



En colaboración con:



Experiencia de Aprendizaje en Vivo: *Más allá de la respuesta inmediata al brote de COVID-19*

Abordando el COVID-19 en contextos informales

Informe & Nota de Aprendizaje
29 de abril de 2020



Para más información, por favor contactar: policy@uclg.org



Lanzadas conjuntamente entre Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metropolis, y ONU-Hábitat el 25 de marzo de 2020, las **Experiencias de Aprendizaje en Vivo #BeyondTheOutbreak** buscan reunir a gobiernos locales y regionales, sus asociaciones, y organizaciones asociadas para facilitar y promover un intercambio significativo en el momento en que estas se encuentran confrontando la crisis del COVID-19, al mismo tiempo que deben mantener un funcionamiento ordenado de los servicios públicos en sus ciudades y territorios. Siguiendo una consulta inicial durante la sesión de inauguración, la octava sesión temática de esta serie (el 29 de abril), en colaboración con **Cities Alliance**, estuvo dedicada a explorar **como los gobiernos locales y regionales están abordando la crisis del COVID-19 y su relación en contextos de informalidad**.

Más de 200 participantes siguieron la sesión, que contó con ponencias de las alcaldesas de Banjul, Freetown, y Subang Jaya, el secretario de gobierno de Cali, y el vice-ministro de vivienda y asentamientos humanos de Costa Rica. La sesión contó además con socios como el Akiba Mashinani Trust, Hábitat por la Humanidad, la Coalición Internacional para el Hábitat, REFELA Ghana, WIEGO, el Banco Mundial, así como representantes del sector privado, la academia y la Global Taskforce de gobiernos locales y regionales.

Los gobiernos locales y regionales (GLR) son los primeros en responder a la crisis y juegan un papel esencial en garantizar la protección de los derechos para todos a través de la provisión de servicios públicos locales. Son vitales para garantizar que los servicios públicos esenciales se mantengan en un nivel adecuado y que tanto los trabajadores formales como los informales puedan continuar sus actividades a pesar de las fuertes restricciones vigentes, evitando así que los trabajadores informales, particularmente las mujeres, caigan en la pobreza y se encuentren en situaciones aún más profundas de vulnerabilidad.

En el 2020, se estima que aproximadamente una cuarta parte de la población urbana del mundo, es decir alrededor de mil millones de personas, vive en asentamientos informales. Estos asentamientos informales están en gran parte habitados por la población urbana más pobre, muchos de los cuales son trabajadores esenciales para el funcionamiento diario de las ciudades. También se estima que el 61% de todos los trabajadores en el mundo están empleados de manera informal: dos mil millones de mujeres y hombres en todo el mundo privados de protecciones laborales y condiciones de trabajo decentes, muchos de los cuales dependen del flujo de ingresos diarios derivados de actividades económicas informales que no pueden realizarse de forma remota. A medida que el COVID-19 se extiende y llega a estas poblaciones más vulnerables, ha exacerbado sus vulnerabilidades en áreas críticas como el acceso a servicios básicos debido a condiciones inadecuadas de vivienda preexistentes, mayor inseguridad alimentaria y acceso limitado a servicios de salud formales y fuentes de ingreso.

Manejar el brote de COVID-19 en los asentamientos informales es un desafío muy complejo, ya que la mayoría de las respuestas y políticas que se están adoptando para frenar la propagación del virus en contextos formales no son aplicables en los informales. Una pregunta clave es cómo garantizar el cumplimiento del derecho a la ciudad de las





implementada. Luego se planteó una pregunta de seguimiento, pidiendo a los participantes que identificaran qué se necesitaría para que tales iniciativas de protección se implementaran y consolidaran ampliamente. Las respuestas dieron visibilidad a muchos de los temas que surgirían con fuerza durante toda la sesión, incluyendo la importancia de principio de subsidiariedad, el acceso a la tierra, la provisión de alimentos y servicios, la colaboración entre todos los actores y el reconocimiento de las respuestas dirigidas por las comunidades.

Los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel fundamental para abordar las informalidades durante y después de la actual pandemia de COVID-19

A la luz de las importantes restricciones sobre el movimiento de las personas, el funcionamiento de los servicios y las reglas sobre distanciamiento físico debido a la pandemia actual, la sesión se planteó el desafío de identificar de qué manera la pandemia COVID-19 afecta a las personas que trabajan en la informalidad. Se plantearon preguntas difíciles como: ¿Cómo podemos pedirles a los habitantes informales que se auto-pongan en cuarentena cuando enfrentan desalojos y/o dependen de flujos de ingresos diarios de actividades económicas que no pueden desarrollarse de forma remota y cuya demanda ha disminuido drásticamente? ¿Cómo podemos garantizar los medios de vida de los ciudadanos que viven en asentamientos informales y qué medidas se pueden tomar al respecto? ¿Cómo pueden los sistemas críticos para el funcionamiento de las ciudades y dependientes del trabajo informal, como la distribución de alimentos y la recolección de residuos, continuar activos pero previniendo la propagación del virus? Finalmente, con respecto al tema de la igualdad de género, los presentadores plantearon la cuestión de cómo garantizar que los desafíos que afectan a la economía informal no sobrecarguen más a las mujeres y agraven la brecha de género.

Los gobiernos locales y regionales como actores esenciales para garantizar la protección de las personas que viven y trabajan en contextos informales frente a la pandemia

Si bien las medidas de confinamiento, distanciamiento físico y la promoción del lavado de manos han sido las estrategias principales en muchos países, los participantes enfatizaron cómo estas medidas no son realistas en contextos informales, con asentamientos densamente poblados, trabajadores que dependen del ingreso diario y sin posibilidad de trabajar desde casa y acceso limitado a servicios básicos. En tales contextos, como lo señaló el Viceministro de Costa Rica, los gobiernos locales están mejor posicionados para implementar medidas sensibles y adaptadas a la realidad local. Las ciudades de todo el mundo están trabajando para cerrar la brecha entre estos protocolos y la realidad, y garantizar el acceso a los servicios básicos, particularmente el agua, en contextos informales.





Los participantes, como Yvonne Aki-Sawyer y Rohey Malick Lowe, las alcaldesas de Freetown y Banjul, así como Jesús González, Secretario de Gobierno de Santiago de Cali, destacaron igualmente cómo es determinante **involucrarse directamente con las comunidades locales** desde las primeras etapas de prevención y respuesta. La alcaldesa de Freetown, por ejemplo, explicó cómo la respuesta actual de la ciudad al COVID-19 se ha basado en la estrategia desarrollada para responder al Ébola, basada en la definición de una estructura de gestión clara a nivel local que permita flujos de información claros y fomente la apropiación de la comunidad. La alcaldesa hizo hincapié en la importancia de la divulgación comunitaria para lograr los tres objetivos de la estrategia, a saber: aislar, rastrear y controlar la propagación del virus. "Interactuando con grupos comunitarios de sectores específicos, personas con discapacidades, sobrevivientes del ébola. Trabajamos con todos ellos para llegar a las comunidades más vulnerables y luego a cada comunidad". Experiencias similares fueron presentadas por la alcaldesa de Banjul y por el secretario de gobierno de Cali, quien también destacó cómo una comunicación adecuada con las comunidades mejora la corresponsabilidad, que es una dimensión particularmente importante para responder a la pandemia en contextos informales que enfrentan desafíos de saneamiento.

Estas ciudades también han trabajado directamente con la comunidad para **proporcionar acceso al agua** y distribuir máscaras, guantes y suministros básicos de desinfección. El Secretario de Gobierno de Cali, por ejemplo, compartió la experiencia positiva de la ciudad al proporcionar alimentos y materiales de salud, como máscaras faciales y guantes, directamente a las comunidades y confiarles las tareas de distribución, lo que resultó en una mayor eficiencia. La alcaldesa de Freetown compartió cómo el gobierno de la ciudad está aprovechando la oportunidad para ir más allá de las soluciones temporales, con el objetivo de fortalecer también la resiliencia de los asentamientos informales al implementar sistemas de recolección del agua de lluvia, sistemas descentralizados de filtrado de afluentes, y la agricultura urbana en estas comunidades. **Garantizar la provisión de alimentos** ha sido una línea de acción clave en muchas ciudades. Los gobiernos en Cali y Freetown han trabajado con la comunidad para fomentar las cocinas comunitarias y la solidaridad alimentaria. Noraini Roslan, alcaldesa de Subang Jaya, compartió cómo el gobierno local está coordinando las donaciones y entregas de alimentos, trabajando para desinfectar los mercados y asegurando que los manipuladores de alimentos, incluyendo los negocios no registradas y domiciliarios, puedan tomar medidas higiénicas. Esto también lo está haciendo la ciudad de Banjul y esta siendo promovido por los miembros de REFELA en África, con especial énfasis en la adopción de un enfoque de género, reconociendo la gran representación y dependencia de las mujeres en la economía informal.

El COVID-19 y la economía informal

Durante la sesión, varios ponentes hablarán del acceso a la tierra, la **suspensión de los desalojos y el acceso a la financiación**, subrayando la importancia de detener los desalojos en los asentamientos informales para que los ciudadanos puedan salvaguardar su salud y proteger sus derechos humanos, así como para garantizar que están totalmente protegidos durante los tiempos difíciles del confinamiento. En este sentido, los participantes, incluyendo William Cobbett, director de Cities Alliance, resaltaron





la necesidad de un acceso garantizado a la tierra, el mapeo y la inclusión de los asentamientos informales en la planeación y el presupuesto de las ciudades. Patricio Morera, viceministro de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica, subrayó que los gobiernos nacionales deberían centrarse particularmente en las áreas donde viven las poblaciones más vulnerables, incluidas las personas que viven en asentamientos informales y colaborar con todos los niveles de gobierno para garantizar adecuadamente la suspensión de los desalojos. Filip Decorte, Jefe de Desarrollo de Programas de ONU-Hábitat, dejó claro que para poder mitigar por completo los efectos negativos de COVID-19 en los más vulnerables, el acceso a los recursos para los gobiernos locales y regionales será esencial.

Otras medidas económicas importantes que fueron destacadas como de alta prioridad para los gobiernos locales y regionales incluyeron la implementación de **moratorias de pago de deudas** para préstamos, medidas de apoyo a los ingresos para ciudadanos necesitados, mecanismos de protección y seguridad económica para trabajadores que trabajan en la economía informal, entre otros. Con este fin, Noraini Roslan, alcaldesa de Subang Jaya, mencionó los importantes efectos positivos que las moratorias de pago de deudas pueden tener en los ciudadanos que viven bajo presión financiera, ya que el dinero disponible adicional puede servir como una red de seguridad en esta emergencia. Rohey Malick Lowe, alcaldesa de Banjul, también hizo hincapié en que se deben tomar medidas para proteger a los trabajadores informales, ya que, para ellos, enfermarse significa no poder obtener ingresos.

También se planteó en la reunión la importancia de **proteger a las mujeres y los trabajadores en la economía informal**, destacando la importancia que los trabajadores informales juegan en la sociedad. Caroline Skinner, Directora de Investigación Urbana de WIEGO, indicó cómo los estudios muestran que los productores y distribuidores informales son centrales para la seguridad alimentaria de las familias con bajos ingresos. Además, en muchas ciudades los recolectores de desechos proveen la mayor parte, si no la única, forma de manejo de residuos sólidos a poco o ningún costo para las municipalidades. Ella argumentó que las instituciones del gobierno local deberían ayudar a contribuir al desbloqueo de estos sistemas informales siempre que existan las medidas de seguridad necesarias para los trabajadores. Adriana Allen, presidenta de la Coalición Internacional para el Hábitat, subrayó que debemos trabajar fuertemente para garantizar que las personas que viven y trabajan en contextos informales participen activamente en la sociedad. En este sentido, la alcaldesa de Freetown estresó la importancia de tener a mujeres en posiciones de toma de decisiones, para abordar mejor el impacto desproporcionado de la crisis en las mujeres y las niñas en sectores informales. Hajia Mariam Iddrisu, presidenta de REFELA Ghana, enfatizó que al implementar medidas económicas y de seguridad para los ciudadanos, debemos tener en cuenta el número desproporcionado de mujeres en diversos lugares del mundo que participan en la economía informal.

En general, se dejó en claro que los **entornos de políticas que permiten la acción local** son clave para aprovechar el potencial del nivel local de convertirse en una primera línea de defensa frente al virus, así como para avanzar el derecho a la ciudad de la población. Tales entornos deben proporcionar acceso a los GLR a recursos suficientes para





implementar las medidas económicas necesarias, asegurar la cooperación multinivel y proporcionar un marco para proteger a los trabajadores en la economía informal al tiempo que permiten que los GLR avancen en la promoción de la igualdad de género.

El reconocimiento adecuado de los contextos informales y de las iniciativas lideradas por la comunidad local como condiciones necesarias para que las respuestas de COVID-19 sean eficaces

A lo largo de toda la sesión, una de las dimensiones de la lucha contra la pandemia en contextos informales que más destacaron lxs participantes fue la necesidad imperiosa de abordar la crisis en **estrecha colaboración con las comunidades locales**. Como recordaron los partners de Hábitat para la Humanidad, el eje de Cabildo Público iniciado en Durban exigía un cambio en la narrativa relativa a la informalidad y que es ahora más apremiante que nunca. A ese respecto, y como se reflejó en el documento político final, "Cómo abordar la informalidad en las ciudades", es necesario adoptar una narrativa más amplia sobre las informalidades que se base, ante todo, en un adecuado reconocimiento, apoyo e inclusión de las comunidades que viven y trabajan en contextos informales como partes integrales de las ciudades.

En ese sentido, un aspecto fundamental que se destacó tanto en el documento como en las contribuciones de lxs participantes fue la necesidad de incluir a todas las partes interesadas - incluyendo organizaciones públicas, privadas y en particular, comunitarias- en alianzas para promover un **enfoque integral del desarrollo** de las ciudades que reconozca adecuadamente los contextos informales y fomente la coherencia en materia de políticas. Además, como señaló el Secretario General de CGLU África, se necesitan partenariados que no sólo funcionen para los "ganadores", sino que se basen en la equivalencia entre todas las partes para desencadenar un cambio real. Otrxs participantes, como la Directora Ejecutiva del fondo Akiba Mashinani Trust, presentó la iniciativa Mukuru en Nairobi, un partenariado exitoso basados en la colaboración entre el gobierno de la ciudad, el sector privado, las ONG y la comunidad local y que efectivamente condujo a la definición de un area de planeamiento especial que ha contribuido al suministro de agua y saneamiento a nivel de cada parcela en asentamientos informales -- y que el gobierno nacional está interesado ahora en instaurar en todo el país. No obstante, participantes como la alcaldesa de Freetown señalaron los problemas que surgieron en anteriores esfuerzos de coordinación con el gobierno nacional, como el hecho de que los gobiernos locales estuvieran privados de información y recursos.

Otro punto clave que plantearon los participantes fue la necesidad de **reconocer debidamente las iniciativas de las propias comunidades** y de crear entornos propicios que permitan desarrollarse a las acciones de base. Tanto Caroline Skinner, Directora de Investigación Urbana de WIEGO, como Barbara Lipietz, Profesora Adjunta de la Escuela Bartlett de Planificación del Desarrollo de la University College London, hicieron hincapié en la forma en que las comunidades están elaborando respuestas basadas específicas a cada lugar que deben reconocerse y fomentarse. Destacaron que, una dimensión clave en la que es necesario que se produzca ese reconocimiento es la generación y recopilación de datos geoestratégicos impulsados por las comunidades. Como dijo Adriana Allen, Presidenta de la





Coalición Internacional para el Hábitat, "para poner en marcha la redistribución de recursos que debe sustentar el cambio estructural, debemos preguntarnos cuánto sabemos y reconocer como legítimos los datos generados diariamente en contextos informales". Poniendo en práctica esa idea, Patricio Morera, Viceministro del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica, ilustró con la experiencia del país cómo es fundamental dar prioridad a la geostatística a nivel local para orientar los planes de acción nacionales desde los locales.

Lecciones aprendidas hasta ahora: Mensajes clave y posibles caminos

1. Los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel fundamental en la protección de toda la población frente a COVID-19: garantizan la prestación de servicios básicos y apoyan los medios de vida en contextos informales.

Como destacó la mayoría de los participantes de la sesión, incluida la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat, los gobiernos locales y regionales están desempeñando un papel clave en lo que respecta a garantizar la seguridad de lxs trabajadorxs, proporcionar información y asesoramiento claros y colaborar con lxs dirigentes comunitarixs para sentar las bases de una respuesta inclusiva a la pandemia. Lxs participantes intercambiaron experiencias de gobiernos locales que fueron los primeros en responder al brote, trabajando para asegurar la vigilancia y la higienización de los espacios públicos, distribuyendo equipos sanitarios de protección personal y alimentos a las comunidades que viven en asentamientos informales. El intercambio también reflejó la manera en que los gobiernos locales y regionales se esfuerzan por prevenir los desalojos en los asentamientos informales, aplicando moratorias de pago de la deuda para los préstamos y arriendos, medidas de apoyo a los ingresos y redes de seguridad para las poblaciones vulnerables que viven y trabajan en contextos informales, a menudo en colaboración con niveles superiores de gobierno. En ese sentido, lxs participantes pidieron que se prestara especial atención a la importancia de establecer redes de seguridad que reconocieran las diferentes capas de desigualdad que afectan a cada ciudadanx, destacando en particular la necesidad de apoyar a las mujeres que están sobre-representadas en los contextos informales y en las tareas de cuidado y que, por ende, están notoriamente expuestas a todos los riesgos.

2. Es fundamental elaborar marcos de entendimiento entre todas las esferas de gobierno y todas las partes involucradas para garantizar la coherencia de las políticas en la respuesta a la crisis y más allá de ella.

"Necesitamos a todo el mundo a bordo" fue un sentimiento compartido por lxs participantes a lo largo de toda la sesión. Los alcaldes y las alcaldesas de todo el mundo compartieron las iniciativas emprendidas en colaboración con los gobiernos nacionales, que van desde medidas de apoyo económico a lxs ciudadanxs que trabajan en la economía informal hasta iniciativas de respuesta a la crisis basadas en la alineación de los planes de respuesta locales con sus contrapartes nacionales, entre otras. Lxs participantes del sector privado destacaron igualmente ejemplos de iniciativas de colaboración fructíferas basadas en la





creación de coaliciones que incluyan a todas las partes interesadas, a fin de garantizar la prestación de servicios básicos a todas las poblaciones.

Sin embargo, un aspecto fundamental a tener en cuenta destacado durante la sesión es como, a fin de establecer acuerdos de colaboración y gobernanza dignos y, por ende, eficaces, es necesario contar con entornos normativos que permitan la acción local y garanticen la cooperación multi-nivel y la coherencia de las políticas. Es necesario contar con entornos normativos de ámbito nacional que doten a los GLRs de recursos suficientes y de autoridad presupuestaria, proporcionando así un entorno favorable que efectivamente permita a los GLRs ser una sólida primera línea de defensa contra el virus. Asimismo, los GLRs son responsables de crear condiciones igualmente propicias para reconocer y apoyar la acción de base de las comunidades a fin de mejorar verdaderamente la eficacia de las respuestas a la crisis, así como para promover el derecho las todas poblaciones a la ciudad.

3. La participación de las comunidades locales desde las primeras etapas aumenta la eficacia de las respuestas a la pandemia: la divulgación informativa entre las comunidades locales y los flujos de comunicación adecuados como pilares

Como ilustran las experiencias compartidas por lxs participantes, los GLRs están implementando estrategias tanto preventivas como de respuesta a la crisis, así como planificando para reconstruir mejor después. Muchxs participantes subrayaron la importancia de poner en marcha estrategias preventivas para frenar la propagación del virus en contextos informales, y compartieron también la forma en que un factor determinante del éxito era llegar adecuadamente a las comunidades locales y asegurar que se les proporcionen flujos de información claros. En cuanto a dar respuesta a la crisis sobre el terreno, se compartieron muchos ejemplos de la forma en que los GLRs están colaborando directamente con las comunidades locales para, por ejemplo, distribuir alimentos y material sanitario de la manera más eficiente posible. Además, los GLRs también están saneando periódicamente los espacios públicos en que se realizan actividades económicas informales o garantizando medios de movilidad seguros para que las poblaciones lleguen a donde desarrollan sus actividades de subsistencia - iniciativas que a menudo son llevadas a cabo por los propios habitantes de los asentamientos informales. Y el rol clave de las mujeres, a menudo muy activas en las organizaciones de base, debe ser reconocida plenamente por los GLRs. Además, se subrayó que el reconocimiento de la legitimidad de los datos generados y recopilados en los propios contextos informales era también fundamental para responder a la crisis actual, así como para planificar con antelación y desencadenar el cambio estructural hacia ciudades y territorios más justos e igualitarios, ya que la capacidad de cartografiar las necesidades de las poblaciones sobre el terreno y los recursos disponibles es determinante para determinar las medidas de respuesta más eficaces y las estrategias de comunicación correspondientes, tanto durante el brote de la pandemia como después de él.

En resumen, en los intercambios mantenidos a lo largo de la sesión se señaló que era fundamental que los GLRs trabajen en estrecha colaboración con las comunidades locales en los contextos informales, ya que sus conocimientos y capacidades son esenciales para dar una respuesta a la crisis que se ajuste realmente a la realidad de





cada contexto informal. Así pues, se consideró que el fomento de la confianza entre los GLRs y las comunidades locales era un factor decisivo para lograr hacer frente a esta crisis y estar preparados para las que se vendrán.

4. Reconocer adecuadamente los contextos informales como parte integral de nuestras ciudades no sólo es clave para elaborar respuestas eficaces a COVID-19, sino una condición necesaria para desencadenar el cambio estructural

Lxs participantes plantearon como piedra angular del debate el reconocimiento adecuado de los asentamientos informales y de la economía informal como partes integrales de nuestras ciudades y territorios. Dejar atrás a los 1.000 millones de personas que viven en asentamientos informales y a los 2.000 millones de personas que trabajan en el sector informal no es una opción si queremos abordar eficazmente esta crisis y aumentar nuestra resiliencia a las que vendrán. Lxs participantes compartieron cómo, para que se produzca ese reconocimiento de manera adecuada, es necesario reconocer la interdependencia entre los sistemas formales e informales, adoptando un enfoque holístico que tenga en cuenta todas las dimensiones de la informalidad, ya sea la vivienda, el transporte, la gestión de residuos y los derechos de propiedad informales, entre otros. También subrayaron la importancia de abordar la redistribución de los recursos que sustenta la dinámica actual que perpetúa las desigualdades. Para ello, lxs participantes destacaron la necesidad de velar por que se reconozca institucionalmente la representación organizada de las comunidades y se les proporcione un sitio en la mesa de toma de decisiones de manera permanente. Sin embargo, también se señaló que ningún nivel de gobierno puede hacerlo por sí solo y que, por lo tanto, la cooperación multi-nivel será determinante para responder a la crisis actual y desencadenar el cambio estructural necesario para construir sociedades más equitativas más allá de la actual crisis.

Recursos

Las presentaciones realizadas por lxs participantes durante esta experiencia de aprendizaje en vivo están disponibles [aquí](#). La plataforma [Cities for Global Health](#), facilitada por Metropolis, es un repositorio dinámico de las iniciativas tomadas por los GLRs para afrontar la crisis de la COVID-19. Para más información, consulte los recursos relacionados que se compartieron durante la sesión y que se incluyen a continuación.

- Decálogo para la era posterior a COVID-19 - [English](#) / [Español](#) / [French](#)
- Marco de Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata a la COVID-19 - [English](#)
- Tablón de noticias de Cities Alliance - [English](#)
- COVID-19, las personas trabajadoras en empleo informal y el trabajo de WIEGO durante la crisis - [English](#) / [Español](#) / [French](#)
- African Centre for Cities, Universidad de Cape Town - [English](#)
- El "Protocolo para asentamientos informales ante el COVID-19" de Costa Rica - [Español](#)
- Coalición Internacional del Hábitat: HIC exige justicia social ante la crisis del COVID-19 - [English](#) / [Español](#) / [French](#)

