

Laboratorios de Vivienda (LAVs) : Asentamientos precarios y vivienda social: impactos del covid-19 y respuestas¹

Mensajes clave

1

- Las estrategias de aislamiento, distanciamiento social y cuarentena como se han implementado en el resto del mundo, si bien necesarias, no son sostenibles en el largo plazo para los asentamientos precarios. Se requiere un acompañamiento con programas que atiendan sus necesidades básicas insatisfechas para que la cuarentena no ponga en riesgo la supervivencia de los habitantes.
- La integración regional es clave para promover un fondo regional que apoye las acciones para atender tanto la emergencia como para la recuperación social, económica y productiva de los hogares y empresas.
- Se requiere una gobernanza urbana y política pública que opere bajo esquemas de coordinación intersectorial en las múltiples escalas de gobierno para atender la crisis, fortalecer la resiliencia territorial y construir colectivamente el periodo de recuperación de la pos-pandemia.
- La generación y articulación de datos territoriales -geo estadísticos- es fundamental para identificar niveles de vulnerabilidad, priorizar la atención integrada y hacer seguimiento de las medidas sobre los asentamientos precarios. Por tanto, se requiere desarrollar métodos más dinámicos y colaborativos con la sociedad civil para asegurar un mejor conocimiento de los territorios.
- La estrategia más expedita para capitalizar la respuesta inmediata y aportar a la recuperación post pandemia de largo plazo, es generar una alianza intersectorial regional que impulse un renovado programa de mejoramiento integral de barrios saludables con esquemas de propiedad colectiva y vivienda cooperativa.
- La reactivación de la economía requiere un cambio de paradigma, una 'recuperación regional verde', en la cual, la construcción de infraestructura, programas de vivienda y de desarrollo urbano integral incorporen la función social y ecológica del suelo, la inclusión social y justicia climática.
- La población migrante muchas veces en situación de invisibilidad y con dificultades de acceder a derechos y oportunidades laborales es un segmento de extrema vulnerabilidad en el contexto de pandemia, es clave desarrollar una abordaje específica en las políticas de vivienda y mejoramiento de barrios, que sean conectadas con programas de integración socioeconómica.

¹ Preparado por Catalina Ortiz (PhD), University College London, y María Mercedes Di Virgilio (Dra.), Universidad de Buenos Aires. Colaboración: Margarita Greene. / Este documento se elaboró en el marco del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable, para la implementación del proyecto de Cooperación Técnica "Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano – Urban Housing Practitioners Hub – UHPH", CT ATN/OC-17026-RG.

El 14 de abril pasado se llevó adelante el LAV titulado “Asentamientos precarios y vivienda social: Impactos del COVID-19 y respuestas”, promovido por el promovido por el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), a través de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y desarrollado a través de la Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano (UHPH). El objetivo del LAV fue **Identificar respuestas a la crisis y emergencia generada por la COVID-19 y recoger insumos para acción pública en los asentamientos precarios de Centroamérica y la política de vivienda social, teniendo como perspectiva la promoción de un cambio estructural del contexto de desigualdades y segregación en las ciudades.**

Objetivos

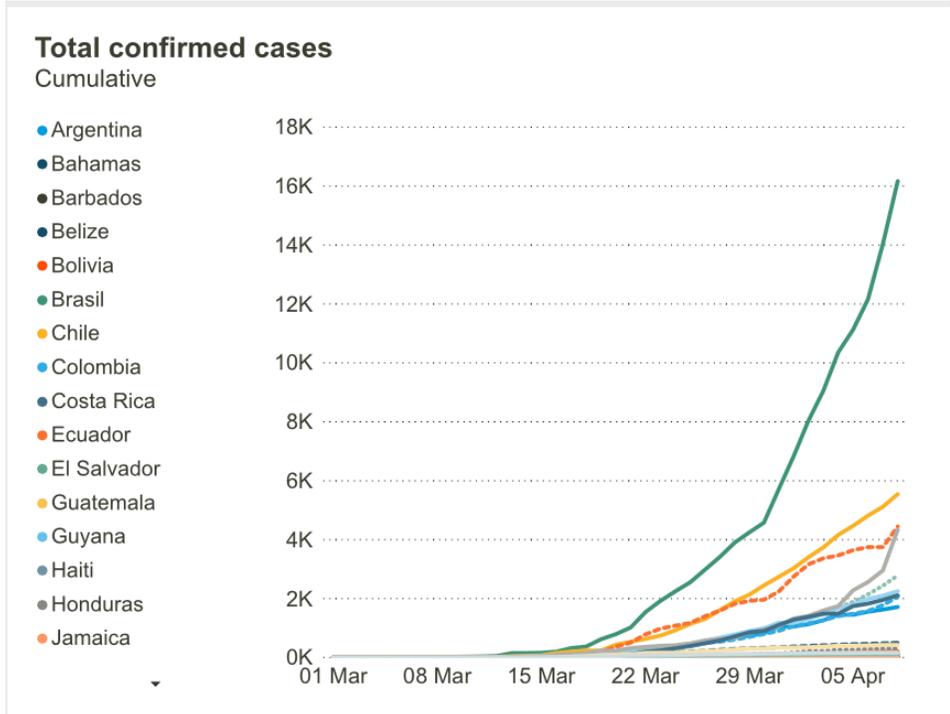
- Identificar prioridades en la acción pública para la atención de la emergencia Covid 19 y sentar las bases para la fase de recuperación.
- Generar lineamientos que sirvan de guía estratégica para la coordinación intersectorial y entre actores públicos y privados bajo el propósito común de prevenir, mitigar y promover la recuperación frente a los impactos del COVID-19 en asentamientos informales y en el sector vivienda en América Latina y Caribe

Preguntas clave

- (1) ¿Qué medidas inmediatas ante al COVID-19 se están tomando en la región de cara a mitigar las consecuencias de la pandemia en la población residente en asentamientos precarios y vivienda social?
- (2) ¿Cómo las medidas inmediatas ante al COVID-19 dialogan con los temas de la NUA y ODS? ¿Qué cuestiones es necesario impulsar? ¿Cómo reorientar las políticas de vivienda y asentamientos precarios en el contexto post COVID-19?
- (3) ¿Cómo estas medidas pueden reforzar mecanismos de gobernanza de las acciones públicas? ¿Qué prácticas se están llevando adelante desde los gobiernos locales y la sociedad civil para mitigar los efectos del COVID-19?

Descripción de la problemática

La crisis que estamos enfrentando “pandemia COVID19” es un fenómeno global que está amenazando países y comunidades en todo el mundo. Desde el 22 de enero hasta la fecha (5 de abril) se han reportado 1.600.000 casos de COVID-19 a nivel global, de los cuales 30.352 contagios y 1.052 muertes corresponden a la región de América Latina y el Caribe. De acuerdo con los datos reportados por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), para la misma fecha se registraban 3.822 casos en la región SICA.



Fuente: <https://www.iadb.org/en/topics-effectiveness-improving-lives/coronavirus-impact-dashboard>

Aun cuando algunos países y ciudades pueden estar mejor equipados que otros para enfrentar la pandemia, resulta cada vez más claro que “nadie se salva solo”. La crisis ha descolocado a los sistemas económicos y sociales a escala global, poniendo en evidencia que la respuesta debe ser coordinada atendiendo todos los sectores de la población. Sólo de ese modo podremos construir una salida viable y resiliente de para esta fase de la pandemia.

Buscar rápidamente soluciones eficaces para mitigar el contagio, preservar la vida de individuos y grupos y garantizar el funcionamiento de las dinámicas socioeconómicas básicas de nuestras comunidades debe ser la prioridad, asegurando que ningún grupo social quede detrás. En este sentido decisiones informadas por evidencias y consideraciones de naturaleza epidemiológicas y socioeconómicas son fundamentales y constituyen el desafío mayor de la política y acción pública.

La complejidad para enfrentar la pandemia radica en las múltiples vulnerabilidades que se deben abordar simultáneamente en múltiples escalas. Todas ellas se agudizan en barrios y asentamientos de vivienda precaria. En estos contextos se combinan la **vulnerabilidad epidemiológica** -que refiere a las condiciones de vida preexistentes-, la **vulnerabilidad de transmisión** -que refiere a la capacidad de realizar de modo efectivo el distanciamiento social y a la infraestructura de higiene existente-, la **vulnerabilidad del sistema de salud** -vinculada a la capacidad de atender en cuidados intensivos- y la **vulnerabilidad de las medidas de control** -asociada a los fallos derivados de las medidas de protección social (SSHAG, 2020).

Según muestra el informe de Social Science in Humanitarian Action (25 de marzo, 2020), la mayor parte de la información que actualmente circula sobre COVID-19 se basa en datos pertenecientes a contextos de ingresos medios y altos y solo en pocos casos incluye estimaciones relacionadas a los sectores de bajos ingresos y/o informales. Asimismo, las recomendaciones para prevenir los contagios (lavarse las manos, aislarse a sí mismo y físicamente mantener distancia) suponen la existencia de condiciones básicas de vida y el acceso a servicios esenciales (por ejemplo, agua, saneamiento, espacio

adecuado, etc.). Ese mismo informe -al igual que otras organizaciones como ONU-Habitat en su llamamiento desde el sistema de Naciones Unidas- aclara que muchas de estas estrategias encuentran serias dificultades para ser implementadas en barrios y asentamientos precarios. Consistente con los señalamientos que circulan en ámbitos internacionales, distintos países de la región están examinando este desafío y formulando recomendaciones para enfrentar la pandemia en contextos de alta vulnerabilidad social y económica.

A respecto, el informe elaborado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus a requerimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Argentina pone en evidencia los desafíos que enfrenta la población de que habita en barrios y asentamientos precarios para protegerse de los peores impactos de COVID-19. Datos sobre barrios y asentamientos precarios en la Región Metropolitana de Buenos Aires (región noroeste) ponen en evidencia que el acatamiento de las medidas de aislamiento social en la mayoría de los casos es parcial o bajo.

Las causas para el acatamiento parcial o el no acatamiento de la medida parecen ser múltiples, identificándose cuatro factores críticos: (1) las dificultades a la hora de limitar las salidas para aprovisionamiento de alimentos y medicamentos. Entre otras razones, los vecinos esgrimen que la falta de ingresos mensualizados y fijos impide el aprovisionamiento. Asimismo, en los hogares de menores ingresos normalmente no es posible planificar los consumos y, por lo tanto, tampoco de las compras. Los comercios de proximidad o tienen precios más altos o bien tienen poca mercadería. Gran parte de las familias, además, sale buscando asistencia alimentaria de parte del estado de forma directa o a través de organizaciones. (2) En segundo lugar, se señalan las condiciones deficitarias de la vivienda, así como la falta de acceso al agua por cañería dentro de la vivienda -lo que obliga a la población a salir para su aprovisionamiento. En los asentamientos o barrios con viviendas más pequeñas y/o precarias, el estudio muestra que no es posible entender la cuarentena como un aislamiento adentro de las casas pues “la cuadra se vive como extensión de la vivienda y el aislamiento se entiende, en todo caso, dentro del perímetro del barrio” (UNGS, 2020:1). (3) Un tercer factor, refiere a la numerosa presencia de cuentapropistas que, en el contexto de la pandemia, ven comprometido el sustento básico de la familia e intentan lograr una changa aún en el marco de la cuarentena obligatoria. (4) Un cuarto factor, de alta incidencia refiere a descrédito de las familias respecto de la pandemia y de las medidas para enfrentarlas. “Los informantes consideran que hay familias que no creen que el virus llegará a los barrios o que [...] el aislamiento es para la clase media” UNGS, 2020:2). Finalmente, aun cuando no parece emerger con tanta fuerza, el estudio identifica a la presencia de personas violentas en el hogar y/o con consumos problemáticos como otra de las cuestiones que impiden el aislamiento domiciliario.

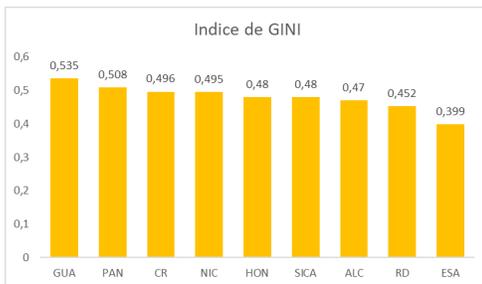
En estas condiciones, resulta evidente que la vivienda difícilmente pueda constituirse en la defensa de primera línea contra el coronavirus. La situación se torna especialmente preocupante cuando advertimos que, en América Latina y Caribe, según datos de CEPAL (2018), en promedio, en 2017, el 21% de la población urbana de la región vivía en vivienda precaria. Ello representa más de 100 millones de personas viviendo en asentamientos vulnerables urbanos. Se trata de asentamientos informales que concentran pobreza, malas condiciones ambientales, falta de acceso a infraestructuras urbanas y a servicios sociales, etc. constituyendo la cara más visible de las desigualdades sociales. “Los habitantes que habitualmente carecen de agua limpia y saneamiento no pueden distanciarse socialmente y no tienen alimentos y una nutrición saludable para mantener el sistema inmunológico fuerte. La crisis nos recuerda que la vivienda, la alimentación y la nutrición adecuadas, el agua potable, el saneamiento, un medio ambiente sano y la asistencia sanitaria son necesidades humanas universales y, por lo tanto, derechos humanos” (HIC, 2020).

Asimismo, la crisis deja al descubierto las desigualdades cruzadas que padecen importantes grupos en la región, en general, y en América Central, en particular. A estas desigualdades cruzadas se suman los impactos del COVID-19:

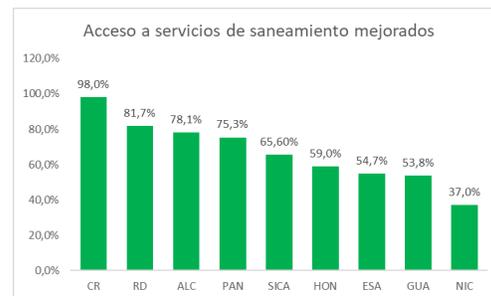
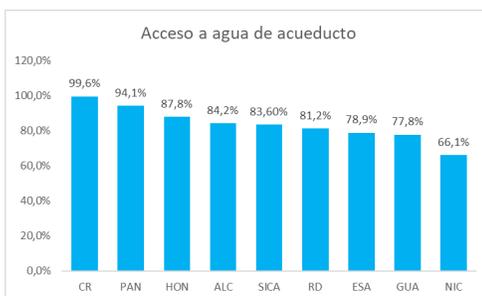
Centro América como foco del dialogo

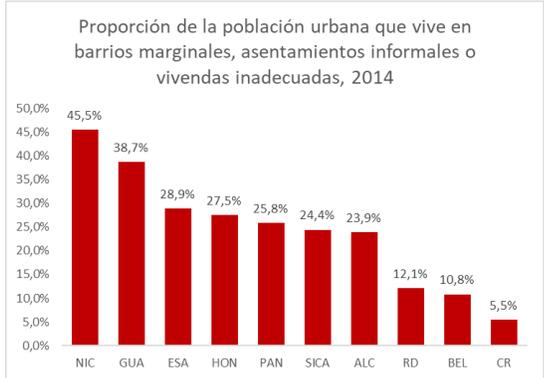
Según el *Estudio de la urbanización en Centroamérica: Oportunidades de una Centroamérica urbana* (2018), Centroamérica es hoy la segunda región de más rápida urbanización en el mundo. La urbanización aumenta a gran velocidad, lo que trae consigo desafíos apremiantes. Hoy en día, el 59 por ciento de la población de Centroamérica vive en zonas urbanas, pero se espera que en la próxima generación 7 de cada 10 personas vivan en ciudades. Al ritmo actual de urbanización, la población urbana de la región se duplicará en tamaño hacia 2050, demandando mayor y mejor infraestructura, una mayor cobertura y calidad de los servicios urbanos y mejores oportunidades de empleo. Tal y como señala el estudio, los principales desafíos para el desarrollo de la región están relacionados con la falta de inclusión social, la vulnerabilidad a los desastres naturales y la falta de oportunidades económicas y de competitividad (véanse indicadores sociales y de calidad de vida).

Indicadores sociales y de calidad de vida en América Central



País	Tasa de pobreza (población con ingresos por debajo de 5USD al día)	Tasa de pobreza extrema (población con ingresos debajo de 3.1USD al día)
HON	56,2%	37,6%
GUA	54,7%	36,1%
NIC	50,6%	30,3%
SICA	35,4%	20,3%
ESA	34,7%	15,4%
ALC	28,5%	15,7%
RD	20,4%	7,8%
PAN	17,2%	9,4%
CR	14,3%	5,8%





Fuente: SISCA (2020) con base en indicadores disponibles en la sección Ingreso y Desigualdad del Sociómetro del BID.

Nota: Los datos para CR, ESA, GUA, HON, PAN y RD corresponden al año 2017, para NIC el dato más reciente corresponde al 2014.

Situación habitacional de la región

En los países de América Central existe un importante déficit habitación que contribuye a la formación de asentamientos informales, los cuales albergan aproximadamente al 29% de la población urbana. En el caso de Guatemala y Nicaragua los porcentajes son de 39 y 45 respectivamente. Estos asentamientos tienden a localizarse en zonas de riesgo a inundaciones, deslizamientos y terremotos. Asimismo, 3 de cada 10 vivienda se encuentran en zonas de alto riesgo y de los 11.3 millones de hogares estimados en 2009, el 37% tenía algún tipo de déficit cualitativo. La demanda por vivienda de calidad aumenta significativamente porque se estima que 290,00 hogares se constituyen anualmente.

En este marco, el acceso a vivienda asequible es limitado. La oferta de vivienda con servicios básicos y ubicada cerca de servicios e infraestructuras públicas no está al alcance de los grupos de bajos ingresos. Existen programas de créditos hipotecarios, pero estos no atienden a la población con escaso recursos. Además, las ciudades de la región son vulnerables ante fenómenos naturales, incrementando el riesgo de desastre. La tendencia a la aglomeración de personas y actividad económica en zonas de alto riesgo aumenta esta vulnerabilidad. Los desastres ligados a sismos, huracanes e inundaciones representan la mayoría de las pérdidas económicas especialmente en las ciudades. Los desastres en la región han tenido efectos negativos importantes para la economía y los procesos de desarrollo.

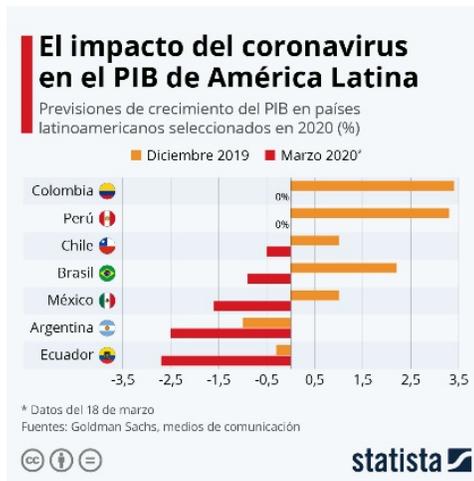
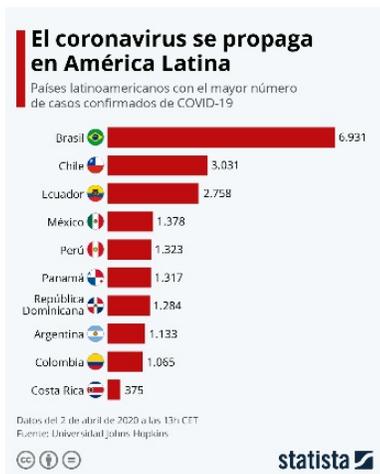
Fuente: Becerril Miranda (2020). Con base en Agustin, M., Acero, J. L., Aguilera, A. I., & Marisa, G. (Eds.). (2018). *Estudio de la urbanización en Centroamérica: Oportunidades de una Centroamérica urbana.* <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1220-0>

Impacto económico del COVID-19

A los desafíos que imponen la falta de inclusión social, la vulnerabilidad a los desastres naturales y la falta de oportunidades económicas y de competitividad, se suman los efectos de la crisis desatada por la pandemia COVID-19.

Según CEPAL (2020), los efectos de la crisis impactan en la región a través de seis canales externos de transmisión: 1) La disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y

sus efectos. 2) La caída de los precios de los productos primarios. 3) La interrupción de las cadenas globales de valor. 4) La menor demanda de servicios de turismo. 5) La reducción de las remesas y 6) la intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales, debido al clima de incertidumbre. Asimismo, se prevé que el valor de las exportaciones de la región caerá por lo menos en 10,7% en 2020, debido a la disminución de los precios y a la contracción en la demanda agregada global. Además, dado que la propagación del virus ha acelerado el uso de internet y de las tecnologías digitales, este aumento puede exacerbar las desigualdades derivadas del distinto acceso a las mismas entre los países y entre los grupos de ingresos.



Mientras que estos efectos causarán una disminución de la actividad manufacturera también los servicios se verán afectados. Es ilustrativo considerar que, **si la prohibición de viajes a causa del COVID-19 se prolonga por dos o tres meses, la actividad turística en el Caribe, por ejemplo, en 2020, se contraería entre 17% y 25%. No es complejo imaginar el impacto que ello tendrá en los países de la Subregión. República Dominicana, por citar un caso, deriva el 8% de su PIB (y casi igual porcentaje de la población empleada) de actividades de Alojamiento y Restaurantes cuya dinámica está fuertemente influenciada por el turismo externo.**

En gran medida, estos impactos afectarán desproporcionalmente a las zonas urbanas de la región y se expresarán en un incremento del desempleo y un crecimiento de la informalidad urbana. Más aun, los efectos de la crisis han llevado a pronosticar una caída del PIB de al menos -1,8%, aunque no se puede descartar que se llegue a contracciones de entre -3% y -4%. Como lamentablemente ha sido experimentado por la Región en crisis anteriores, **ello implicará una expansión de los asentamientos informales que hoy en día -como se señaló- ya representan el 21% de la población urbana.** Para 2020, de confirmarse estos datos, **se pasará de los actuales 186 millones de pobres a 220 millones y de los actuales 67,5 millones de latinoamericanos y caribeños que viven en condición de pobreza extrema a 90,8 millones.**

Por si ello no fuese suficiente, **la crisis del COVID-19 pone en riesgo la integralidad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos (ODS).** Este deterioro de las condiciones sociales y económicas en una región que mostraba ya desaceleración económica obliga a pensar que el hacinamiento, la construcción de viviendas precarias y los asentamientos humanos en zonas de

riesgo serán fenómenos que tomarán renovada fuerza en los países de América Latina y el Caribe. Ante esta emergencia sanitaria, no se puede dejar de lado que estas poblaciones enfrentan mayores riesgos de contagio al virus debido a las deficientes condiciones de salubridad y a la elevada densidad poblacional acompañada de hacinamiento. Asimismo, es claro que esta crisis ha hecho evidente las severas limitaciones del modelo de desarrollo vigente y, por ende, mal haríamos en pretender superarla repitiendo mecánicamente lo hecho en el pasado. Esta pandemia entraña el potencial de transformar la orientación de las políticas públicas y abrir espacio al necesario debate sobre un nuevo, sostenible e igualitario modelo de desarrollo urbano. Esta es la tarea para los diversos actores involucrados en la formulación de la política pública.

El punto de partida para ello es reconocer que son los Estados – tanto al nivel nacional como subnacional- los que están asumiendo un papel central para suprimir el virus y enfrentar los riesgos que afectarán a la economía y la cohesión social. Ante la emergencia, se vuelve imperioso planificar las acciones que se realizarán inmediatamente luego de superada la crisis sanitaria. Si bien existirá una gran presión sobre los formuladores de política para implementar acciones que reviertan la caída de la actividad económica y el empleo, no es menos cierto que las futuras medidas deben enfocarse en las zonas más afectadas que no son otras que las mayores ciudades. Por supuesto, estas acciones dependerán del espacio fiscal existente. Sin embargo, no es muy equivocado pensar que el camino para reactivar la economía y generar empleo será a través de un cambio de paradigma en la construcción de infraestructura, programas de vivienda y de desarrollo urbano integral que incorporen temas de sustentabilidad, inclusión y resiliencia. Asimismo, deberán contemplar mecanismos de financiación innovadores enmarcados en políticas que faciliten y orienten las inversiones pública y privada y que tengan como foco las necesidades de las personas y los territorios -con sus activos y fragilidades.

En este sentido, vale la pena recordar que la tercera parte de las autoridades nacionales responsables de los temas urbanos y/o de vivienda en América Latina y el Caribe desarrollan su función integrada con las carteras de obras públicas o economía. Ya en el pasado se ha acudido a la construcción de vivienda nueva e infraestructura como la manera rápida de obtener dinamización económica. Ello plantea una gran inquietud: **¿Cómo implementar esa recuperación de manera diferente a la tradicional práctica de incentivar la producción de vivienda nueva en zonas suburbanas y con la participación exclusiva de los grandes actores de la construcción?**

De este modo, **el desafío para política pública parece ser acompañar estos esfuerzos –de corte más bien tradicional– con acciones específicas a las realidades nacionales y que propicien el fortalecimiento de los circuitos económicos locales.** Las opciones son múltiples y dependen del contexto: ocupación de suelo actualmente vacante, utilización de las viviendas vacías, mejoramiento de barrios con operaciones urbanas integrales basadas sobre la recuperación del valor creado a través de la inversión pública y apoyo técnico a la autoconstrucción en suelo seguro, etc. son estrategias que tienen que ser rigurosamente evaluadas desde el nivel nacional y local.

Otra importante línea de acción es la potenciación de los efectos multiplicadores de la construcción o renovación de vivienda a partir de involucrar pequeñas y medianas empresas locales en la producción de materiales cuya generación implique capturas de carbono en lugar de su liberación y que sean intensivas en empleo antes que en capital. Ello requiere de estrecha coordinación con la política industrial nacional y tiene la gran virtud de que los efectos distributivos de la inversión de recursos públicos contribuirán a reducir la gran brecha de desigualdad existente en los países de la región y aportarán significativamente a la construcción de un desarrollo local inclusivo y resiliente. **Esta “recuperación verde” involucra atender las dimensiones económica, social y ambiental del**

Desarrollo urbano a la vez que orienta las acciones hacia la construcción de sociedades más incluyentes y sostenibles ante futuras pandemias, cambio climático y otros retos globales.

En ese marco surgieron algunos aprendizajes para la acción tanto en el corto como en el mediano plazo.

9

Aprendizajes para la acción en el corto plazo:

- La vivienda está en la primera línea de defensa ante la pandemia. Sin embargo, en los países de América Central existe un importante déficit habitacional que contribuye a la formación de asentamientos informales, los cuales albergan aproximadamente al 29% de la población urbana. En el caso de Guatemala y Nicaragua los porcentajes son de 39 y 45 respectivamente. Estos asentamientos tienden a localizarse en zonas de riesgo a inundaciones, deslizamientos y terremotos. Asimismo, 3 de cada 10 vivienda se encuentran en zonas de alto riesgo y de los 11.3 millones de hogares estimados en 2009, el 37% tenía algún tipo de déficit cualitativo. La demanda por vivienda de calidad aumenta significativamente porque se estima que 290,00 hogares se constituyen anualmente².

Para dar respuesta a esta situación, Honduras acaba de crear el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos, lo cual genera un espacio importante para redefinir las políticas a fin de dar respuesta a la necesidad imperiosa de atacar el déficit cualitativo de los asentamientos. El flamante Ministerio tiene a su cargo reorientar los fondos de subsidios para mejoramiento de barrios informales, para arrendamientos y para la atención de la vivienda existente. *“Tenemos que realinear y redefinir las políticas de vivienda, velando por un mejor futuro de nuestros barrios”*, señala el Comisionado Presidente Sergio Amaya.

Los esfuerzos de Nicaragua se canalizan a través del programa social de acceso a la vivienda. Dicha iniciativa se puso en marcha en el año 2009. La iniciativa permitió dar un salto sustantivo en la construcción de vivienda, pasando de construir 1000 viviendas al año hasta 6000 viviendas al año, con apoyo del sector privado. En ese marco, *“el componente de subsidio ha sido de muy provecho para las familias nicaragüenses. El último préstamo que ha sido aprobado es de 170 millones, 110 van a ser canalizados hacia la vivienda de interés social, que es lo que los desarrolladores trabajamos principalmente. De esos 110, 70 millones van dirigidos al financiamiento de largo plazo que se maneja a través de un fideicomiso y 40 millones de dólares se orientan al subsidio a la prima vivienda de la familia. En el mismo préstamo, hay 50 millones destinados a mejorar el acceso a servicios básicos en zonas rurales”* (representante sector privado, Nicaragua). La iniciativa permite acceder a la vivienda a más familias del sector formal. Sin embargo, la iniciativa no incluye los asentamientos informales.

2 Fuente: Becerril Miranda (2020). Con base en Agustín, M., Acero, J. L., Aguilera, A. I., & Marisa, G. (Eds.). (2018). *Estudio de la urbanización en Centroamérica: Oportunidades de una Centroamérica urbana*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1220-0>

- La identificación de la población más vulnerable ante la pandemia COVID-19 requiere la coordinación interinstitucional para usar la información epidemiológica, geoestadística de los sistemas de protección social y de planeación territorial para la adecuada focalización de la atención de carácter humanitario en el contexto de la emergencia.

Tal es el caso de Costa Rica. Costa Rica estableció un protocolo nacional que está dirigido a la atención de las personas y hogares vulnerables. Según el Viceministro de Vivienda y Asentamientos Urbanos Patricio Morena, aquí surge un primer reto. Se sabe a quiénes está dirigida la estrategia, pero no se cuenta con información suficiente para identificar dónde están estas personas o cuántas son exactamente.

A fin de dar respuesta a los requerimientos de información, Honduras desarrolló una plataforma que lleva el registro del estado de salud de las familias para poder llegar a las personas en riesgo de contagio y focalizar allí los esfuerzos. Asimismo, los gobiernos locales están articulando la información respecto a los asentamientos precarios para llegar con ayuda coordinada con el gobierno nacional, para no multiplicar esfuerzos.

Guatemala se encuentra trabajando, a través de la organización Propuesta Urbana, en el montaje de un sistema basado en información georreferenciada que, con base en información del CENSO, permite identificar en el territorio y con mayor precisión las prioridades de intervención en materia de vivienda, condiciones de salubridad, servicios básicos y acciones de mitigación y recuperación económica.

- La protección de la población más vulnerable es un imperativo para proteger el derecho a la vida y, en ese marco, garantizar una vivienda adecuada. Existen consensos acerca de cuáles son los grupos más críticos sobre los que debe focalizarse la política pública: los habitantes de calle, los migrantes, las madres cabeza de hogar, los mayores de 60 años, los arrendatarios, familias tenedoras de créditos hipotecarios y personas en condición de discapacidad - particularmente aquellos que habitan en asentamientos informales y en alojamientos temporales.

Interesa aquí recuperar la experiencia de Costa Rica. El país, previamente a la pandemia, atendía el problema de la vivienda con grandes extensiones de vivienda social en la periferia e importantes incentivos a la construcción. Sin embargo, el balance en términos de resultados sociales no fue positivo: alto nivel de desarraigo, desvinculación de las familias y, también, alto costo a nivel de planificación urbana, por la falta de servicios, de transporte, etc. Para dar respuesta a la problemática, se puso en marcha el Programa Puente a la Comunidad, una intervención urbano territorial enfocada a asentamientos informales y barrios vulnerables que se propone vincular iniciativas en torno a la vivienda, el barrio y la protección del empleo. A fin de dar respuesta en el contexto de la pandemia, lo primero que se hizo fue afinar los datos existentes en el marco del plan, se construyeron bases de datos en las que se vincularon condiciones de asentamientos informales con otras características de vulnerabilidad, con estrategias de gestión de suelo, de planificación de transporte y con el plan Nacional de Desarrollo Urbano. A partir de toda esa información, se ha podido identificar, por ejemplo, en donde se localiza gran cantidad de la población de adultos mayores, de hogares con hacinamiento, etc. Estas medidas han permitido desarrollar acciones para el control de la pandemia y su seguimiento. La estrategia permite priorizar el trabajo en las comunidades. Las principales problemáticas en estas comunidades tienen que ver con el acceso a la información, al agua, la gestión de residuos, la carencia de facilidades sanitarias adecuadas, las condiciones de hacinamiento, la inestabilidad e informalidad laboral y la dificultad para mantener distancias físicas y emocionales en el hogar.

República Dominicana puso en marcha el Plan Quédate en Casa que aporta ayuda económica a 1.5 millones de dominicanos con trabajos vulnerables o que viven en asentamientos informales, en donde también entrega alimentos a familias, estudiantes y niños/as.

- La prioridad en la región es evitar todo tipo de desalojos, tanto en vivienda sujetas a créditos hipotecarios como en viviendas en alquiler.

En este sentido, Nicaragua impulsa nuevamente la implementación del Fondo de Hipotecas Aseguradas. Esta iniciativa fue puesta en marcha por primera vez, sin demasiado éxito, en los años 70 en todos los países de la región centroamericana. *“Nosotros lo estamos retomando para garantizar el acceso a la vivienda, lograr que sea un derecho ciudadano y no un lujo, en este momento los requisitos de la banca son primero, que seas un trabajador formal. El fondo, lo que permite es que asegura que en caso de que un trabajador informal no pueda pagar el crédito, se pague la cuota [...] disminuyendo los riesgos del crédito. Es un proyecto que creemos que tiene el potencial de cambiar el panorama de la vivienda en Nicaragua”* (representar sector privado, Nicaragua).

La experiencia de la Alcaldía de Bogotá parece ser valiosa para los países de la región SISCA. El gobierno de esa ciudad puso en marcha acuerdos de pagos de arrendamiento entre propietarios y arrendatarios para evitar los desalojos. Asimismo, se prohibieron los desalojos, se adecuaron 15 albergues temporales para la población que no tiene vivienda con la idea de que la gente se mantenga en los lugares donde están viviendo. En ese marco, *“el plan de ayuda al arrendamiento [está] pensado en tres líneas:*

1. *Para población que vive en arriendo de paga diaria: pago monetario para que puedan pagar su arriendo. El nivel de informalidad e ilegalidad es muy alto, a muchas personas las han expulsado a la calle por no poder pagar*
2. *Población vulnerable que vive en arriendo: tiene mayor riesgo de afectación por la emergencia por sus condiciones socioeconómicas. Esta medida ayuda a los arrendadores y arrendatarios que en general son clase media, media baja.*
3. *Población migrante vulnerable que vive en arriendo: también tiene riesgo de ser afectados por su condición socioeconómica”* (Javier Vaquero, Asesor del Despacho de Hábitat, Alcaldía de Bogotá).

- El trabajo en red y las alianzas multinivel son claves para asegurar el aprendizaje entre pares, buscar sinergias para gestionar respuesta ante la emergencia y la financiación.

En Honduras, por ejemplo, se han conformado 12 mesas sectoriales para temas que tienen que ver con salud, educación, construcción, vivienda. En algunas de ellas, por ejemplo, la mesa de vivienda está avanzando en una alianza importante con el sector privado.

En República Dominicana, el gobierno central busca coordinar acciones multinivel. El gobierno nacional brinda las medidas generales y propicia el fortalecimiento de las contrapartes operativas a nivel local. *“Se requiere fortalecer la descentralización, mientras estas acciones no puedan ser asumidas al 100% no vamos a poder tener respuestas rápidas. Necesitamos una estructura articuladora base que tiene que pasar a un nivel operativo, para ello es necesario articular con los gobiernos locales y la sociedad civil”* (autoridad de República Dominicana). Se ha involucrado, también, en esta red a las direcciones provinciales de salud, de respuesta ante emergencia y al sector privado.

“Tenemos que avanzar en un modelo que pueda coordinar las estructuras internas de gobernanza, En segundo lugar, informar sobre el avance del virus, sobre las medidas de la asistencia social. Tercero, que permita conocer el mapa de contagios. Cuarto, proteger a toda la ciudadanía, habilitando puntos de higiene y atención primaria en los barrios. Quinto, controlar los flujos de circulación, acercando e consumo y asistencia social a los hogares. Sexto, ordenar, y este es el mejor momento para que los municipios puedan ordenar los espacios públicos en base a medidas de aislamiento, higiene y salubridad. Finalmente reactivar todos los sectores productivos, en función de dónde se localizan las dinámicas productivas del país, habilitando sus estructuras para entrar en esta reactivación. Estas estrategias que apuntan a los ODS tienen que ser articuladas en todos los niveles y ser orientadas además a la descentralización” (autoridad de República Dominicana).

En este escenario, “los gobiernos locales [parecen ser] claves al momento de levantar información y permitir el acercamiento de la información a las personas” (Verónica Ruiz, representante Banco Centroamericano de la Integración Económica).

- El gran desafío en el contexto de la pandemia COVID-19 es atender velozmente la emergencia y anticipar la recuperación en medio de la incertidumbre para abordar las nuevas dinámicas de urbanización asociados al impacto de la post pandemia.

En Costa Rica, la estrategia para hacer frente a este desafío se organiza en cuatro grandes ejes: (1) Consolidación de una Red Territorial. (2) Ejecución de planes de acción desde cada municipio, proveyendo apoyo técnico y enlaces a través del estado nacional. (3) A partir de eso, los lineamientos de política pública tienen relación con lo que se va levantando de los planes de acción locales. (4) Finalmente el liderazgo local y la participación comunitaria. “Sobre estos cuatro pilares formamos una Red Territorial de Asentamientos Informales formada por equipos que trabajan en un Plan Interinstitucional y multinivel de preparativos y respuesta a escala nacional, y planes locales de preparativos y respuesta. A partir de estos planes de acción identificamos dos grandes líneas de acción, uno que tiene que ver con los preparativos y otra con la respuesta, estamos haciendo un plan de trabajo para identificar albergues, mapas de ubicación de la población más vulnerable, el acceso al agua, todo orientado a una futura etapa de recuperación. A raíz de esto planteamos 5 lineamientos. Como conclusión, el trabajo en asentamientos informales es una oportunidad para vincular a las comunidades y hacer un trabajo multisectorial de desarrollo, tanto desde lo local, como a nivel nacional. En el corto plazo es importante posicionar el sector de la construcción como un sector clave para generar impactos económicos, de empleo, pero también de protección social. Si hacemos este proceso pensando en la sustentabilidad, podemos generar un impacto también en la descarbonización de la economía” (Patricio Morera. Viceministro de Vivienda y Asentamientos Urbanos de Costa Rica).

- Los nuevos hábitos de vida hacen repensar el territorio, re imaginarlos desde la ciudad de proximidad, las nuevas formas de movilidad, las alternativas para cerrar la brecha digital y los nuevos paradigmas de desarrollo económico (ciudad verde).

En este marco, las autoridades de República Dominicana reconocen la necesidad de reorientar las acciones a repensar la ciudad y repensar el territorio: “cómo nos conectamos, nos movemos, trabajamos, compramos, vendemos, sociabilizamos, dónde vivimos. [El desafío es] repensar nuevos asentamientos humanos”.

- Se requiere un cambio de modelo de desarrollo que implemente políticas redistributivas y una reactivación económica ‘verde’ que promueva el mejoramiento integral de barrios y una expansión de la producción social de la vivienda e infraestructuras.

Desde la perspectiva de la Yolanda Vichara, representante área metropolitana de El Salvador, para reconstruir una economía verde es clave el desarrollo de un Fondo Regional solidario entre los países de la región. Otra prioridad es poner en marcha una estrategia de Gobernanza Urbana Mejorada. En ese marco, parece necesario llegar a consensos acerca de cómo, desde los gobiernos locales, se incide en esta Gobernanza Urbana Mejorada, cómo van de la mano gobiernos locales y nacionales. *“Nuestro país que ya cuenta con un fondo de reconstrucción de la economía de 2 mil millones, pero tenemos que ser capaces de invertir bien este dinero, muchas veces sabemos cuáles son los problemas, pero nos falta articulación en distintas instituciones y niveles de gobernanza para efectivamente llevar a cabo las soluciones, tenemos que ponernos de acuerdo e ir todos en la misma línea para efectivamente poder llevar a cabo la Nueva Agenda Urbana”*.

En este contexto, los estados que ya están alineados en su política pública con las agendas de los ODS y NUA se estima podrán recuperarse mejor de los efectos de la pandemia COVID-19 y salir de la crisis.

- La atención de la emergencia desde un enfoque sobre la vivienda puso nuevamente en la escena el debate de la vivienda como derecho humano y como parte activa del desarrollo económico. En este escenario, el sector de la construcción aparece como un sector clave en la recuperación.

Al respecto, Verónica Ruiz, representante Banco Centroamericano de la Integración Económica, plantea que la vivienda es una gran oportunidad de cambio y señala la necesidad de impulsar proyectos con mecanismos de financiamiento que se adapten al mercado informal. Se trata de recuperar mecanismos que ya existen adaptándolos para la reconstrucción. Son prioridad de la entidad los proyectos de mejoramiento de barrios.

“En El Salvador estamos trabajando en medidas a corto plazo, pero también a largo plazo para reactivar la economía mediante la construcción de vivienda. Crear esa oferta de vivienda accesible y adecuada para personas de escasos recursos. Estamos trabajando en viviendas de menos de 25.000 dólares, dando un mínimo de metros cuadrados por vivienda, por ahora, creemos que el mínimo de superficie para una vivienda son 48 m². Esto ha logrado que muchas familias se interesen en invertir en su casa, y también que las empresas constructoras quieran invertir en proyectos de vivienda social, lo que antes no sucedía porque no había subsidios. Otro tema importante es el de cooperativas de viviendas que han permitido que las comunidades se organicen y accedan a proyectos de viviendas. Estamos trabajando de manera simultánea en un marco regulatorio para la vivienda que sea acorde a la realidad y que nos permita avanzar. [Asimismo] Somos un ministerio que está enfocado en crear las condiciones para los grandes inversionistas creen grandes proyectos de vivienda, pero también que existan proyectos de vivienda social para los más vulnerables porque creemos que la vivienda adecuada, la primera vivienda de una familia es el saltarín para salir de la extrema pobreza. Entonces tenemos dos grandes enfoques, hacia la inversión privada que genera empleo y hacia la vivienda social” (Michelle Sol, Ministra de Vivienda de El Salvador).

- Es crucial generar viviendas y espacios públicos dignos en contexto de seguridad alimentaria y redes activas de cuidado y protección social.

Honduras ha desarrollado un plan de entrega de canastas de alimentos cada quince días que se han gestionado con los gobiernos locales, principalmente en San Pedro Sula, que es la ciudad con mayor desarrollo industrial del país. Asimismo, ha fomentado y facilitado la compra de camiones cisterna para llevar agua potable a estos asentamientos.

En Guatemala se han organizado puntos focales de abasto en dónde la población de los asentamientos informales puede comprar sus alimentos, estos puntos focales de mercados permiten priorizar esfuerzos en la intervención.

República Dominicana puso en marcha el Programa Comer es Primero que ha aumentado el apoyo a las familias que ya están registradas en los sistemas de información para personas vulnerables. *“Hemos podido identificar además a personas que antes no recibían ayuda pero que, a partir de esta iniciativa de quedarse en casa, han empezado a recibir ayuda”*, señalan las autoridades del país.

Aprendizajes para la acción del largo plazo y escala macro

Hacia una visión colectiva de una ‘recuperación regional verde’: el desafío para política pública parece ser acompañar estos esfuerzos –de corte más bien tradicional– con acciones específicas, adaptadas a las realidades nacionales, que propicien el fortalecimiento de los circuitos económicos locales. Ocupación de suelo actualmente vacante, utilización de las viviendas vacías, mejoramiento de barrios con operaciones urbanas integrales basadas sobre la recuperación del valor creado a través de la inversión pública y apoyo técnico a la autoconstrucción en suelo seguro, etc. son estrategias que tienen que ser rigurosamente evaluadas desde el nivel nacional y local.

Otra importante línea de acción es la potenciación de los efectos multiplicadores de la construcción o renovación de vivienda a partir de involucrar pequeñas y medianas empresas locales en la producción de materiales cuya generación implique capturas de carbono en lugar de su liberación y que sean intensivas en empleo antes que en capital. Ello requiere de la coordinación estrecha con la política industrial nacional y tiene la gran virtud de que los efectos distributivos de la inversión de recursos públicos contribuirán a reducir la gran brecha de desigualdad existente en los países de la región y aportarán significativamente a la construcción de un desarrollo local inclusivo y resiliente.

Gobernanza urbana mejorada para la equidad territorial: la gobernanza urbana opera a diferentes escalas a través de un ecosistema de instituciones formales e informales donde los actores estatales, de la sociedad civil y del sector privado negocian marcos regulatorios y prácticas en torno a la producción y el uso de la vivienda. La naturaleza de la gobernanza es un factor clave que influye en cómo la vivienda puede aumentar o reducir la desigualdad en función de su nivel de adecuación. Una gobernanza alienada con el desarrollo humano y local demanda ciudades comprometidas con la cohesión social (Ortiz & Boano, 2020).

Viviendas más eficientes en el consumo de energía, bajas en carbono, innovadoras y sostenibles: Necesitamos abogar por modos innovadores y sustentables de producción de viviendas en las ciudades del Sur Global. Esta “recuperación verde” debe atender las dimensiones económica, social y ambiental del Desarrollo urbano a la vez que orienta las acciones hacia la construcción de sociedades más incluyentes y sostenibles ante futuras pandemias, cambio climático y otros retos globales.

Hacia una visión colectiva de la vivienda como infraestructura de cuidado⁸: La pandemia parece ser una oportunidad para promover una alianza intersectorial regional que apoye decididamente el mejoramiento integral de barrios saludables como la más expedita estrategia tanto en la respuesta inmediata como la recuperación de largo plazo. Como ha advertido la CEPAL, uno de los desafíos más importantes que tiene la región es “la reorganización social de los cuidados para alcanzar la plena corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y las familias” (2020:2).

Mecanismos y mercados financieros más justos para el acceso al suelo, la vivienda y la prevención de desalojos: El funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda debe necesariamente ajustarse a las dinámicas de los mercados de trabajo, comprometiendo a los gobiernos en políticas activas de producción de vivienda social bien ubicada y servida y de generación de empleo genuino. Asimismo, resulta necesario garantizar que las poblaciones más vulnerables tengan acceso a los servicios de salud y de educación. Esto plantea desafíos importantes en contextos marcados por la vulnerabilidad socioeconómica y el acceso limitado a internet.

Mejores condiciones de vida para los migrantes y las personas en viviendas temporales: En el contexto de la crisis COVID-19 resulta imprescindible abordar y prevenir la falta de vivienda cuando las personas no tienen un hogar o corren el riesgo de perder el que tienen, poniendo a disposición viviendas de emergencia para alojar a personas que no tienen un hogar y permitir su confinamiento seguro. Resulta necesario que los gobiernos se comprometan en soluciones de vivienda digna asequible para los sectores más desfavorecidos, respetando la visión de la vivienda como derecho humano.

Mejora de la resiliencia urbana y de la salud física y mental a través del acceso a la vivienda digna: Dada la situación de déficit habitacional y la alta proporción de familias habitando en barrios precarios, es imperativo impulsar el tipo de transformaciones institucionales para permitir mejoras estructurales en la vivienda y la salud y cambiar la política urbana hacia ciudades más saludables.



Referencias:

CEPAL (2020) La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45335-la-pandemia-covid-19-profundiza-la-crisis-cuidados-america-latina-caribe>

Inter American Development Bank (2020) 10 ejes de acción y 20 medidas para mitigar la propagación del coronavirus en los asentamientos informales [blog] Disponible en: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/pandemia-coronavirus-covid19-asentamientos-barrios-informales-medidas-emergencia-recuperacion/>

Mitlin, D. (2020) Dealing with COVID-19 in the towns and cities of the global South [blog] Disponible en: <https://www.iied.org/dealing-covid-19-towns-cities-global-south>

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (2020) EL derecho a la ciudad enfrentando el COVID-19. Disponible en: <https://www.right2city.org/es/the-right-to-the-city-facing-covid-19/>

Ortiz, C. & Boano, C. (2020) ‘Stay at Home’: Housing as infrastructure of care? [blog] Disponible en: <https://blogs.ucl.ac.uk/dpublog/2020/04/06/stay-at-home-housing-as-a-pivotal-infrastructure-of-care/>

Social Science and Humanitarian Action Group (2020) Key considerations: COVID-19 in informal urban settlements. Disponible en: <https://www.socialscienceinaction.org/resources/key-considerations-covid-19-informal-urban-settlements-march-2020/>

Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (2020) Vivienda: Asegurando que todos puedan ‘Estar en casa’. Disponible en: https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_housing_1le1.pdf

Wilkinson, A. (2020) The impact of COVID-19 in informal settlements – are we paying enough attention?. [blog] Disponible en: <https://www.ids.ac.uk/opinions/the-impact-of-covid-19-in-informal-settlements-are-we-paying-enough-attention/>

World Bank (2020) The Economy in the Time of Covid-19. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>