los residentes estuvieran dispuestos a hacerlo, Katye demostró que lo estaban. Un entrevistado que trabajó en Katye explicó: “No estoy diciendo que fue fácil, pero hay personas en estas comunidades que dicen: No tienes que decirnos los beneficios de tener calles más anchas, porque teníamos amigos y vecinos que murieron, no porque estuvieran en su casa y su casa cayera sobre ellos, estaban en la calle y la casa cayó sobre ellos, porque era tan estrecho que no podían salir del camino”.
29. El objetivo original era que la clínica fuera administrada por la comunidad. Sin embargo, el estudio de “disposición a pagar” estableció que cobrar una tarifa asequible dejaría a la clínica operando con un déficit, por lo que un modelo administrado por la comunidad no era sostenible. En vez de eso, la clínica estaba conectada a la Clínica Solidarité, una clínica administrada localmente y al Ministerio de Salud Pública. Se proporcionó desarrollo de capacidad para garantizar un traspaso de calidad (Kessler, 2012).
30. Entrevista con alguien que respondió al terremoto de Haití, octubre de 2018.
31. Para obtener más información sobre estos enfoques, vea <http://pubs.iied.org/10742IIED> y <http://pubs.iied.org/pdfs/10825IIED.pdf> y https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/urbansettlementcompendium_uswg_july2018.pdf
32. Para un debate sobre posibles diferencias/similitudes entre estos términos vea <https://www.sheltercluster.org/settlements-approaches-urban-areas-wg/documents/settlements-terminology-paper-draftapr2018>
33. PCI utiliza el término “dirigido por la comunidad” para enfatizar el importante papel de las poblaciones con las que trabaja. No todos estos individuos necesariamente se identificarían como una “comunidad” cohesiva, un concepto que está matizado en una área urbana (ver Campbell, 2017).
34. El contexto se define como “el entorno y las circunstancias en las que algo sucede, y que pueden ayudar a explicarlo. El contexto existe fuera de cualquier situación que pueda haber ocurrido, y es más amplio que la experiencia de cualquier individuo o grupo” (Campbell, 2018).
35. Las estimaciones iniciales de 1321 familias en el vecindario antes del terremoto resultaron ser 574 familias (Kessler, 2012).
36. PCI está actualmente preparando un estudio de sostenibilidad posterior al proyecto, que reflexiona sobre los impactos a largo plazo de Katye, el trabajo de campo para el cual identificó que el impacto de Katye en otras respuestas en Haití es mayor de lo que los entrevistados de PCI habían previsto. El estudio debe ser publicado por PCI más adelante en 2019.

Bibliografía

También se puede acceder a las siguientes publicaciones a través de la Biblioteca de Aprendizaje y Desempeño Humanitario (HELP, por sus siglas en inglés):

ALNAP. (2018) *State of the Humanitarian System 2018 Edition*. London: ALNAP/ODI. (www.alnap.org/help-library/the-state-of-the-humanitarian-system-2018-full-report).

Angel, S. (2000) *Housing policies and programs in Guatemala: diagnosis, evaluation and guidelines for action*. New York: The Inter-American Development Bank (IADB). (www.alnap.org/help-library/housing-policies-and-programs-in-guatemala-diagnosis-evaluation-and-guidelines-for).

Ansari, A. and DiFrancesca, J. (2014) *Public private partnerships and applicable financial instruments*. San Diego: PCI. (www.alnap.org/help-library/public-private-partnerships-and-applicable-financial-instruments).

Barillas. (2015) *Urban policies in Guatemala: Adding DRM to the equation*. Guatemala: Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda. (www.alnap.org/help-library/urban-policies-in-guatemala-adding-drm-to-the-equation).

Brown, D. (2012) 'In one of Haitian capital's roughest neighborhoods, a pretty good second chance'. [Website]. 20 March. Washington, D.C.: Washington Post. (www.alnap.org/help-library/in-one-of-haitian-capital%E2%80%99s-roughest-neighborhoods-a-pretty-good-second-chance).

Bryson, A., Hwang, J. and Krystalli, R. (2014) *Urbanisation, disaster and displacement in Central America and Southeast Asia*. Oslo: NRC. (www.alnap.org/help-library/urbanisation-disaster-and-displacement-in-central-america-and-southeast-asia).

Cabrera, F. C. and Haase, D. (2017) 'Guatemala City: A socio-ecological profile'. *Cities*, 72: 379-390. (www.alnap.org/help-library/guatemala-city-a-socio-ecological-profile).

Campbell, L. (2016) *Stepping back: Understanding cities and their systems*. London: ALNAP/ODI. (www.alnap.org/help-library/stepping-back-understanding-cities-and-their-systems).

Campbell, L. (2017) *Working with people and communities in urban humanitarian crises*. London: ALNAP/ODI. (www.alnap.org/help-library/working-with-people-and-communities-in-urban-humanitarian-crises).

Campbell, L. (2018) *What's Missing? Adding context to the urban response toolbox*. London: ALNAP/ODI. (www.alnap.org/help-library/whats-missing-adding-context-to-the-urban-response-toolbox).

Castellanos, K. (2015) *Hyogo framework for action in Guatemala: City risk management in hazard-prone informal settlements on slopes*. Stockholm: KTH Royal Institute of Technology. (www.alnap.org/help-library/hyogo-framework-for-action-in-guatemala-city-risk-management-in-hazard-prone-informal).

CEUR. (1998) 'Metropolitan area of the city of Guatemala: A proposition of the bill of creation of the Metropolitan district'. *Newsletter*, 37 June. Guatemala: University of San Carlos of Guatemala. (www.alnap.org/help-library/metropolitan-area-of-the-city-of-guatemala-a-proposition-of-the-bill-of-creation-of-the).

Claudianos, P. (2014) 'Out of harm's way; preventive resettlement of at risk informal settlers in highly disaster prone areas'. *Procedia Economics and Finance*, 18: 312-319. (www.alnap.org/help-library/out-of-harms-way-preventive-resettlement-of-at-risk-informal-settlers-in-highly).

Cruz, J. J. (2017) *Impact of gang violence on "Transporte Colectivo Público Urbano" in Guatemala City*. New York: Columbia University. (www.alnap.org/help-library/impact-of-gang-violence-on-transporte-colectivo-p%C3%BAblico-urbano-in-guatemala-city).

Dodman, D., Brown, D., Francis, K., Hardoy, J., Johnson, C. and Satterthwaite, D. (2013) *Understanding the nature and scale of urban risk in low-and middle-income countries and its implications for humanitarian preparedness, planning and response*. London: International Institute for Environment and Development. (www.alnap.org/help-library/understanding-the-nature-and-scale-of-urban-risk-in-low-and-middle-income-countries-and).

EHP. (2015) *Guatemala: Deslizamiento Santa Catarina Pinula, El Cambray II. Reporte de situación No. 01*. Guatemala: Equipo Humanitario de País. (www.alnap.org/help-library/guatemala-deslizamiento-santa-catarina-pinula-el-cambray-ii-report-de-situaci%C3%B3n-no-01).

Faber, E. J. (2016) *Development of a landslide risk rating system for small-scale landslides affecting settlements in Guatemala City*. Colorado: Colorado School of Mines. (www.alnap.org/help-library/development-of-a-landslide-risk-rating-system-for-small-scale-landslides-affecting).

GAUC. (2016) *Urban crises: Recommendations*. Brussels: ECHO. (www.alnap.org/help-library/urban-crises-recommendations).

Gencer, E. (2013) *An overview of urban vulnerability to natural disasters and climate change in Central America and the Caribbean region*. Rome: Fondazione Eni Enrico Mattei. (www.alnap.org/help-library/an-overview-of-urban-vulnerability-to-natural-disasters-and-climate-change-in-central).

GFDRR. (2010) *Disaster risk management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR country notes, Guatemala*. Washington, D.C.: GFDRR. (www.alnap.org/help-library/disaster-risk-management-in-latin-america-and-the-caribbean-region-gfdr-r-country-notes).

GFDRR. (2014) *Country program updates, Guatemala*. Washington, D.C.: GFDRR. (www.alnap.org/help-library/country-program-updates-guatemala).

Gibbons, J. and Ashdown, B. (2010) 'Ethnic identification, attitudes, and group relations in Guatemala'. *Psychology*, 2010, 1: 116-127. (www.alnap.org/help-library/ethnic-identification-attitudes-and-group-relations-in-guatemala).

Green, R., Miles, S., and Svekla, W. (2009) *Situation assessment in Villa Nueva: Prospects for an urban disaster risk reduction program in Guatemala City's Precarious settlements*. Oxford: Oxfam. (www.alnap.org/help-library/situation-assessment-in-villa-nueva-prospects-for-an-urban-disaster-risk-reduction).

Groen, E. and Jacobs, C. (2012). *Risk mapping Guatemala sector disaster risk reduction & emergency aid*. The Hague: Cordaid. (www.alnap.org/help-library/risk-mapping-guatemala-sector-disaster-risk-reduction-emergency-aid).

IASC. (2019) *IASC architecture reform*. 28 January 2019. New York: OCHA.

IDMC. (2015) *Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs*. Geneva: International Displacement Monitoring Centre. (www.alnap.org/help-library/home-sweet-home-housing-practices-and-tools-that-support-durable-solutions-for-urban).

IDNDR. (1996) *Cities at risk – Making cities safer before disaster strikes*. Geneva: IDNDR. (www.alnap.org/help-library/cities-at-risk-%E2%88%92-making-cities-safer-before-disaster-strikes).

IFPRI. (2002) *Guatemala City: A focus on working women and childcare*. Washington, D.C.: IFPRI. (www.alnap.org/help-library/guatemala-city-a-focus-on-working-women-and-childcare).

IFRC. (2016) *Preliminary final report emergency plan of action (EPoA) Guatemala: Cambray II landslide country or region: Guatemala, Central America*. Geneva: IFRC. (www.alnap.org/help-library/preliminary-final-report-emergency-plan-of-action-epoa-guatemala-cambray-ii-landslide).

INFORM. (2018) *INFORM global risk index 2018*. Geneva: IASC. (www.alnap.org/help-library/inform-global-risk-index-2018).

Jones, L., DiFrancesca, J., Campbell, E., Krivchenia, L. and Packwood, S. (2019) *The neighbourhood approach in practice*. Washington, D.C.: USAID. [Forthcoming]

Kessler, E. (2012) *KATYE Neighborhood Rebuilding Program Final Evaluation*. Washington, D.C.: OFDA/ USAID.

Kirsch, T. D., Leidman, E., Weiss, W. and Doocy, S. (2012) 'The impact of the earthquake and humanitarian assistance on household economies and livelihoods of earthquake-affected populations in Haiti'. *American Journal of Disaster Medicine*, 7(2): 85-94. (www.alnap.org/help-library/the-impact-of-the-earthquake-and-humanitarian-assistance-on-household-economies-and).

Maria, A., Acero, J. L., Aguilera, A. I. and Lozano, M. G. (eds) (2017) *Central America urbanization review: Making cities work for Central America*. Washington, D.C.: The World Bank. (www.alnap.org/help-library/central-america-urbanization-review-making-cities-work-for-central-america).

McIlwaine, C. and Moser, C. (2003) 'Poverty, violence and livelihood security in urban Colombia and Guatemala'. *Progress in Development Studies*, 3(2): 113-130. (www.alnap.org/help-library/poverty-violence-and-livelihood-security-in-urban-colombia-and-guatemala).

Miles, S. B., Green, R. A., and Svekla, W. (2012) 'Disaster risk reduction capacity assessment for precarious settlements in Guatemala City'. *Disasters*, 36(3): 365-81. (alnap.org/help-library/disaster-risk-reduction-capacity-assessment-for-precarious-settlements-in-guatemala).

OSAC. (2018) *Guatemala 2018 crime & safety report*. Washington, D.C: OSAC. (www.alnap.org/help-library/guatemala-2018-crime-safety-report).

PADF. (n.d.) *Disaster preparedness Guatemala and El Salvador*. Washington, D.C.: PADF. (www.alnap.org/help-library/disaster-preparedness-guatemala-and-el-salvador).

PCI. (2012) *Technical narrative proposal – Barrio Mio*. [internal document] Guatemala: PCI.

PCI. (2015a) *Barrio Mio (my neighbourhood) - Final evaluation report*. [internal document] Guatemala: PCI.

PCI. (2015b) *Technical narrative proposal – Barrio Mio expansion*. [internal document] Guatemala: PCI.

PCI. (2016) *Barrio Mio expansion: Annual report*. [internal document] Guatemala: PCI.

PCI. (2017a) *Barrio Mio expansion: Final report*. [internal document] Guatemala: PCI.

PCI. (2017b) *Technical narrative proposal – Barrio Mio scale up*. [internal document] Guatemala: PCI.

PCI. (2018) 'Neighborhood Approach to Urban Disaster in Ravine Pintade, Haiti', in *Global shelter cluster working group: Settlement approaches in urban areas, compendium of case studies, July 2018*. Port au Prince: PCI.

PCI. (n.d.a) *PCI's five principles of partnership*. [internal document] San Diego: PCI.

PCI. (n.d.b) *Engaging youth in post-disaster environments with cash for work assessment of youth-based public health and data collection initiative in post-earthquake Haiti*. [internal document] Port au prince: PCI.

- Peralta, G. (2008) 'Peace in Guatemala: settling for what seems possible or aiming for what is desirable', in *The Paradoxes of Peacebuilding Post-9/11*. Vancouver: UBC press. (www.alnap.org/help-library/peace-in-guatemala-settling-for-what-seems-possible-or-aiming-for-what-is-desirable).
- Rodgers, D. (2009) *Slum wars of the 21st century: gangs, mano dura and the new urban geography of conflict in Central America*. London: LSE. (www.alnap.org/help-library/slum-wars-of-the-21st-century-gangs-mano-dura-and-the-new-urban-geography-of-conflict).
- Sarmiento, J. P. and Herard, D. (2015) 'Sistematización in urban disaster risk reduction'. *Disaster Prevention and Management*, 24(2): 221-229. (www.alnap.org/help-library/sistematizaci%C3%B3n-in-urban-disaster-risk-reduction).
- Sarmiento, J. P., Gelman, P., and Bittner, P. (2016a) *The post-project review of urban disaster risk reduction: Neighborhood approach projects*. Florida: Florida International University. (www.alnap.org/help-library/the-post-project-review-of-urban-disaster-risk-reduction-neighborhood-approach-projects).
- Sarmiento, J. P., Gelman, P., Vittner, P. and Herard, D. (2016b) *Urban disaster risk: Systematization of neighborhood practices*. Florida: Florida International University. (www.alnap.org/help-library/urban-disaster-risk-systematization-of-neighborhood-practices).
- Sarmiento, J. P., Sandoval, V., Jerath, M., Hoberman, G., Arrieta, A., Chen, W., Lidith de Jeude, M., Schütte, O., Mazariegos, E., Palacios, E., Cardona, O.D., Bernal, G., Ruiz, P., Rosales, E., and Polak, S. (2018) *Performance evaluation in LAC urban DRR programming: The neighborhood approach*. Washington, D.C.: USAID. (www.alnap.org/help-library/performance-evaluation-in-lac-urban-drr-programming-the-neighborhood-approach).
- Setchell, C.A. (2018) *Global Settlement trends and implications for humanitarian action*. Washington, D.C.: USAID. (www.alnap.org/help-library/global-settlement-trends-and-implications-for-humanitarian-action).
- Setchell, C.A. (2006) 'Post-crisis, long-term shelter response is vital', in Rollnick, R. (ed), *Habitat Debate* 12 (No. 4). Nairobi: UN Habitat. (www.alnap.org/help-library/post-crisis-long-term-shelter-response-is-vital).
- Solórzano, A. (2017) *Study on shock - Responsive social protection in Latin America and the Caribbean, Guatemala case study*. Oxford: Oxford Policy Management. (www.alnap.org/help-library/study-on-shock-responsive-social-protection-in-latin-america-and-the-caribbean).
- TECHO. (2015) *Censo de Asentamientos informales*. Guatemala: TECHO. (www.alnap.org/help-library/censo-de-asentamientos-informales).
- Transparency International. (2018) 'Corruption perceptions index 2018'. [Website]. 20 March. Berlin: Transparency International. (www.alnap.org/help-library/corruption-perceptions-index-2018).

- UN Habitat. (2012) *The state of Latin American and Caribbean cities, towards a new urban transition*. Nairobi: UN Habitat. (www.alnap.org/help-library/the-state-of-latin-american-and-caribbean-cities-towards-a-new-urban-transition).
- UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2018) *Household size & composition 2018 - Guatemala*. Guatemala: United Nations Population Division. (www.alnap.org/help-library/household-size-composition-2018-guatemala).
- USAID. (2011) *The “neighborhood approach”, a means of improving the delivery of humanitarian assistance in urban areas*. Washington, D.C.: USAID. (www.alnap.org/help-library/the-neighborhood-approach-a-means-of-improving-the-delivery-of-humanitarian-assistance).
- USAID. (2012) ‘U.S. government marks conclusion of neighborhood rehabilitation project in Port-au-Prince’. [Website]. 20 March. Washington, D.C.: USAID. (www.alnap.org/help-library/us-government-marks-conclusion-of-neighborhood-rehabilitation-project-in-port-au-prince).
- USAID. (2018) *Description of humanitarian shelter and settlements sector activities*. Washington, D.C.: USAID. (www.alnap.org/help-library/description-of-humanitarian-shelter-and-settlements-sector-activities).
- Valladares Cerezo, C.E. (2003) *The case of Guatemala City*. Guatemala: USAC. (www.alnap.org/help-library/the-case-of-guatemala-city).
- WFP. (2017) *Seguridad alimentaria urbana Luchando contra el hambre en el mundo: Primera Fase, Desarrollo de instrumentos para la evaluación de la seguridad alimentaria urbana*. Rome: WFP. (www.alnap.org/help-library/seguridad-alimentaria-urbana-luchando-contra-el-hambre-en-el-mundo-primera-fase).
- Wirtz, N. (2017) ‘Climate change, housing and displacement in Guatemala: Third in our series’. [Website]. 20 March. New York: Global Americans. (www.alnap.org/help-library/climate-change-housing-and-displacement-in-guatemala-third-in-our-series).
- World Bank. (2017) *What did we learn? The shelter response and housing recovery in the first two years after the 2010 Haiti earthquake*. Washington, D.C.: World Bank. (www.alnap.org/help-library/what-did-we-learn-the-shelter-response-and-housing-recovery-in-the-first-two-years).
- WRI. (2015) *World Risk Index*. Stuttgart: EHS/ United Nations University. (www.alnap.org/help-library/world-risk-index).
- Zicherman, N., Khan, A., Street, A., Heyer, H. and Chevreau, O. (2011) *Applying conflict sensitivity in emergency response: Current practice and ways forward*. London: HPN/ODI. (www.alnap.org/help-library/applying-conflict-sensitivity-in-emergency-response-current-practice-and-ways-forward).



Publicaciones relacionadas de ALNAP

What's Missing? Adding context to the urban response toolbox

Stepping back: Understanding cities and their systems

www.alnap.org

ALNAP

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom
Email: alnap@alnap.org