

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

1

Nota Conceptual¹

Abril 16/04/2020

¹ Preparado por: Catalina Ortiz (PhD), University College London, y María Mercedes Di Virgilio (Dra.), Universidad de Buenos Aires. Con la contribución de: Anacláudia Rossbach, Diego Aulestia, Eleonora Dobles, Elkin Velásquez, Hugo Bahamon, Juan Pablo Duhalde, Laura Rojas, Luis Bonilla, Mónica Ramirez, Patricia Gryciuk, Roi Chiti, Tulio Vázquez.

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.

2

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.

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 (13 de abril) se han reportado 1.872.000 casos de COVID-19 a nivel global, de los cuales 42.815 contagios y 1.876 muertes corresponden a la región de América Latina y el Caribe (Figura 1.²).

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 para esta fase de la pandemia. Resulta clave, entonces, 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.

Los grupos más desfavorecidos de la sociedad, en general, y los que habitan en los asentamientos precarios, en particular, parecen ser unos de los más amenazados en el contexto de la pandemia. Los países han optado por la cuarentena domiciliar obligatoria como medida para mitigar el contagio y la propagación del COVID-19 (Figura 2.³). Sin embargo, esta medida que se apoya en la consigna “*quédate en casa*” resulta de difícil cumplimiento en condiciones en las que el acceso a una vivienda digna no está garantizado.

Las causas para el acatamiento parcial o el no acatamiento de la medida en los asentamientos precarios parecen ser múltiples: (1) la falta de ingresos mensuales y fijos impide el aprovisionamiento de alimentos y medicamentos. (2) Las condiciones deficitarias de la vivienda, así como la falta de acceso al agua por cañería dentro de la vivienda. (3) La numerosa presencia de cuentapropistas que, en el contexto de la pandemia, ven comprometido el sustento básico de la familia. (4) El descrédito de las familias respecto de la pandemia

² Ver anexo al final de este documento.

³ Ver anexo al final de este documento.

y de las medidas para enfrentarlas.⁴ (5) 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 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 económicamente activa que está ligada a la economía informal (Figura 3⁵). La situación se torna especialmente preocupante cuando advertimos que, según datos de CEPAL (2018), en promedio, en 2017, el 21% de la población urbana de la región vivía en vivienda precaria (Figura 4⁶). 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.

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.

En este contexto, se ha realizado un relevo respecto a las respuestas y medidas que el sector de Vivienda en América Latina y el Caribe ha desarrollado para hacer frente a la pandemia. De esta forma, se observan iniciativas que responden a cuestiones referentes a: (1) Prioridades de inversión y atención. (2) Gobernabilidad y alianzas intersectoriales. (3) Sistemas de cuidados. Y (4) Sustento y economía local (Figura 5⁷).

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 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. Ocupación de suelo actualmente vacante, utilización de las viviendas vacías, mejoramiento de barrios con operaciones urbanas

⁴“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)

⁵ Ver anexo al final de este documento.

⁶ Ver anexo al final de este documento.

⁷ Ver anexo al final de este documento.

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.

4

- **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 ciudad⁸: 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.

⁸ Este apartado está 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/>

- **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.

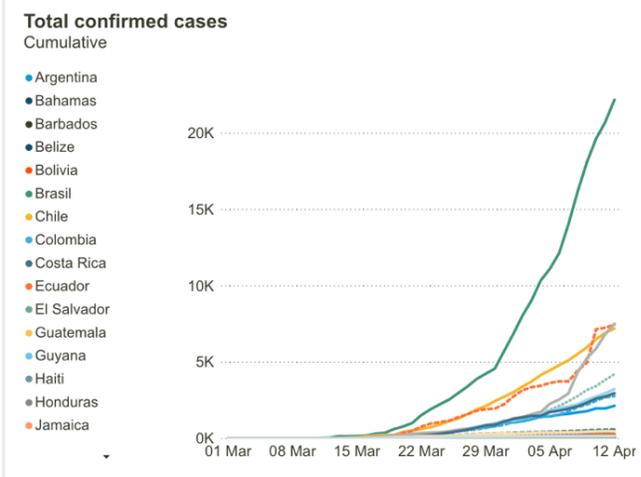
Preguntas clave

¿Qué considera que ha hecho bien y qué preocupa a las Autoridades Máximas del sector?

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? ¿Cuáles tienen vocación de extenderse durante la fase de desconfinamiento o de mantenerse durante la fase de nueva normalidad post-pandemia?
2. ¿Cuáles medidas especiales se están tomando en el sector de la construcción (empresas y trabajadores) durante la fase de respuesta a la pandemia? ¿Cuáles deberían ser mantenidas en la fase de desconfinamiento y en la fase de nueva normalidad post-pandemia?
3. ¿Cómo se priorizan las ayudas ofrecidas en materia de vivienda en su país (arriendo, adquisición, mejoramientos) ante la emergencia? ¿Cuáles de estas medidas tienen vocación de ser mantenidas como parte de la política pública de apoyo a los barrios más vulnerables durante la fase de desconfinamiento y durante las fases de nueva normalidad post-pandemia?
4. En la atención integral a los barrios informales durante la fase de crisis, ¿qué experiencias pueden ser referentes? ¿Cuáles sectores o temas deben ayudar a estructurar las ayudas para facilitar intervenciones multisectoriales? En la fase de nueva normalidad post-pandemia, ¿cuáles prácticas pueden ser inspiradoras desde la perspectiva de acceso digital universal y de espacios públicos dignos?
5. ¿Cuáles mecanismos de involucramiento y participación de las comunidades y la ciudadanía pueden resaltarse en la respuesta a la crisis en asentamientos informales? ¿Cuáles mecanismos se pueden facilitar la promoción de liderazgos locales en la fase de desconfinamiento y de la nueva normalidad post-pandemia?

Anexos

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



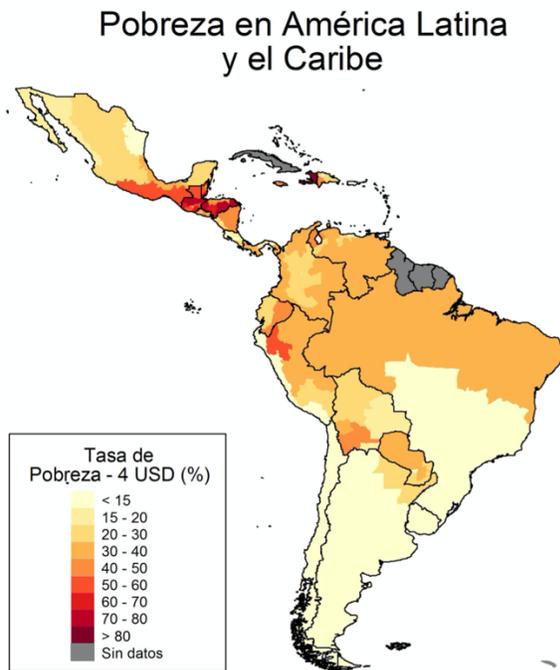
Fuente: <https://www.iadb.org/en/topics-effectiveness-improving-lives/coronavirus-impact-dashboard>

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

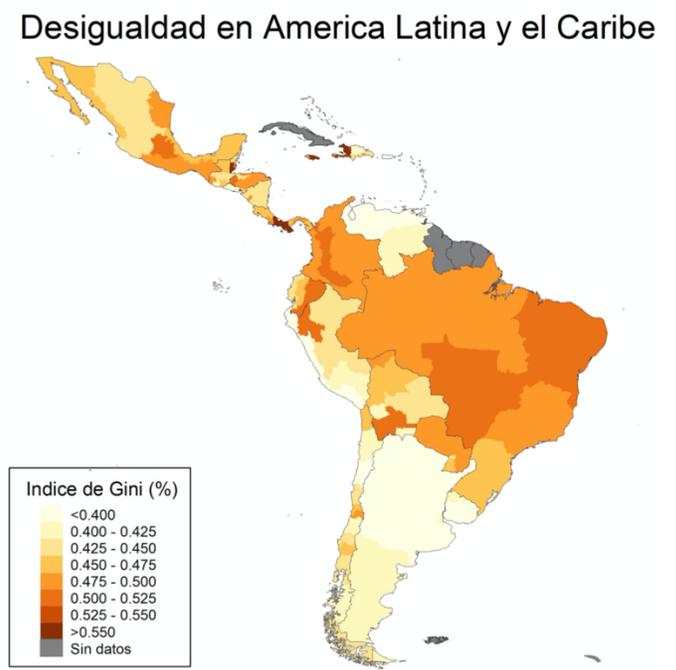


Fuente: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/distanciamiento-social-informalidad-y-el-problema-de-la-desigualdad/>

Figura 3. Pobreza, Desigualdad y Acceso al Agua en Latinoamérica y el Caribe



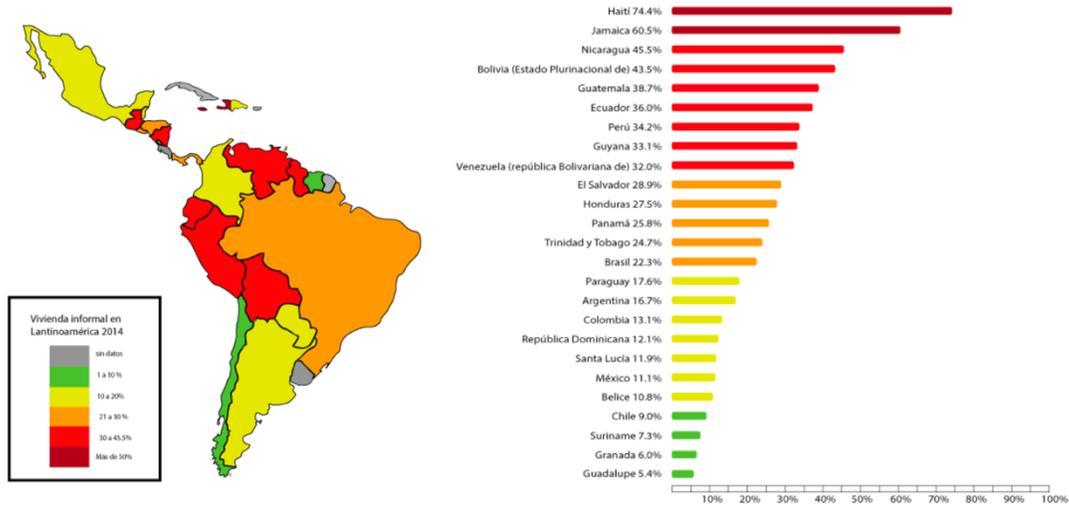
Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

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



Figura 5. ¿Qué están haciendo los diversos sectores para dar respuesta a la pandemia?

Medidas del Sector Vivienda en América Latina y el Caribe frente a la pandemia por el Covid-19
MINURVI (2020)



Prioridades de inversión y atención:

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 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:** Es el caso del Uruguay, por ejemplo, en donde se tomaron decisiones conjuntas desde Secretaría Nacional del Deporte (SND) y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- **Comisión de Atención Integral de Desalojos:** En Costa Rica, por ejemplo, se ha habilitado una coordinadora desde el Ministerio de la Presidencia para mitigar 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.

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.

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

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.

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.

Sistema de cuidados

Transitar hacia una sociedad de los cuidados, reconociendo el rol de las mujeres como cuidadoras de hogares y comunidad

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

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

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.

Las buenas practicas se focalizan en acciones coordinadas de respuesta diferencial para prevenir la mortalidad en asentamientos precarios deben encuadrarse 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, provee unidades móviles, camiones equipados para brindar orientación general, que se desplazan hacia los sectores donde se identifica mayor vulnerabilidad.
- **Mínimo vital de consumo de agua:** 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.

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 Bulawayo (Zimbawe), la red de Slum Dwellers International se alió con la National University of Science and Technology (NUST) y el Concejo de la Ciudad para crear plan orientado a las mejoras de las áreas informales.

Alianzas publicas multi-nivel de atención solidaria: 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.

Alianzas de sociedad civil y gobiernos locales: La ciudad de Lisboa está gestionando una [Red de solidaridad](#) (Rede solidária de Lisboa) para reunir voluntarios/as y apoyar a la población más vulnerable.

Acceso remoto a los servicios de salud: La Municipalidad de Córdoba (Provincia de Córdoba, Argentina) desarrolló la aplicación "VECINO SALUD", una herramienta digital informa a los ciudadanos la situación actual del COVID-19 y permite que se realicen un auto-chequeo

Servicios estatales descentralizados en los barrios: el programa "El Estado en Tu Barrio" del ministerio de Desarrollo Social de Argentina 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.

Movilidad segura para trabajadores de la salud: La ciudad de Villavicencio puso a disposición un sistema de bicicletas públicas -"Villa Bic"- al servicio de los trabajadores de la salud.

Conectividad segura en el espacio publico y cierre de la brecha digital: En Ruanda, en campamentos de migrantes, se desarrolló el "Kiosco Solar Móvil", un sistema integrado para la carga de pequeños dispositivos electrónicos utilizando energía solar.

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)

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.

Apoyo monetario y alimenticio: La Alcaldía de Bogotá activó el programa Bogotá Solidaria en Casa, enfocado en las familias de ingresos más bajos, realizando un giro de dinero proveniente de recursos nacionales y de la Alcaldía equivalente a US \$150 a través de transferencias monetarias .

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.

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.

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

Plataformas oficiales de información pública: promovida por el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) y la Secretaría de Salud.

Mapeo comunitario de áreas informales: La iniciativa de Slum Dwellers International, Know Your City, en varios asentamientos de África y Asia

Iniciativas ciudadanas de Fact Cheking: En Taiwán, una organización sin ánimo de lucro para la verificación de hechos llamada "Taiwan FactCheck Center"

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 #IMOOVID19

Señalética para el espacio público: El gobierno de la ciudad de Buenos Aires produjo puede contribuir a reforzar pautas de comportamiento.