UCLG CGLU metropolis UN-HABITAT FOR A BETTER URBAN FUTURE

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

Vivienda: Asegurando que todos puedan permanecer en casa con seguridad #StayAtHome

Informe y Nota de Aprendizaje
1 de abril de 2020

Para más información,
contacten con: **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* ***primera sesión temática*** *de esta serie, co-organizada con el Comité de CGLU para la Inclusión Social, la Democracia Participativa, y los Derechos Humanos, tuvo lugar el 1ro de Abril, dedicada a* ***promover una reflexión colectiva sobre la relación entre la crisis y la vivienda.***

Los esfuerzos de los Gobiernos Locales y Regionales por asegurar el derecho a la vivienda de sus poblaciones

El confinamiento en casa se ha convertido en una de las medidas principales para mitigar la propagación del COVID-19 y prevenir el colapso de los sistemas de salud al no existir un tratamiento médico eficaz al virus. Sin embargo, esta medida plantea diversos desafíos a los gobiernos locales y regionales (GLRs) alrededor del mundo dependiendo de sus diferentes realidades. Esta crisis no solo está exponiendo la crisis en la que los sistemas de vivienda en todo el mundo estaban ya inmersos, sino que además está exacerbando la vulnerabilidad de las poblaciones menos protegidas.

Particularmente desde Hábitat III (2016), los GLRs han resaltado la importancia de asegurar el derecho de su población a la vivienda adecuada como una condición indispensable para el cumplimiento a muchos otros derechos humanos. A través de la campaña *The Shift* liderada por la Relatora Especial para las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda, y la Declaración Municipalista de Ciudades por la Vivienda Adecuada (2018) promovida por CGLU, los GLRs han articulado su llamado por mayores capacidades para combatir la financialización del mercado de viviendas, incrementar y mejorar el inventario de vivienda pública, promover nuevos partenariados e iniciativas comunitarias de vivienda, y movilizar las herramientas de planeación para implementar políticas de vivienda inclusiva como parte de las estrategias de desarrollo urbano. Estos esfuerzos están reflejados en el lanzamiento de la Comunidad de Practicas sobre Vivienda, y el reporte de CGLU "*Rethinking Housing Policies: Harnessing local innovation to address the global housing crisis*".

Aún así, la velocidad y ferocidad con la que el COVID-19 ha llegado a nuestras sociedades ha revelado y amplificado las inequidades en materia de vivienda, impactando a los grupos ya más vulnerables. Esta crisis representa un punto de no retorno. Esta demostrando que tener acceso a una vivienda adecuada es instrumental para el manejo y la mitigación de la pandemia, y que son los GLRs los que, estando a la vanguardia de la lucha contra el virus y la esfera de gobierno más cercana a los ciudadanos, los que están tomando la iniciativa y proveyendo soluciones a las necesidades reales en los territorios.

COVID-19: Desafíos e iniciativas en materia de Vivienda de cara al brote

Las diferentes realidades en todo el mundo hacen imperativo reconocer que las políticas de #QuedateEnCasa plantean grandes y diversos desafíos para los GLRs. ¿Qué significan estas políticas de confinamiento para quienes no tienen un hogar? ¿Y para aquellos que viven en asentamientos donde las viviendas están sobrepobladas o donde no hay acceso al agua y al saneamiento? ¿O aquellas poblaciones para las cuales el confinamiento conlleva peligro? En estos diferentes contextos, ¿qué pueden hacer los GLRs para mejorar la seguridad de su población y poner a disposición viviendas de emergencia? ¿Qué desafíos encuentran para hacerlo? ¿Qué pueden hacer solos y con qué necesitan apoyo?

Una consulta interactiva realizada durante la reunión permitió identificar qué temas son clave para los participantes al enfrentar estas preguntas. Fue claro el consenso sobre la importancia de medidas como la provisión de viviendas de emergencia, la continuidad en la provisión de servicios sociales, el alojamiento adecuado para las personas sin hogar y las poblaciones vulnerables, las moratorias en los desalojos y las medidas relacionadas con el alquiler, las hipotecas y la asequibilidad. Sin embargo, la capacidad de los GLRs para implementar estas medidas por sí mismos se percibió de manera muy diversa entre los participantes. Esto refleja los diferentes niveles de competencias, capacidades y recursos disponibles a nivel local cuando se trata de políticas de vivienda, la presión que la crisis está ejerciendo en la provisión continua de los servicios sociales clave, y la importancia de los partenariados y la coordinación.

El COVID-19 y la vivienda: identificando puntos de entrada para lidiar con la crisis

Abordando la situación de las personas sin hogar mediante la provisión de vivienda de emergencia y la detención de los desahucios

En los contextos en los que efectivamente se pueden implementar medidas de confinamiento, los GLRs están trabajando para asegurar que sus ciudadanxs puedan confinarse de manera segura. Tal y como indicó la consulta, los GLRs están tomando la delantera para abordar y prevenir el sinhogarismo en las situaciones en las que las personas no tienen casa o se encuentran en riesgo de perder la que habitan.

GLRs como Bogotá, Montreal, Valencia, Viena y Barcelona están aumentando la cantidad de **vivienda de emergencia** disponible en cada ciudad, con el objetivo de proveer un techo a sus habitantes y permitir que puedan confinarse de una manera segura. Valencia y Barcelona han desarrollado **nuevos partenariados** con el sector privado para usar las unidades habitacionales que se encuentran vacías para alojar a personas que lo necesiten. Viena, por su parte, ha extendido su paquete de medidas de invierno.

Mediante un acuerdo con una plataforma de alquileres turísticos, Barcelona está proveyendo alojamiento a más de 200 personas en situación de exclusión social. Valencia ha adoptado un modelo similar, llegando a un acuerdo con el sector privado para aumentar el parque de alquiler social de la ciudad. Bogotá señaló, sin embargo, que aumentar el stock de vivienda de emergencia muchas veces no era fácil porque el marco regulatorio no es lo suficientemente flexible en cuanto a la producción de vivienda social se refiere.

Cuando las personas están en riesgo de perder la casa que habitan, los GLRs están dando apoyo a las poblaciones vulnerables para pagar sus **alquileres e hipotecas**. Bogotá está haciendo transferencias incondicionales mensuales a aquellas personas identificadas como personas en riesgo de desahucio y a aquellas identificadas como susceptibles de serlo a raíz de la crisis actual. Montevideo, Barcelona y Valencia están intentando **parar los desahucios** y conseguir moratorias para sus habitantes trabajando con el gobierno nacional para mantener a la gente en sus casas cuando ésto depende de bancos y el sector privado. Asimismo, están también implementando una moratoria de pago de los alquileres de las viviendas sociales de las ciudades.

Garantizando un confinamiento seguro: implementando las políticas de confinamiento en el hogar y los desafíos que ello implica

Mitigar la propagación del virus necesariamente requiere garantizar que, en la medida de lo posible, las personas están confinadas para asegurar el distanciamiento físico. Los GLRs están llevando a cabo **campañas de sensibilización** sobre la necesidad de quedarse en casa para contener la propagación del virus, lo que no es obvio en según qué contextos. En ese sentido, algunos GLRs como Grigny, Valencia y Cocody están combatiendo informaciones falsas y alentando a sus habitantes a quedarse en casa. La Federación de Municipios Canadienses también ha lanzado una página web para apoyar a los GLRs con la comunicación acerca de las medidas de confinamiento. Viena también está desarrollando iniciativas de **asistencia psicosocial** para anticipar el impacto que el confinamiento tenga en la salud mental de sus habitantes.

Las medidas de confinamiento también implican desafíos cuando las viviendas que habitan no son adecuadas para **garantizar un confinamiento seguro.** Algunas veces, la inadecuación está ligada a las condiciones físicas de las viviendas, por ejemplo cuando éstas están sobrepobladas o no conectadas a redes de provisión de servicios básicos. Grigny apuntó que, debido al impacto económico de la crisis en las poblaciones que ya eran vulnerables, el coste de mantenimiento de los edificios es un aspecto para el que es importante planear.

Bogotá y Montevideo están colaborando con la sociedad civil para condicionar viviendas para el confinamiento seguro de sus habitantes y llevar a cabo las obras necesarias. En Iztapalapa, el gobierno está centrado en garantizar de manera preventiva el **acceso al agua y saneamiento** para que las personas no tengan que abandonar sus casas durante el período de cuarentena.

En otros casos, los desafíos de las medidas de cuarentena derivan de garantizar que el confinamiento **no exacerbe vulnerabilidades ya existentes**. Este es el caso de mujeres, niños y poblaciones estructuralmente vulnerables como la comunidad LGBTQIA +, para quienes el confinamiento puede intensificar situaciones de **violencia doméstica** a las que hacían frente previamente. Gobiernos como Valencia están abriendo líneas de atención telefónica y pidiendo distanciamiento físico pero proximidad social, con el objetivo de animar los vecinos a estar atentos a signos de abuso doméstico, denunciar y apoyar a las víctimas haciéndoles saber que no están solas.

Los GLR también protegen a **personas mayores y personas con situaciones de dependencia**. Grigny, Barcelona, Iztapalapa y Montevideo aseguran el acceso a alimentos de estas poblaciones con entregas a domicilio. Sin embargo, otros GLRs

informan que están comenzando a aquejar una falta clara de recursos. Desde otras partes del mundo, como en el caso de Cocody, se llamó la atención sobre la imposibilidad de muchos habitantes de conservar alimentos frescos en casa. En ese sentido, el gobierno local está planificando con anticipación y aumentando, de acuerdo con sus capacidades, sus **reservas de alimentos y equipo médico**. Otros GLR como Montevideo señalan que la falta de un registro de poblaciones vulnerables (que hasta ahora han sido invisibilizadas) hace que sea difícil llegar a todos los necesitados.

Algunos GLR también están tratando de garantizar que las poblaciones más vulnerables tengan **acceso a los servicios de salud**. Guangzhou está monitoreando el estado de salud de los pacientes con COVID-19 desde sus hogares a través de una aplicación, que también permite atender consultas médicas para garantizar la prestación de servicios médicos en confinamiento. Otros GLR están trabajando para evitar, en la medida de lo posible, que el confinamiento exacerbe **desigualdades educativas**. Esto plantea desafíos importantes en contextos marcados por la vulnerabilidad social y el **acceso limitado a Internet**. También plantea la cuestión de cómo brindar apoyo a los niños durante los períodos de vacaciones escolares.

Cómo mitigar el contagio cuando las medidas de confinamiento sólo pueden implementarse parcialmente o no pueden implementarse

Aquellos contextos en los que la informalidad es un componente central del entorno construido y la actividad económica a nivel local plantean desafíos adicionales a las medidas de contención de la epidemia basadas en el confinamiento. Los hogares en los **asentamientos informales** a menudo dependen de ingresos diarios que obtienen al desarrollar su actividad económica en el **espacio público**. Algunos GLR, como es el caso de Iztapalapa, están haciendo esfuerzos para desinfectar los espacios públicos para mitigar la propagación del virus, reconociendo que partes de la población local no tienen los medios para sobrevivir en confinamiento total. En Bukavu, por ejemplo, la única medida disponible para el gobierno local es evitar la movilidad de las personas dentro de la jurisdicción para limitar el contagio.

Aunque la densidad a menudo presentada por los asentamientos informales representa un reto para mitigar la propagación del virus, esto no justifica el lanzamiento de nuevos desalojos - algo que sólo exacerba la situación ya crítica de por sí de aquellas poblaciones que viven en estos asentamientos. Los GLR están profundamente preocupados por la amenaza que representa el virus en estos contextos y la complejidad a la hora de darle respuesta. En consecuencia, se dedicará una experiencia de aprendizaje en vivo específica para abordar el tema de COVID-19 y la informalidad.

Lecciones aprendidas hasta ahora: Mensajes clave y formas de dar seguimiento identificadas

1. **Los GLRs están tomando el liderazgo y dando respuestas a los retos asociados a la vivienda causados por la crisis del COVID-19**

Los participantes en el LLE enfatizaron que la respuesta a los desafíos vinculados a la vivienda desencadenados o exacerbados por la pandemia deben ser descentralizados, respondiendo en el menor tiempo posible a las necesidades reales sobre el terreno - como lo demuestran los ejemplos previamente citados de liderazgo local y coordinación multinivel para abordar el impacto de la pandemia. Tal y como señalado por la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat, "*los gobernadores y alcaldes están desempeñando un papel de liderazgo clave para abordar esta crisis mientras mantienen las ciudades en funcionamiento*". También se enfatizó que, a efectos de apoyar la provisión de servicios locales, los gobiernos nacionales deberían proporcionar recursos financieros, información y personal capacitado.

2. **La emergencia de COVID-19 está visibilizando desigualdades y vulnerabilidades ya existentes, y enfatiza cómo disponer de sistemas de vivienda inclusivos que aseguren el acceso a vivienda adecuada para todo el mundo es clave para el desarrollo sostenible y la preparación frente a los desastres**

Hubo consenso en anotar que los desafíos relacionados con la vivienda provocados por la crisis afectan particularmente los colectivos más vulnerables y ponen a la luz desigualdades preexistentes. Las respuestas de emergencia y transformaciones a largo plazo en los sistemas de vivienda locales deberían reconocer estas vulnerabilidades, que incluyen "*tanto aquellos para quienes quedarse en casa podría agregar estrés adicional y aquellos para quienes quedarse en casa simplemente no es posible*", como señaló la presidenta de HIC, Adriana Allen. Como señaló Leilani Farha, Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda, "*la crisis actual ha expuesto lo que sucede cuando no se implementa el derecho a la vivienda, y es que pone al mundo entero en riesgo de contraer una enfermedad mortal*".

Algunas respuestas de GLRs ante situaciones de crisis y epidemias anteriores - como el caso de Bukavu frente al ébola - demuestra que la provisión de vivienda adecuada es clave para reforzar la preparación frente a desastres a nivel local y regional. Como anotó Xi'an y Montevideo, es necesario enfatizar también que las medidas de apoyo a grupos vulnerables deben implementarse tanto durante como

después del brote. Como señaló la representante de Public Service International, Daria Cibrario, la emergencia de COVID-19 también destaca los efectos negativos de formas de privatización anteriores en los servicios públicos y debilitación de las estrategias públicas de vivienda, que ahora ahondan el impacto del virus en los más vulnerable. La interdependencia entre el derecho a la vivienda y el resto de derechos humanos quedó ilustrada por los sólidos desarrollos en políticas públicas compartidos por representantes de "ciudades de derechos humanos" que asistieron a la reunión, como Viena, Barcelona, Montevideo, Iztapalapa o Grigny.

3. **Solidaridad cívica y cooperación entre actores: Claves para abordar los impactos del COVID-19 en el ámbito de la vivienda**

Tanto los GLRs como representantes de la sociedad civil hicieron hincapié en el papel clave de la cooperación entre actores locales para proporcionar soluciones en el ámbito de la vivienda para superar la crisis y proteger a los más vulnerables. En vistas de las prácticas presentadas en la sesión, la colaboración con la sociedad civil y los grupos de base ha sido clave para acondicionar viviendas de emergencia para contener la propagación de la pandemia y recopilar información sobre las necesidades más apremiantes de grupos vulnerables. Otros GLRs han establecido esquemas de cooperación con actores privados para contar con más viviendas de emergencia.

4. **No todos los territorios cuentan con las mismas capacidades para poner en marcha medidas de cuarentena, mientras que el COVID-19 puede exacerbar las divisiones territoriales**

El COVID-19 también está exacerbando las desigualdades entre ciudades y territorios en todo el mundo. GLR como Bukavu o Cocody hicieron notar cómo deben enfrentar la propagación del virus sin equipo médico suficiente o capacidades para aplicar medidas de cuarentena debido a la realidad de los sistemas locales de vivienda. Según Maimunah Mohd Sharif de ONU-Hábitat, "el lavado de manos regular o el distanciamiento social son clave para evitar la propagación de la pandemia, aunque estas medidas son difíciles de implementar en asentamientos informales". Como se ilustra en la sección anterior, los participantes hicieron referencia a la necesidad de centrarse en proporcionar agua potable, alimentos o rentas de emergencia en estos contextos. Como señaló el alcalde de Grigny, Philippe Rio, las desigualdades socio-espaciales también son una característica definitoria de la forma en que se vive la emergencia de COVID-19 en contextos metropolitanos.

5. **Los desalojos, sea cual sea la razón, tienen que parar inmediatamente en todo el mundo**

Tanto los GLRs, sociedad civil e instituciones multilaterales enfatizaron que la emergencia no debe dar pie a nuevos desalojos, y que se deben implementar medidas a largo plazo para prevenirlos de acuerdo con el marco del derecho a la vivienda. Según Leilani Farha, "*frenar los desalojos de inmediato, en cualquier lugar y por cualquier motivo, debe verse como una extensión necesaria de la política #StayAtHome"*, mientras que Maimunah Mohd Sharif instó a los gobiernos a "*tomar medidas extraordinarias para garantizar el derecho a la vivienda para todos en este contexto, incluidas moratorias de los desalojos*". Como ilustra la sección anterior, los GLRs ya están implementando medidas en este sentido, como aplazamientos en los pagos del alquiler o incluso moratorias. Con respecto a estos programas, Leilani Farha señaló que "*no pueden basarse en ningún caso en contratación de nuevas deudas*".

6. **Se debe ofrecer soluciones a las personas sin hogar, y estas deben concebirse como un trampolín hacia estrategias a largo plazo para terminar con el sinhogarismo**

Los GLRs enfatizaron su preocupación por el impacto que la emergencia para las personas sin hogar. Tal y como muestran algunas iniciativas compartidas en la sesión, algunos programas de atención social han sido ampliado o se han movilizado refugios de emergencia. Los GLRs se han apoyado muchas veces en la solidaridad ciudadana y la sociedad civil en este sentido, así como de la cooperación con el sector empresarial para movilizar alojamientos de emergencia. La situación también permite confirmar que "*terminar con el sinhogarismo es posible*", promoviendo la adopción de una visión a largo plazo para abordar esta situación. En palabras de la Teniente de Alcalde de Barcelona, Laia Bonet, "*aunque muchas de las medidas que se están tomando son solo soluciones temporales que responden directamente a la epidemia, debemos trabajar para garantizar que las personas sin hogar no vuelvan a una situación calle, implementando estrategias a largo plazo de atención social"*.

7. **La crisis actual plantea un punto de no retorno: Pensar en la fase posterior a la epidemia implica repensar la forma en que las ciudades se construyen y los sistemas inter-urbanos se desarrollan**

El COVID-19 ha expuesto fallas preexistentes en los sistemas de viviendas y desarrollo interurbano que no pueden ser ignoradas. La crisis ha mostrado las consecuencias mortales de no implementar el derecho a la vivienda y cómo el

cumplimiento de otros derechos fundamentales depende intrínsecamente de ello. Varias organizaciones vinculadas a CGLU, como la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad o la Coalición Internacional por el Hábitat, ya están desarrollando una visión a largo plazo para la fase de recuperación que seguirá la pandemia, llamando a "*avanzar hacia un sistema de vivienda y hábitat basado en los derechos humanos*" y una "*sociedad que ponga los cuidados, los servicios públicos comunitarios y la vida en el centro*".

Repensar nuestras ciudades en este sentido implica abordar "*la forma en que construimos casas, brindamos servicios básicos, aseguramos la eficiencia energética y promovemos el acceso a Internet para planificar con anticipación la digitalización del trabajo*", como mencionó Laia Bonet de Barcelona. Del mismo modo, varios participantes enfatizaron que repensar el mercado inmobiliario será crítico después de COVID-19, especialmente en aquellas áreas que enfrentan riesgos de mayor gentrificación después de la pandemia. Estas ideas estaban en línea con las declaraciones de la Directora de Derechos Humanos de Viena, Shams Asadi, quien enfatizó la necesidad de consagrar el enfoque basado en los derechos humanos en el desarrollo urbano.

La crisis ha expuesto igualmente que los territorios dependen unos de otros, y que el desarrollo sostenible necesariamente requiere construir sobre la igualdad territorial, un área en la que el desarrollo de políticas públicas debe avanzar. En palabras del Secretario de Agenda Urbana de Cataluña, Agustí Serra, "*la crisis actual representa un punto de inflexión en términos del papel que las agendas de desarrollo urbano deben jugar en la gestión del desarrollo*". Algunas cuestiones de seguridad alimentaria y justicia espacial planteadas también hicieron hincapié en esquemas más consolidados de solidaridad interurbana y gobernanza; en palabras de Lorena Zárate, "*la interdependencia se aplica tanto a los derechos humanos como a los territorios*".

Esta experiencia de aprendizaje en vivo ha sido un ejercicio importante que ha permitido identificar puntos de entrada para abordar el impacto de COVID en los sistemas locales de vivienda - mirando a la situación inmediata pero también en el largo plazo. También ha ayudado a identificar desafíos centrales - algunos antiguos, otros reforzados con COVID y otros de nuevos - para garantizar el derecho a una vivienda adecuada y sobre los cuales la Comunidad ha expresado el firme compromiso de trabajar colectivamente.

Recursos

Las presentaciones usadas por las ciudades durante la Experiencia de Aprendizaje en vivo están disponibles aquí. La plataforma de Ciudades para la Salud Global, facilitada por Metropolis, es un repositorio viviente de iniciativas tomadas por los gobiernos locales y regionales frente a la crisis del COVID-19. Incluimos aquí vínculos a algunos recursos que han sido desarrollados por CGLU y nuestros socios, así cómo aquellos compartidos por nuestros miembros durante la sesión.

Recursos de CGLU y organizaciones socias

- CGLU. "*Ciudades por la Vivienda Adecuada: Declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad*"
- CGLU. Informe "*Rethinking Housing Policies: Harnessing Local Innovation to Address the Global Housing Crisis*"
- Manifiesto de CGLU "El futuro de la vivienda" (en inglés)
- Plataforma "Ciudades para la Salud Global" facilitada por Metropolis y ALLAs.
- Comunicado de la Relatora Especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda: "*La vivienda, la primera línea de defensa frente al brote de COVID-19*"
- Comunicado y Recursos de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC)
- Declaración de la Coalición Internacional del Hábitat: "Necesitamos un Hábitat de Derechos Humanos"
- Iniciativas de la Coalición Internacional del Hábitat en América Latina.

Recursos compartidos por GLRs participantes

- Barcelona (https://www.barcelona.cat/covid19)
- Bogotá (https://bogota.gov.co/mi-ciudad/bogota-solidaria)
- Federación de Municipalidades Canadienses (https://fcm.ca/en/resources/covid-19-resources-municipalities)
- Montevideo (https://montevideo.gub.uy/noticias/sociedad/medidas-de-atencion-para-personas-en-situacion-de-calle)
- Montreal (https://montreal.ca/en/articles/coronavirus-covid-19)
- Valencia (https://valenciacovid19-valenciacovid19.hub.arcgis.com)