

Laboratorios de Vivienda (LAVs)

Asentamientos precarios y vivienda social: impactos del covid-19 y respuestas

Organizaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones Sociales de Base



Working Paper¹

24/06/2020

¹ Preparado por: Catalina Ortiz (PhD), University College London, y María Mercedes Di Virgilio (Dra.), Universidad de Buenos Aires. Con la contribución de: Héctor Becerril Miranda, Diego Aulestia, Roi Chiti, Eleonora Dobles, Elkin Velásquez, Hugo Bahamon, Laura Rojas, Gloria Yanira Quiteño, Gabriella Cecilia Portillo, Patricia Gryciuk, Anacláudia Rossbach, Tulio Vázquez, Mónica Ramirez, Ivahanna Larrosa, Silvia Emanuelli, Henrique Frota, Joan MacDonal, Juan Pablo Duhalde, Karol Yáñez, Lorena Zárate, Luis Bonilla, Manuel Dammert, Margarita Green, Pablo Vommaro.

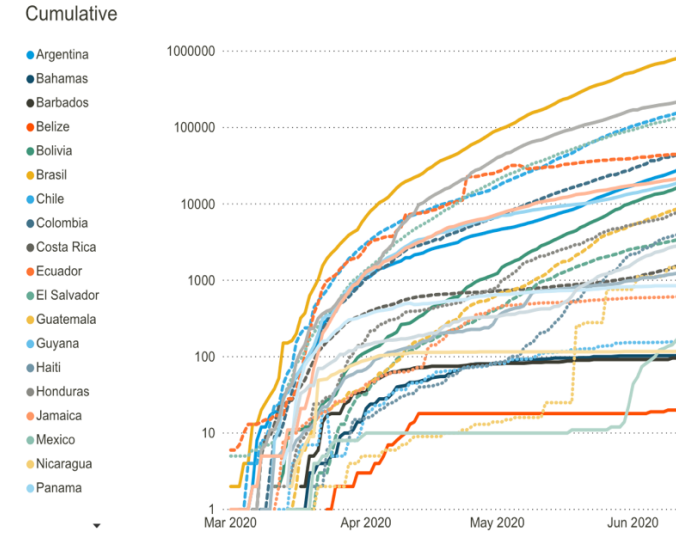
Palabras claves: COVID-19 – asentamientos informales – emergencia – acción regional integrada

Mensajes clave

- Las estrategias de aislamiento, distanciamiento social y cuarentena como se han implementado en otros contextos no son sostenibles y en otros casos no son viables en la medida en que ponen en riesgo la supervivencia de los habitantes de áreas con condiciones de habitabilidad precaria.
- La estrategia más expedita para capitalizar la respuesta inmediata y aportar a la recuperación pos-pandemia de largo plazo es generar una alianza intersectorial regional que catapulte un renovado programa de mejoramiento integral de barrios saludables.
- La acción regional es clave para apoyar un fondo regional que apoye la integración para la recuperación social, económica y productiva de los hogares y empresas afectadas.

I. Descripción de la problemática

Figura 1. Total de casos confirmados de COVID-19 en Latinoamérica y el Caribe



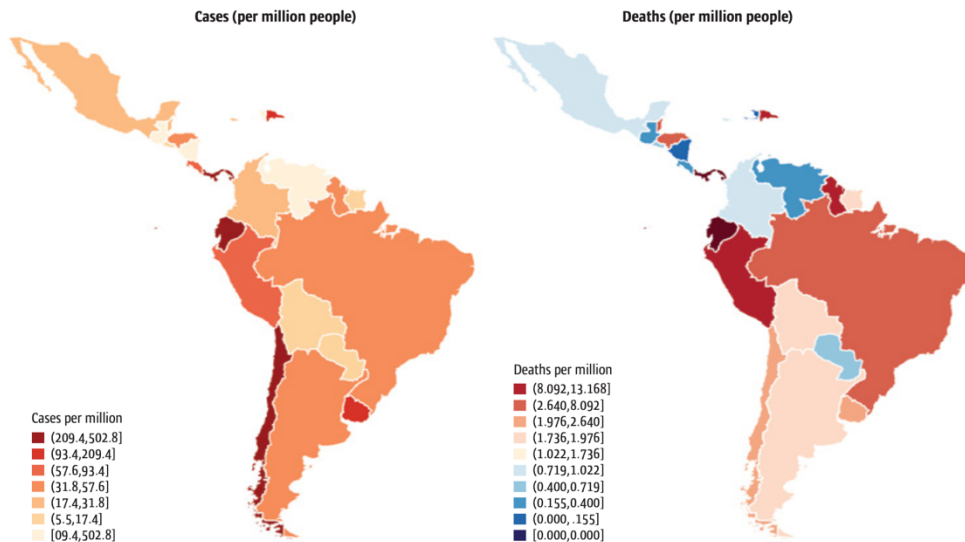
Fuente: <https://www.iadb.org/en/topics-effectiveness-improving-lives/coronavirus-impact-dashboard>

Figura 2. Severidad del distanciamiento social en Latinoamérica y el Caribe



Fuente: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/distanciamiento-social-informalidad-y-el-problema-de-la-desigualdad/>

Figura 3. Cantidad de casos y muertes en Latinoamérica y el Caribe



Source: European Center for Disease Control.

Fuente: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555> (Abril, 2020)

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 (12 de junio) se han

reportado 7,410.510 casos de COVID-19 a nivel global, de los cuales 1,429.998 contagios y cerca de 74,000 muertes corresponden a la región de América Latina y el Caribe (Figura 1). La región es actualmente el epicentro de la pandemia. 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. Por ello es clave 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, 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.

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. La complejidad para enfrentar la pandemia radica en las múltiples vulnerabilidades que deben abordar en múltiples escalas simultáneamente. 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).

Medidas como el distanciamiento social, la cuarentena, el trabajo desde casa y el lavado de manos suponen la existencia de condiciones básicas de vida y el acceso a servicios esenciales. ONU-Hábitat 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. El informe elaborado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus a requerimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Argentina puso en evidencia los desafíos que enfrenta la población de que habita en barrios informales para protegerse de los peores impactos de COVID-19. Por ejemplo, datos sobre barrios y asentamientos de origen informal 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.

5

Ante esta situación, los gobiernos han puesto en marcha, con diferentes niveles de efectividad, medidas complementarias de: i) de prevención, que informen y preparen a las comunidades para hacerle frente, ii) de contención, como asegurar disponibilidad de agua, lugares de aislamiento, recursos sanitarios, mejoras habitacionales, relocalizaciones parciales, alimentos y otros medios de sobrevivencia y iii) de reactivación, como el mejoramiento barrial y de las viviendas, la provisión de servicios básicos, el desarrollo productivo, entre otros, incluyendo a las comunidades y al gobierno local en la priorización y ejecución de dichas iniciativas.

Es la región de América Latina y Caribe es la más urbanizada e inequitativa en tanto que 84% de la población habita en ciudades, con una pobreza del 30% y un 53% de la población activa económicamente esta ligada a la economía informal (Figura 3). La situación se torna especialmente preocupante cuando advertimos que, en la región, según datos de CEPAL (2018), en 2017, el 21% de la población urbana de la región vivía en vivienda precaria (Figura 4). 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 y a las que se suman los impactos del COVID-19.

Figura 3. Pobreza y Desigualdad en Latinoamérica y el Caribe

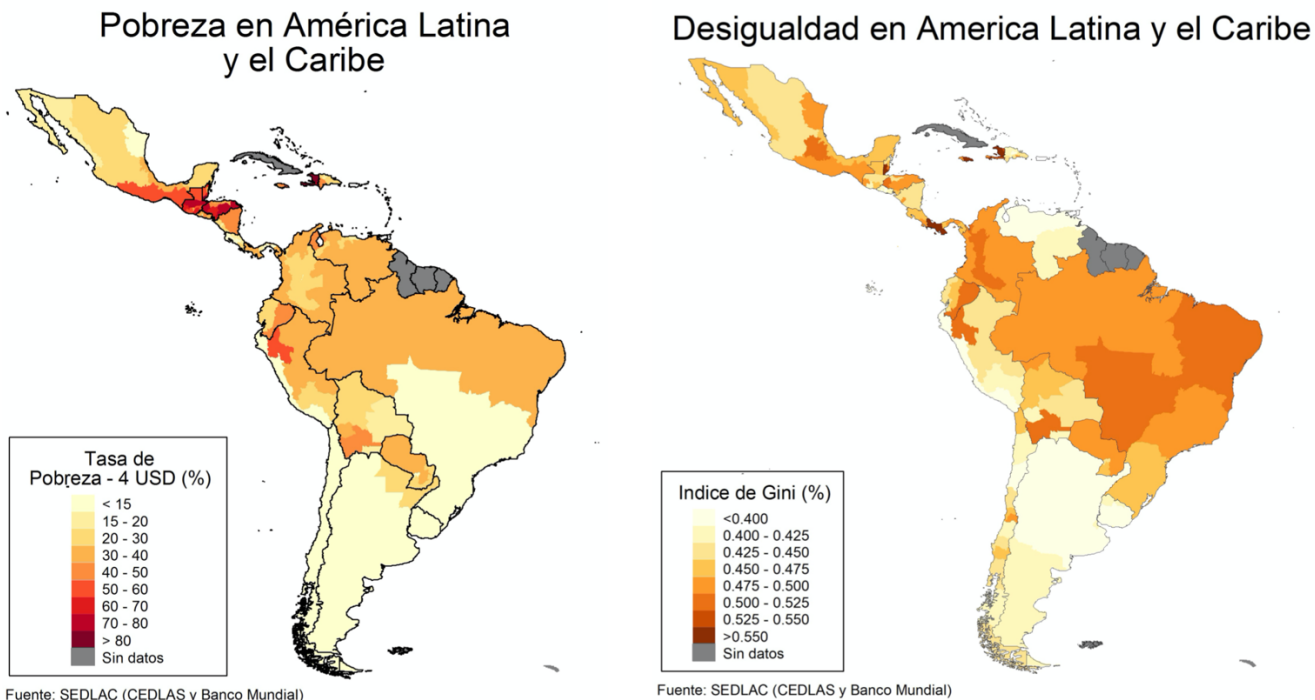
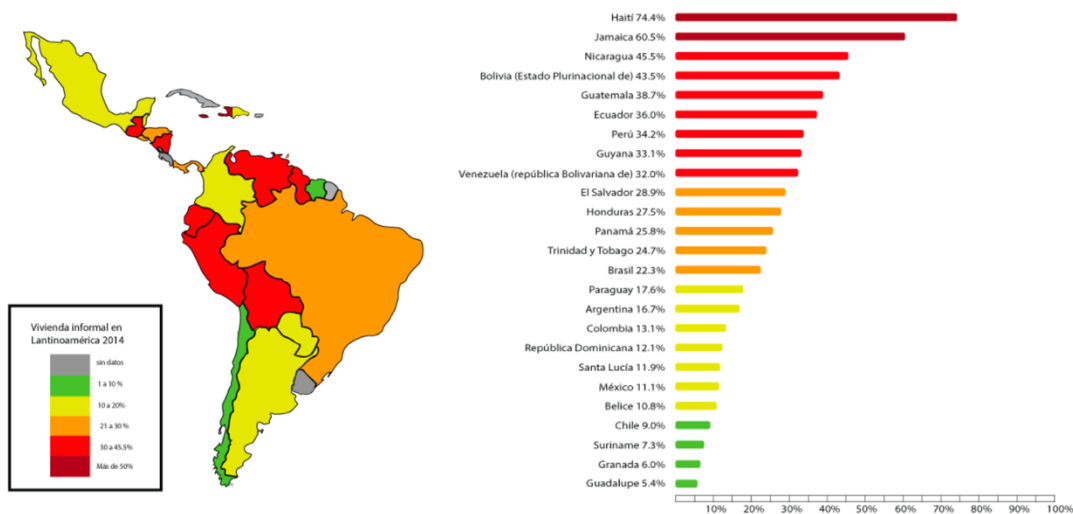


Figura 4. Población Urbana en Vivienda Inadecuada en Latinoamérica y el Caribe

Población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas - 2014



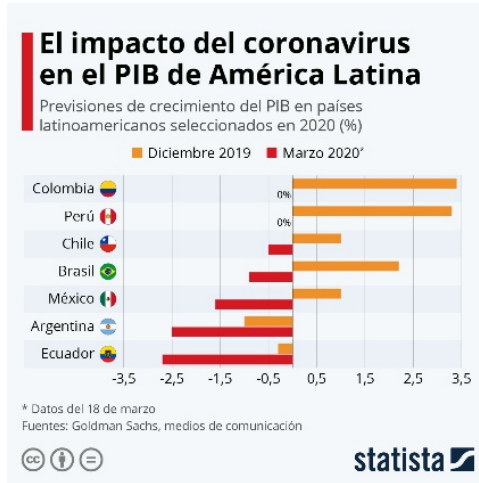
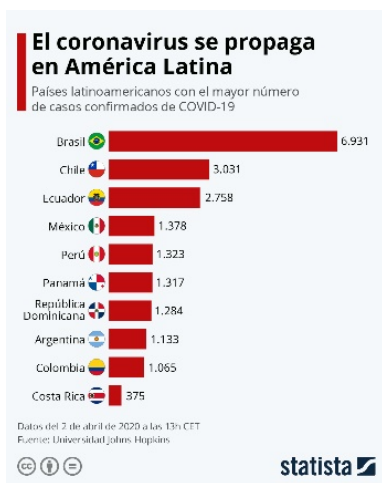
Fuente: CEPAL - CEPALSTAT Realizado por : Grupo MAPA-i, Universidad de los Andes, Alek Aune, Samán Gutierrez



II. 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.

III. Premisas para la acción estratégica y buenas practicas

3.1 Aprendizajes para la acción del corto y mediano plazo a escala meso

Proponemos, entonces, diferentes premisas para alinear la acción de emergencia con estrategias que contribuyan a la recuperación del largo plazo:

- **Prioridades de inversión y atención**

Los gobiernos locales son esenciales para atender rápidamente la pandemia y deben ser soportados desde los gobiernos nacionales y organizaciones multilaterales.

El acceso a una vivienda adecuada es una condición fundamental para proteger el derecho a la vida y de la velocidad de respuesta depende la efectividad de la prevención de la mortalidad.

Las determinantes sociales de la salud posicionan a la vivienda, los entornos barriales, el contexto social y comunitario como claves en la salud poblacional. Es clave asegurar que se respeten todos los derechos humanos fundamentales, especialmente el derecho a una vivienda, alimentación y nutrición adecuadas ya que los derechos humanos son indivisibles (Plataforma Global del Derecho a la Ciudad, 2020). Por tanto, la prioridad de la atención, de acuerdo con la Rapporteur Especial para el derecho a vivienda adecuada de Naciones Unidas, debe focalizarse en facilitar alojamiento a las personas sin hogar, en migrantes y refugiados en alojamientos temporales, asentamientos informales y en hogares amenazados con desalojos. Por su parte las organizaciones sociales como la Coalición Internacional del Hábitat para Latino América (HIC-AL), han solicitado decretar suspensión en el pago de las rentas de inmuebles usados para viviendas o pequeños negocios familiares, de los suministros básicos, y de los préstamos o créditos hipotecarios para los hogares que pierdan o reduzcan significativamente sus ingresos.

Las buenas practicas se han focalizado en la provisión de vivienda de emergencia, adecuación de vivienda temporal y suspensión de desalojos.

- *Vivienda de emergencia para una cuarentena segura:* En el caso uruguayo se tomaron decisiones conjuntas desde Secretaría Nacional del Deporte (SND) y del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) para habilitar albergues. Costa Rica estableció un protocolo nacional que está dirigido a la atención de las personas y hogares vulnerables. 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. 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.

- *Comisión de Atención Integral de Desalojos:* En Barcelona se suspendieron los desahucios en una iniciativa liderada por el Ayuntamiento y el Consejo General del Poder Judicial. En Costa Rica, por ejemplo, se ha habilitado una coordinadora desde el Ministerio de la Presidencia para mitigar los desalojos. El gobierno de Bogotá puso en marcha acuerdos de pagos de arrendamiento entre propietarios y arrendatarios para evitar los desalojos.
- *Moratorias en hipotecas y renta en vivienda pública:* las ciudades de Montevideo, Barcelona y Valencia están haciendo un trabajo coordinado con los bancos y el sector privado para la implementación de estas medidas. Nicaragua impulsa nuevamente la implementación del Fondo de Hipotecas Aseguradas.

El impacto de la pandemia se sufre de manera desproporcionada en las áreas donde existe precariedad en las condiciones habitacionales como en los asentamientos informales.

La pandemia revela y exacerba las inequidades estructurales en los territorios. En esa medida, los asentamientos informales presentan usualmente altas densidades residenciales con limitado acceso a servicios domiciliarios², ingresos bajos sin capacidad de ahorro, con ocupaciones de alto riesgo para la salud, y carencia de servicios de salud asequibles (Mitlin, 2020). Por ello, las estrategias de aislamiento, distanciamiento social y cuarentena como se han implementado en otros contextos no son sostenibles y en otros casos no son viables en tanto ponen en riesgo la supervivencia. Por ejemplo, en el Occidente de África durante la crisis del Ébola, los intentos de cuarentena en los asentamientos causaron amplia resistencia, violencia y luego fue abandonada como medida por inefectiva.

Las buenas practicas se focalizan en acciones coordinadas de respuesta diferencial para prevenir la mortalidad en asentamientos informales y posicionándose como un peldaño clave del mejoramiento integral de barrios para una efectiva recuperación pos-pandemia.

- *Instalación y construcción de puntos de higiene y salud temporal en el espacio público:* La iniciativa Juntos por la Salud, impulsada por el Gobierno de México, tiene como objetivo “proporcionar información y servicios preventivos de salud, para lo cual se disponen unidades móviles, camiones equipados para brindar orientación general, que se desplazan hacia los sectores donde se identifica mayor vulnerabilidad” (IADB, 2020:1).
- *Mínimo vital de consumo de agua:* En áreas sin conexión sanitaria, la Alcaldía de Cartagena (Colombia) garantizó carrotanques que aseguran el mínimo vital de agua a los hogares. En Bogotá o Montería los hogares de mas bajos ingresos (estratos 1 y 2) tienen derecho a un mínimo vital sin costo y en Medellín se reconectaron al servicio de agua de red a los hogares que no los habían podido pagar.
- **Gobernabilidad y alianzas intersectoriales**

Enfrentar la pandemia hace imperativo el aprendizaje entre organizaciones y promover alianzas estratégicas para proteger y cuidar la vida de toda la población y sobre todo los expuestos a una vulnerabilidad estructural.

² La WHO recomienda 50 litros de agua por persona al día en momentos de no emergencia. La ausencia de agua en algunos sectores imposibilita seguir la recomendación del lavado de manos constante.

Es necesario garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de las respuestas a esta emergencia para hacer viable su implementación.

La presencia de riesgos en asentamientos precarios es multidimensional y, por tanto, las condiciones de salud se traslapan con otros aspectos crónicos de salud, riesgos naturales, tecnológicos e infraestructurales (SSHA, 2020). Por ello, la preparación y la acción temprana de gobiernos y comunidades locales es esencial basarlos en los sistemas de prevención y atención de riesgos y desastres existentes. Sin embargo, los asentamientos y los barrios en condiciones de precariedad son de alta heterogeneidad en función de sus niveles de consolidación, morfologías, localización geográfica y niveles de organización social. De modo tal que se debe evaluar los niveles de criticidad de las condiciones de hacinamiento, calidad de la vivienda, proximidad con servicios de salud, acceso a infraestructuras de saneamiento y niveles socio económicos para diseñar una respuesta adaptada a las condiciones particulares de cada localidad.

En el contexto de los asentamientos precarios es imprescindible conectar las instancias de gobernanza informal (líderes y organizaciones de base entre otras) con la formal, asegurando una movilización eficaz y el apoderamiento de las comunidades y una rendición de cuenta compartida en todas las fases desde la preparación y atención a la emergencia hasta la recuperación post pandemia.

Las buenas prácticas ponen en marcha alianzas multi-sectoriales para proteger la vida de la población mas vulnerable y encuentra mecanismos novedosos para involucrar a la población civil en el proceso.

- *Alianzas con el sector privado para movilizar inmuebles vacantes:* En Valencia y Barcelona se han generado nuevas alianzas para y con el sector turístico para alojar población en riesgo extremo y ampliar la oferta de unidades de alquiler social.
- *Alianzas con las iniciativas de planeación comunitaria para coordinar respuesta a la emergencia:* 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.
- *Alianzas publicas multi-nivel de atención solidaria:* 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. El Municipio de Quilmes (Provincia de Buenos Aires, Argentina) ha dispuesto, para las personas con menos recursos, más de 110 Puntos Solidarios en las diferentes localidades del municipio, conformando un “mapa de la solidaridad” quilmeña. En estos espacios se cocina y brinda el almuerzo diariamente para los vecinos y vecinas que más lo necesitan.

Alianzas de sociedad civil y gobiernos locales: En Madrid, el ayuntamiento ha creado el espacio "Madrid sale al balcón" para organizar las propuestas ciudadanas durante la pandemia, dentro de su plataforma de participación. El portal está abierto a ciudadanos particulares y también a asociaciones de la ciudad (OIDP, 2020).

- **Sistema de cuidados**

Transitar hacia una sociedad de los cuidados, reconociendo el rol de las mujeres como cuidadoras de hogares y comunidad (Plataforma Global del Derecho a la Ciudad, 2020).

En general en las ciudades, y aún más en los barrios y asentamientos precarios, el impacto central de la pandemia genera una excesiva carga de cuidados en las mujeres y niñas donde ya en el período previo a la crisis sanitaria, las mujeres destinaban entre 22 y 42 horas semanales a actividades de trabajo doméstico y de cuidados (CEPAL, 2020). Por un lado, hay evidencias claras del incremento de la violencia de género en países como Sur Corea, China, el Reino Unido y en los países que experimentaron la crisis del Ebola. Asimismo, el impacto económico es desigual en la capacidad de generar ingresos entre hombres y mujeres con especial impacto en trabajadores migrantes y una mayor proporción de trabajadoras del sistema de salud que las exponen a mayores riesgos ya que estas representan el 72,8% del total de personas ocupadas en ese sector en la región (CEPAL, 2020).

La conexión y alianza con líderes y lideresas y organizaciones territoriales de base es una precondition para una respuesta y recuperación efectivas que prioricen los sistemas de cuidado.

En coordinación con los líderes comunitarios se puede trabajar de la mano para diseñar e implementar de manera mas efectiva las intervenciones. Según TECHO, en la región, al menos 76% de los asentamientos cuentan con alguna organización social en la comunidad. Como lo plantea el Banco Inter- Americano de Desarrollo, “Los líderes comunitarios son voces crebles para los residentes de los barrios por lo que pueden ser canales de comunicación rápida y eficaz de protocolos sanitarios de prevención y detección temprana, así como para articular asistencia social de emergencias (violencia, primera infancia, consumo) y necesidades de apoyo psicológico” (IADB, 2020:1). Se requiere la comunicación entre vecinos y a la vez limitar la circulación en los barrios y permitir su funcionamiento. En asentamientos informales, “el 72% de los niños/as y adolescentes³ (de 5 a 17 años) no cuenta con un celular propio. Por ello, es vital garantizar diferentes medios para garantizar la conexión del estado local con líderes comunitarios y a su vez que ellos puedan seguir en contacto con los vecinos otorgando facilidades de conexión digital segura.

Las buenas prácticas se focalizan en recuperar y fortalecer los servicios públicos comunitarios y minimizar la circulación de vecinos para acercarse en búsqueda de servicios sociales, así como también el apoyo psicosocial de los impactos mentales, emocionales y los riesgos de violencia de genero

- *Acceso remoto a los servicios de salud:* La Municipalidad de Córdoba, Argentina, a través de la Secretaria de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales desarrolló la aplicación “VECINO SALUD”, una herramienta digital informa a los ciudadanos de Córdoba de manera oficial la situación actual del COVI-19 y permite que se realicen un auto-chequeo para saber si los síntomas que presentan son compatibles con el coronavirus.
- *Servicios estatales descentralizados en los barrios:* entre los ejemplos se cuenta el programa El Estado en Tu Barrio del ministerio de Desarrollo Social de Argentina que acerca los servicios del Estado a los Barrios en estructuras temporales.
- *Atención psico-social en línea:* En Medellín, la Línea 123 Mujer especializada en violencia de genero ha recibido y canalizado múltiples demandas en la pandemia. En Viena y en Lima se diseñó una iniciativa para abordar el impacto en la salud mental del confinamiento.
- *Movilidad segura para trabajadores de la salud:* La ciudad de Villavicencio puso a disposición un sistema de bicicletas públicas - “Villa Bici”- al servicio de los trabajadores de la salud.

³ El 55% de los niños no suele usar internet en asentamientos, mientras que en nivel socioeconómico medio solamente un 32% no lo hace (y 13% alto).

- *Entregar dispositivos de internet móvil para mejorar la conectividad digital de los hogares:* “En Villa 20, Ciudad de Buenos Aires (Argentina), donde viven unas 30 mil personas, la iniciativa Atalaya Sur, enmarcada en el Proyecto Comunidad, con el objetivo de la apropiación tecnológica y la reducción de la brecha digital, impulsó la creación de una red comunitaria de conectividad combinando fibra óptica y radiofrecuencia (IADB, 2020).
- *Conectividad segura en el espacio público y cierre de la brecha digital:* El Salvador le ha dado importancia a la conexión digital y la inversión en tecnología como nuevos elementos asociados a los servicios básicos, ya que permiten, por ejemplo, continuar con la educación a distancia o acercar información a asentamientos informales o puntos a los que acudir en caso de violencia intrafamiliar.
- **Sustento y economía local**

En la meta de prevenir la mortalidad se tienen que considerar no solamente las relacionadas con el COVID-19 sino también con la mortalidad relacionada con las medidas económicas tomadas (ej. malnutrición o enfermedades crónicas no atendidas)

El sistema territorial urbano es interdependiente de todos sus habitantes y áreas. Los barrios y asentamientos precarios son una parte vital para el funcionamiento de la ciudad como un todo. Los barrios suelen tener un tejido económico rico y dinámico centrado en el comercio, la producción y la provisión de servicios (IADB, 2020). El impacto es profundo en la medida que los habitantes tienden a experimentar desempleo, empleo precario en el sector informal que depende de la actividad urbana y se exponen a la pérdida de ingresos debido al cierre temporal de negocios y limitado o nulo acceso a protección social. Estas condiciones impactan negativamente la habilidad de pagar servicios, alquiler y adquirir los insumos básicos para el hogar. A esto se suma que muchos de los habitantes no pueden parar de trabajar, ya que están ligadas a los servicios esenciales de la ciudad y exponiéndose de manera desproporcionada al contagio.

Las buenas practicas operan en proteger a los trabajadores esenciales que están mas expuestos a la pandemia, cubrir las necesidades básicas alimentarias de hogares en riesgo de malnutrición y evitar el colapso económico de las unidades productivas pequeñas en los territorios vulnerables.

- *Transferencia de renta básica:* La Alcaldía de Bogotá activó el programa Bogotá Solidaria en Casa, enfocado en las familias de ingresos más bajos, realizando un giro de plata proveniente de recursos nacionales y de la Alcaldía equivalente a US \$150 a través de transferencias monetarias (incluso utilizando teléfonos celulares) (IADB, 2020).
- *Seguridad alimentaria y acercar comercios a los hogares de los vecinos:* Ixtapalapa y Montevideo han generado un sistema de Banco de alimentos con distribución coordinada por los comités locales para su distribución domiciliaria.
- *Apoyo a las unidades productivas locales:* El gobierno local de Morelia, México, lanzó la iniciativa "Haz Barrio, Compra Local" haciendo un llamado a la solidaridad humana para contener el impacto económico en medio de esta crisis sanitaria, impulsando a los pequeños comercios que no pueden competir con cadenas internacionales, generando comunidad y lazos de solidaridad entre la misma población.
- **Datos espaciales y conocimientos territoriales**

La toma de decisiones tiene que basarse en la evidencia de salud pública, los datos territoriales y los conocimientos de las organizaciones sociales sobre las condiciones de vulnerabilidad y la capacidad instalada en los territorios para coordinar acciones efectivas.

La pedagogía pública es clave para contrarrestar la desinformación y rumores que promueven el miedo, la confusión y la falta de confianza en las instituciones.

Brindar información precisa y oportuna sobre cuestiones de salud pública es esencial. El desafío, sumado a la novedad del COVID-19, es la carencia de datos confiables sobre muchos asentamientos precarios y menos sobre las condiciones de salud de su población. Por ello, es clave hacer alianzas con centros de investigación con conocimiento médico y con los expertos en desarrollo urbano para aportar al diseño estratégico de medidas adecuadas al contexto. Sin embargo, existe una emergente cantidad de iniciativas estatales y no estatales para abordar la respuesta a la pandemia que directa o indirectamente involucran a los asentamientos informales. Las iniciativas de plataformas de monitoreo, atención y aprendizaje sobre la pandemia aun son fragmentadas, dispersas y aun no hacen sinergias para la acción estratégica. A su vez, la pedagogía pública es clave para contrarrestar la desinformación y rumores que promueven el miedo, la confusión y la falta de confianza en las instituciones. La generación y articulación de datos territoriales -geoestadísticos- 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.

Las buenas prácticas operan tanto en la pedagogía pública para generar una información clara y desmentir rumores, así como también reconocen prácticas y conocimientos de las condiciones territoriales de las comunidades.

- *Plataformas oficiales de información pública:* El Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) y la Secretaría de Salud, puso a disposición de la ciudadanía el sitio web <https://covid19.cdmx.gob.mx> para dar a conocer información oficial y actualizada sobre la contingencia sanitaria causada por la pandemia del coronavirus.
- *Mapeo comunitario de áreas informales:* La iniciativa de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia en Buenos Aires ha implementado ‘Caminos de la Villa’ para mapear las condiciones de las villas y ha generado un seguimiento de casos en barrios populares. En Rio de Janeiro la organización Redes da Mare ha generado mecanismos de rastreo de datos de casos y tasas mortalidad en las favelas que se reportan semanalmente en el Boletim de Olho Corona.
- *Iniciativas ciudadanas de Fact Cheking:* En Taiwán, una organización sin ánimo de lucro para la verificación de hechos llamada (centro de verificación de hechos de Taiwán) está recibiendo numerosas aportaciones de la sociedad civil para poder luchar contra la desinformación y los rumores. Cualquiera puede enviar información al centro para comprobar su veracidad (OIDP, 2020).

Análisis de datos abiertos con la ciudadanía sobre movilidad: La alcaldía de Bogotá, junto a numerosas organizaciones de la sociedad civil, ha lanzado el concurso Hackatón #MOOVID19 para que la ciudadanía comparta propuestas de análisis de datos sobre cómo se puede mejorar la organización del transporte público en la ciudad durante la pandemia para servir a quienes necesitan utilizarlo y evitar contagios.

3.3 Aprendizajes para la acción del largo plazo y escala macro

La crisis es un punto de no retorno y las acciones tomadas hoy cambiarán las ciudades del futuro (UCLG, 2020). Por tanto, se requiere repensar como se desarrollan los sistemas territoriales para generar ciudades seguras, inclusivas y resilientes.

Hacia una visión colectiva de una ‘recuperación regional verde’

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. 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.**

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. 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. 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.**

El mejoramiento integral de barrios ha sido una estrategia de larga trayectoria en la región que cuenta con una amplia memoria institucional y ciudadana crucial para movilizar esfuerzos en diferentes niveles territoriales para la respuesta a la crisis.

Hacia una visión colectiva de la vivienda como infraestructura de cuidado⁴

- Estrategia regional de recuperación

Esta es una oportunidad para promover una alianza intersectorial regional que apoye decididamente el mejoramiento integral de barrios saludables como la mas 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). La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto de relieve, de forma inédita, la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y la poca visibilidad que tiene este sector en las economías de la región, en las que se sigue considerando una externalidad y no un componente fundamental para el desarrollo (CEPAL, 2020). En los últimos años las agendas internacionales, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la Nueva Agenda Urbana, renovaron el compromiso de los países de la región con la puesta en marcha de soluciones efectivas y definitivas para el problema habitacional. La pandemia del COVID-19 vuelve a recordar que esas agendas son urgentes y están totalmente vigentes. En el nuevo escenario e inscritos en los objetivos comunes ya acordados proponemos la siguiente visión y objetivos a fin de desarrollar una respuesta adecuada que establezca las bases para una vivienda como infraestructura de cuidado:

- **Gobernanza urbana mejorada para la equidad territorial (ODS 1, 5, 17):** 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. De este modo, las respuestas a los desafíos relacionados con la vivienda desencadenados o exacerbados por la pandemia deben descentralizarse, respondiendo en el menor tiempo posible a las necesidades reales en el terreno.
- **Mecanismos y mercados financieros más justos para el acceso al suelo, la vivienda y la prevención de desalojos (ODS 5, 8, 11, 12):** los "mercados" son un componente central de la vivienda, en relación con la forma en que se accede y valora la tierra, las finanzas, los materiales, la construcción y las ventas. 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 -evitando que el confinamiento exacerbe las desigualdades educativas. Esto plantea desafíos importantes en contextos marcados por la vulnerabilidad socioeconómica y el acceso limitado a internet.

⁴ Elaborado con base en Ortiz, C. & Boano, C. (2020). ‘Stay at Home’: Housing as a pivotal infrastructure of care? <https://blogs.ucl.ac.uk/dpublog/2020/04/06/stay-at-home-housing-as-a-pivotal-infrastructure-of-care/>

- **Mejores condiciones de vida para los migrantes y las personas en viviendas temporales (ODS 5, 8, 9, 11, 13,16):** somos testigos de la falta de capacidad de las instituciones de vivienda y los tomadores de decisiones para abordar la desigualdad y la asequibilidad de la vivienda. 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 no 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 la salud física y mental a través de la vivienda (ODS 3, 5, 11, 16):** en la mayoría de las ciudades, las enfermedades mentales y físicas y la muerte prematura se concentran de manera desproporcionada en las comunidades pobres y las minorías. Sin embargo, la vivienda es un elemento esencial de la salud de las personas. Dado el abandono de la vivienda como un proceso político dentro del sistema urbano y territorial 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.
- **Viviendas más eficientes en el consumo de energía, bajas en carbono, innovadoras y sostenibles (ODS 5, 7, 9, 11, 12, 13):** las ciudades de todo el mundo funcionan como metabolismos lineales donde la vivienda y la infraestructura construida tienen una esperanza de vida de diseño fija, impactando negativamente el ambiente. El stock de vivienda también puede verse como procesos metabólicos, una apreciación de la ciudad como un "metabolismo circular" promoverá la transición hacia un futuro más sostenible e inclusivo, con la naturaleza y los entornos no humanos. No obstante, tenemos sistemas de acción política disfuncionales para la provisión de viviendas que producen un consumo intensivo de energía. Necesitamos abogar por modos innovadores de producción de viviendas en las ciudades del Sur Global.

Conclusiones

- La vivienda está en la primera línea de defensa ante la pandemia. Sin embargo, las condiciones habitacionales de la región hacen desafiante seguir los protocolos sanitarios requeridos para prevenir los impactos en la salud y en la economía.
- La identificación de la población más vulnerable requiere la coordinación interinstitucional para usar la información epidemiológica, geoestadística de los sistemas de protección social que aborden la multidimensionalidad de la pobreza y de planeación territorial para la adecuada focalización de la atención de carácter humanitario.
- La protección de la población más vulnerable es un imperativo para proteger el derecho a la vida y por ende garantizar una vivienda adecuada. Entre los grupos más críticos que focaliza la política pública de las experiencias presentadas se encuentran los habitantes de calle, los migrantes, las madres cabeza de hogar, los mayores de 60 años, los arrendatarios y personas en condición de discapacidad particularmente los que habitan en asentamientos informales y en alojamientos temporales.
- La prioridad mostrada en la región es evitar todo tipo de desalojos, como por moratorias de crédito o vivienda en alquiler.

- El trabajo en red es esencial y las alianzas multi nivel son claves para asegurar el aprendizaje entre pares, buscar sinergias para la respuesta y la financiación.
- Estamos en un punto de inflexión de la historia humana que requiere de la imaginación e inteligencia colectiva para construir alternativas para un horizonte del largo plazo e innovación de la política pública. El gran desafío 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 pos-pandemia.
- Los nuevos hábitos de vida hacen repensar el territorio, re imaginar los territorios desde la ciudad de proximidad, las nuevas formas de movilidad, lo que posibilita cerrar la brecha digital y los nuevos paradigmas de desarrollo económico.
- 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 infraestructura.
- Los estados que ya estén alineados en su política pública con las agendas de los ODS y NAU se pueden recuperar mejor.
- El enfoque sobre la vivienda esta en tensión como derecho y como parte activa del desarrollo económico. El sector de la construcción es clave en la recuperación y es crucial generar espacios de vivienda y espacios públicos dignos con seguridad alimentaria.

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>