

**ciudades
con futuro**
una iniciativa de CAF

Recuperación Urbana

Respuestas Resilientes frente a la Crisis

Sesión 2

Intercambio de Experiencias

Desarrollo Barrial y Participación

Ciudadana en Asentamientos Informales



Recuperación Urbana

Respuestas Resilientes
frente a la Crisis

La actual situación de pandemia ha dejado al descubierto las vulnerabilidades muchas veces crónicas, de las ciudades de América Latina, aunque también permitió visibilizar la creatividad y el compromiso en el diseño e implementación de medidas urbanas por parte de los funcionarios locales y la ciudadanía en general, para enfrentar los efectos de esta crisis.

Con el fin de acercar desafíos y soluciones para las ciudades de la región, CAF, mediante la Iniciativa Ciudades con Futuro y la Red de Ciudades Resilientes, organizan el espacio virtual denominado “Recuperación Urbana: Respuestas Resilientes Frente a la Crisis”, con el fin de crear y compartir conocimiento y buenas prácticas entre municipios y actores clave del ecosistema urbano regional, dirigidos a mitigar o controlar los efectos de la pandemia.

Con esta actividad se busca contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para ayudarles a formular intervenciones urbanas, a partir del apoyo entre pares, ideas, conocimiento especializado y las experiencias compartidas.

ciudades con futuro

una iniciativa de CAF

La estrategia de CAF en ciudades está dirigida a contribuir con la mejora de los niveles de inclusión y de productividad de América Latina, a través de la mejora del acceso a las oportunidades que la ciudad ofrece a sus ciudadanos y a las empresas. A través de la iniciativa se plantea identificar, diseñar e implementar intervenciones urbanas que mejoren el acceso a esas oportunidades, contemplando una mayor y mejor resiliencia, equidad de género y gobernanza metropolitana.



La Red de Ciudades Resilientes es una organización dirigida por las ciudades, integrada por 97 ciudades miembros en más de 40 países, que impulsa las medidas de resiliencia urbana para proteger a las comunidades vulnerables del cambio climático y otras adversidades físicas, sociales y económicas. Con el apoyo de la Fundación Rockefeller y otros socios, la Red de Ciudades Resilientes reúne una red mundial de Directores de Resiliencia dedicada a proteger a sus comunidades e infraestructuras críticas de las perturbaciones agudas y las tensiones crónicas. En conexión con una amplia gama de asociados de los sectores público y privado, la Red de Ciudades Resilientes es la principal organización que actúa para crear un futuro urbano más seguro y equitativo.

Créditos

Coordinación Editorial

Luisa Acosta

Revisión y Edición iniciativa

Equipo Ciudades con Futuro de CAF
Equipo Red de Ciudades Resilientes

Diseño Gráfico

Fabiana Parra

Agosto 2020.

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición de CAF y de la Red de Ciudades Resilientes.

La versión digital de esta publicación se encuentra en www.caf.com y resilientcitiesnetwork.org

© 2020 Corporación Andina de Fomento.
Todos los derechos reservados

Autores

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina:

Ma. Florencia Semberoiz

Gerente Operativo de la Unidad Ejecutora de Proyectos de Financiamiento Externo.

Paula Mariano

Directora General de Desarrollo Socio Territorial.

Guayaquil, Ecuador:

Alan Hacay

Director de gestión de riesgos y cooperación.

Área Metropolitana, Guadalajara, México:

Mario Silva

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)

Asunción, Paraguay:

Amilcar Guillén

Unidad de Gestión de la Presidencia de la República a cargo de los proyectos en los Bañados de Asunción.

Experto Invitado:

Jorge Mario Jáuregui.

Arquitecto y Urbanista.

Índice

Ciudades Participantes	01
Presentación de lo Invitados	03
La Sesión en Datos	04
Introducción	05
Retos	
En lo Social	06
En lo Económico	07
En lo Institucional	08
Aprendizajes	
En lo Social	09
En lo Económico	14
En lo Institucional	19

Ciudades Participantes

Ciudad Autónoma de Buenos Aires Argentina

Población Urbana
3.075.646 hab.

Población Metropolitana
15.594.428 hab.

Densidad
15.069.990 hab/km²

Superficie Urbanizada
203 km²

Frente a la propagación del virus COVID-19, la declaración de emergencia pública en materia sanitaria y la implementación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio en todo el territorio argentino desde el 20 de marzo de 2020, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomó la determinación de destinar sus recursos al acompañamiento de aquellos sectores de la población en situación de mayor vulnerabilidad.

En la actualidad, más de 73.000 familias de la Ciudad viven en barrios populares, sin acceso regular a los servicios básicos (redes de agua corriente, energía eléctrica, cloacal), en condiciones de hacinamiento, y sin seguridad en la tenencia del suelo que habitan. Ello determinó las intervenciones a realizar por parte del Estado, a los fines de hacer frente a las necesidades más urgentes. Así, el trabajo se estructuró en los siguientes ejes: salud comunitaria, seguridad alimentaria, higiene urbana, atención a la emergencia habitacional y difusión de medidas de prevención.

Guayaquil Ecuador

Población Urbana
2.723.665 hab.

Población Metropolitana
3.113.725 hab.

Densidad
7917,63 hab/km²

Área Metropolitana
316 km²

Durante la emergencia el equipo del municipio ha enfocado su trabajo dos momentos. El primero de ellos se focaliza en la atención en términos de salud, realizando un trabajo de contención, dado que la atención de la salud no es una competencia de total responsabilidad municipal. Este trabajo se ha llevado adelante en el marco del Plan de Acción de Riesgo de Desastres con apoyo de los Centros de Operación de Emergencias a nivel cantonal. El segundo momento, estuvo relacionado a la seguridad alimentaria a partir de la provisión de alimentos. Actualmente el municipio se encuentra iniciando la recuperación, donde encuentra desafíos relacionados a identificar e implementar medidas efectivas que aseguren el distanciamiento social y el desarrollo de programas que permitan una recuperación económica en los sectores informales. El principal reto es desarrollar una estrategia que permita a las comunidades generar ingresos en el contexto de una nueva realidad.

Ciudades Participantes

Área Metropolitana de Guadalajara México

Población Metropolitana
5.002.466 hab.
Población Urbana
1.460.148 hab.
Superficie Urbanizada
187.9 km²

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) ha liderado, en los últimos años, dos acciones principales relacionadas al desarrollo participativo de asentamientos irregulares : 1. La Ruta 2042 - estrategia de construcción participativa del Programa de Desarrollo Metropolitano que busca informar, sensibilizar e integrar ideas, así como generar consensos entre ciudadanos; 2. Inventario de Asentamientos Irregulares del la AMG, una herramienta importante para entender tendencias sociales y tener datos para formular políticas públicas mejor diseñadas. Estas experiencias han consolidado en la AMG un importante conocimiento de los mecanismos de gobernanza que ha sido útil para estructurar la respuesta a la crisis.

Asunción Paraguay

Población Urbana
525.294 hab.
Población Metropolitana
2.198.662 hab.
Densidad
4.458 hab/km²
Área Metropolitana
128.1 km²

El equipo de trabajo de la Unidad de Gestión de Presidencia encargado de coordinar las intervenciones en los bañados de Asunción, ha estado trabajando durante la emergencia, a través de la implementación de una estrategia de resiliencia, enfocada principalmente en generar cohesión social y empoderar a las comunidades vulnerables para proveer infraestructura mínima de higiene que contenga el incremento de casos. El equipo ha realizado una fuerte coordinación con distintas organizaciones del estado y la sociedad civil para asegurar la alimentación de la población a través de ollas populares y transferencias monetarias. Este trabajo ha encontrado varios desafíos, principalmente en la falta de información estadística que permita generar una política pública a través de información cuantitativa. Dado el levantamiento paulatino de la cuarentena, el reto es poder generar políticas públicas que permitan pasar de la asistencia de la emergencia a la recuperación a través del fortalecimiento económico local utilizando herramientas digitales para apoyar a la población más vulnerable.

Presentación de los invitados

Jorge Mario Jáuregui Experto invitado

Arquitecto y urbanista argentino, es uno de los autores del programa Favela Barrio, que busca generar transformaciones arquitectónicas, urbanísticas y sociales en las favelas de Río de Janeiro. Jáuregui propone un trabajo en los barrios, basado en el conocimiento del soporte de actividades y la red de relaciones existentes, con el fin de resignificar y valorizar el territorio mediante la incorporación de edificaciones de interés público y social.

Este trabajo lo viene desarrollando hace casi 20 años junto a su estudio Atelier Metropolitano establecido en Río de Janeiro.

Luis Bonilla Moderador

Luis Bonilla Ortiz-Arrieta economista y magíster en Estudios Políticos y Sociales Latinoamericanos, es Consultor Senior en Alianzas y Comunicaciones para la Red Global de Ciudades Resilientes Cuenta con más de diez años de experiencia en mejoramiento de asentamientos informales, hábitat popular y desarrollo comunitario en América Latina Fue Director de la Oficina Central de TECHO Internacional y ha trabajado en diversos países de la región, como El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, México, República Dominicana y Haití.

Ha sido consultor de Oxfam, CLACSO y asesor del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y El Caribe. Formó parte del Grupo de Expertos para la elaboración del Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, elaborado por CEPAL y ONU Hábitat, y es miembro activo del Grupo de Trabajo de Desigualdades Urbanas de CLACSO.

La sesión en Datos

Área Metropolitana de Guadalajara México

250 mil

personas en asentamientos irregulares recibieron kits de saneamiento

857

núcleos rurales o agrarios, generando problemática de acceso de servicios y seguridad.

26%

del área urbanizada de la ciudad, identificada con 19.343 hectáreas de asentamientos irregulares.

Asunción Paraguay

250 mil

Personas que viven en asentamientos precarios.

25%

Representa más de 61.000 familias viviendo en "Los Bañados", territorios altamente vulnerables en el lecho del río.

405

Asentamientos precarios.

2500

Kits de alimentación.

2.000.000 kg de alimentos en comedores.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires Argentina

4.5 millones población total.

230 mil.

5% de la población total vive en barrios populares.

8

Barrios estratégicos como foco por parte del gobierno local.

Guayaquil Ecuador

254 mil

Kits repartidos en total.

5000

Kits diarios de alimentación e higiene.

Introducción

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

Según muestra el informe de Social Science in Humanitarian Action (25 de marzo, 2020), la mayor parte de la información que actualmente circula sobre COVID-19 se basa en datos pertenecientes a contextos de ingresos medios y altos; y solo en pocos casos incluye estimaciones relacionadas a los sectores de bajos ingresos y/o informales. Asimismo, las recomendaciones para prevenir los contagios (lavarse las manos, aislarse mantener distanciamiento físico)

suponen la existencia de condiciones básicas de vida y el acceso a servicios esenciales (por ejemplo, agua, saneamiento, espacio adecuado, etc.). Ese mismo informe (al igual que otros informes de organizaciones como ONU Habitat) 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.¹

La actividad económica, las personas, los empleos y los niveles de vida no se distribuyen de manera uniforme a lo largo de los territorios. Por ello es necesario afrontar el desafío de lograr un desarrollo territorial equilibrado e inclusivo, que incorpore a aquellos que históricamente no han sido dibujados en los mapas de la ciudad ni incorporados en las grandes agendas de planificación e inversión. La promoción de comunidades más cohesionadas puede resultar clave para anticiparse, prepararse, responder y adaptarse a los cambios incrementales y a las perturbaciones repentinas, como

la de COVID-19, a fin de sobrevivir y prosperar.

Este documento busca co-construir conocimiento entre las ciudades, entregando algunas ideas clave que puedan servir de inspiración a los procesos de desarrollo barrial y participación comunitaria en los asentamientos informales de América Latina y el Caribe, bien sea estimulando la reactivación económica a través de programas de apoyo a grupos vulnerables, a través de medidas innovadoras para generación de espacios públicos productivos o con acciones para el fortalecimiento del capital social a escala de barrio.

¹ Cities Alliance: Laboratorios de Vivienda (LAVs). Asentamientos precarios y vivienda social: impactos de la covid-19 y respuestas. Nota Conceptual: <https://citiesalliance.org/sites/default/files/2020-04/LAV%20Impactos%20de%20la%20crisis%20del%20COVID-19%20130420%20.pdf>

Retos **En lo social**

Los asentamientos informales han sufrido, en primera línea, las consecuencias negativas de la cuarentena obligatoria impuesta en gran parte de las ciudades de Latinoamérica. Además, el virus ha aterrizado en terreno fértil para exponer y agravar las desigualdades y divisiones sociales preexistentes que caracterizan a gran parte de América Latina, entre ellas, la violencia de género, que en su esfera doméstica se ha visto incrementada durante el período de confinamiento.

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su informe ‘El desafío social en tiempos del COVID-19’², la crisis generada por el coronavirus arrastrará hacia la pobreza a más de 28 millones de personas, lo que representa 4 puntos porcentuales más frente a 2019. En total, casi 215 millones de personas quedarían en situación de pobreza en 2020 en Latinoamérica; es decir, cerca del 35% de la población, de 83 millones estarían en condición de pobreza extrema.

El reto en lo social no es solo cuantificar la vulnerabilidad,

sino cualificarla y entenderla para poder reducir y contener sus efectos. Las poblaciones que habitan en asentamientos precarios se encuentran diariamente con la dificultad de cumplir con los protocolos de distanciamiento físico y medidas de higiene, por condiciones como el hacinamiento y la falta de acceso a servicios mínimos como agua potable y saneamiento. Asimismo la pérdida de empleo y disminución del ingreso del hogar o dificultad para acceder a servicios como educación, salud y abastecimiento de productos de primera necesidad son algunos de los cuantiosos desafíos que enfrentan estos segmentos de población.

A gran escala, los efectos negativos como las consecuencias del cambio climático o el surgimiento de enfermedades y situaciones epidemiológicas graves, como el dengue, que se ha ido agudizando en la región en los últimos años, o el caso particular del COVID-19, plantean un gran desafío de innovación para el sector de salud y desarrollo urbano.

² Este Informe Especial es el tercero de una serie que elabora en 2020 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la evolución y los efectos de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe. En esta edición se actualizan las cifras macroeconómicas derivadas de la crisis sanitaria global y se miden sus diferentes impactos socioeconómicos que evidencian un aumento de la pobreza, la pobreza extrema y reflejan la matriz de la desigualdad en la región.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

Retos En lo económico

La crisis generada por el coronavirus está incrementando el nivel de desempleo en América Latina, a tal punto que al finalizar este año podría alcanzar una tasa del 11,5%, o mayor si la pandemia se prolonga y persiste la necesidad de mantener el confinamiento y el distanciamiento físico.

La Organización Internacional para el Trabajo (OIT) considera que la crisis causará una reducción de alrededor del 10,3% de las horas de trabajo en el segundo trimestre de este año, lo que equivale a 31 millones de trabajadores.³ Asimismo, espera un marcado deterioro de la calidad del empleo, debido al aumento de la informalidad y a la reducción de las jornadas laborales y de los salarios.

Muchos de los asentamientos informales en Latinoamérica son caracterizados por altos niveles de informalidad laboral. Según datos del BID (2020), antes de la crisis del COVID-19, un promedio de 56% de los trabajadores en la región formaban parte del sector informal de la economía, número que se estima hasta el 62% debido a los efectos de la pandemia⁴.

Es clave entender cuál es el rol de los gobiernos locales en el proceso de fomentar la reactivación económica y la generación de empleo y renta, especialmente en los estratos socioeconómicamente más bajos, por medio de iniciativas creativas de financiamiento al microemprendimiento, alianzas para la educación en oficios, entre otros.

³ Según la OIT América Latina es la región con más empleos perdidos por cuenta de la pandemia

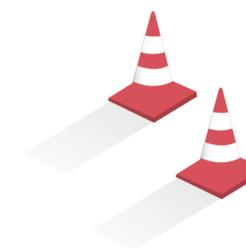
https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_741222/lang--es/index.htm

Ver informe “El COVID-19 y el mundo del trabajo”:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

⁴ Ver informe BID ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe:

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Cómo_impactará_la_COVID-19_al_empleo_Posibles_escenarios_para_América_Latina_y_el_Caribe.pdf



Retos **En lo institucional**

Si bien los gobiernos de distintas escalas se encuentran trabajando en estrategias para la progresiva movilización productiva de la población, si no se controla la curva de contagio de la pandemia, no será posible reactivar la economía de las ciudades. Asimismo, tanto el control de la pandemia como la reapertura económica requieren liderazgo y una rectoría efectiva y dinámica de implementación ágil de los gobiernos. Esto se puede lograr mediante políticas nacionales, regionales y locales que integren políticas de salud, políticas económicas y políticas sociales. También se aboga por una mayor eficacia del gasto fiscal para controlar la pandemia y favorecer la reactivación y la reconstrucción.

Para los gobiernos locales la disponibilidad de capital humano para atender la emergencia, la falta de herramientas e instrumentos para responder a crisis tan prolongadas y la creación de mecanismos de colaboración y diálogo para el fortalecimiento del capital social a escala barrial, son algunos de los grandes desafíos a abordar. Finalmente, es importante considerar que las problemáticas

asociadas a la segregación urbana en Latinoamérica son de carácter histórico y estructural y los gobiernos locales muchas veces no poseen las competencias, capacidades o recursos para efectuar un abordaje integral. En este sentido su rol de proximidad con los territorios y la ciudadanía, les permite una función articuladora clave en la implementación de estas políticas y en la propuesta de soluciones innovadoras, que igualmente requerirán de la incorporación y actuación mancomunada de todos los actores de la sociedad para avanzar en la construcción de ciudades más justas y equitativas.



Aprendizajes **En lo Social**

1 Garantizar la vida y la seguridad de los más vulnerables

La emergencia sanitaria del COVID-19 ha tenido efectos sobre toda la población, pero especialmente sobre aquellos segmentos sociales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social. Desde los gobiernos locales es fundamental direccionar los esfuerzos y recursos a población vulnerable en entornos urbanos. Para evitar el colapso eventual del sistema sanitario es relevante no solo la habilitación de infraestructura clínica sino especialmente orientar los esfuerzos a la prevención. Así, se valoran estrategias donde los gobiernos locales puedan trasladarse a los asentamientos informales y barrios marginales⁵ y acompañar de cerca el comportamiento de la población, con acciones como por ejemplo: brigadas médicas puerta a puerta, limpieza y sanitización del entorno urbano, fumigación, entrega de kits sanitarios, entre otros.

5 Los asentamientos informales poseen denominaciones distintas según la zona geográfica: barrios, villas, favelas, cerros o barriadas. Según la definición recogida por ONU Hábitat en el Informe de Hábitat III (2016) los asentamientos informales son áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana. y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas. Además, los asentamientos informales pueden ser una manera de especulación inmobiliaria a todos los niveles de ingresos de los residentes, tanto ricos como pobres. Los barrios marginales son los asentamientos informales más necesitados y excluidos, y se caracterizan por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado, ubicadas, por lo general, en las tierras más peligrosas. Además de la inestabilidad del derecho de tenencia, los habitantes de los barrios no disponen de infraestructura, servicios básicos, espacio público y áreas verdes, y están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia.

http://oldcedeus.blomster.cl/wp-content/uploads/2017/07/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf



Aprendizajes **En lo Social**

En un segundo orden, es necesario orientar esfuerzos a garantizar la seguridad alimentaria que contenga a aquellas familias que no pueden desplazarse diariamente en medio de la cuarentena a buscar sustento. La provisión de una oferta oportuna y diversa de alimentos, además de sus evidentes impactos en la salud, permite que las familias puedan atender otras dimensiones de la vida social y familiar: educación, cuidados, búsqueda de empleos y en algunos casos, activismo comunitario. En ese sentido, la entrega de bolsas y canastas alimentarias, la habilitación de comedores y ollas solidarias o aportes monetarios para la obtención de insumos básicos, son las principales medidas adoptadas por

las ciudades. Es importante tener en cuenta que los programas sociales de esta índole deben implementarse aprovechando y profundizando las capacidades de organización y gestión que las comunidades han venido desarrollando desde antes y durante la pandemia. Otro aspecto importante, considerar es la presencia de personas en situación de calle o la condición de aquellas familias en riesgo de desalojo por incumplimiento de arriendos de alquiler de vivienda. En este sentido, se insta a las autoridades nacionales y locales a coordinar medidas para evitar este tipo de acciones, habilitar mecanismos de denuncia y contraloría así como atención primaria a personas en situación de indigencia.⁶

⁶ Según estudios de la CEPAL (2010) los niveles de indigencia en algunos países de Latinoamérica pueden superar el 20%:
<https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/8/48458/tabla-pobreza-indigencia-es.pdf>





Dispositivos de testeo en barrios populares / Operativo Detectar.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la ciudad con mayor cantidad de habitantes y mayor densidad poblacional de la República Argentina, por lo que con el fin de mitigar el virus en su etapa inicial, la primer medida fue la estricta aplicación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (20 de marzo de 2020). Sin embargo, ello sería de difícil implementación en los barrios populares, donde las condiciones de hacinamiento, falta de acceso a redes de servicios básicos (agua potable, luz, gas) así como otros servicios públicos (salud, transporte), entre otras características habitacionales, atentaban contra el objetivo de protección de los habitantes, convirtiéndolos en una de las poblaciones más expuestas. Previendo la necesidad de una política pública situada, que se adapte al contexto particular, se procedió a monitorear cuidadosamente la evolución de casos en estos barrios.

Hacia fines de abril, cuando la cantidad de casos en barrios populares se aproximaba a 100, se implementó el Dispositivo Estratégico de Testeo de Coronavirus en Territorio Argentino (DetectAr). El mismo tuvo su inicio la primera semana de mayo en el Barrio 31 (donde hasta el momento se manifestaban el 80% de los casos de barrios populares). A lo largo del mismo mes, el operativo se instaló progresivamente en los barrios de mayor densidad poblacional, así como operativos en barrios de menor escala. El objetivo del dispositivo es la detección temprana de casos de COVID-19, con el fin de realizar un seguimiento, facilitar el distanciamiento y garantizar el

tratamiento necesario, mitigando la contagiosidad del virus. Para ello, en cada barrio se seleccionó una institución de fácil acceso para los vecinos y vecinas, con instalaciones que permitieran su atención y espera (escuelas, centros de salud, centros culturales, estadios de fútbol, entre otros), que luego serían equipadas adecuadamente para ser utilizadas como centros de testeo. En estas instalaciones se realiza el registro del paciente, se toman sus muestras a través de un hisopado, se esperan los resultados del análisis y, en caso de detectarse el genoma del virus, se procede a realizar su derivación y traslado a un centro de atención (variando el destino de acuerdo a la complejidad del cuadro: los casos leves se atienden en hoteles, con equipos médicos de soporte; los casos de mayor complejidad, se atienden en hospitales). Todo ello de manera gratuita.

Cabe destacar que este dispositivo ha sido desarrollado en un marco más amplio de políticas públicas, que en su conjunto han permitido exitosamente mitigar la proliferación del virus en la ciudad en general, y en los barrios populares en particular. El ascenso controlado en la cantidad de casos permitió a la ciudad ganar tiempo para adaptarse y gestionar una respuesta más eficaz a la pandemia, superando las expectativas iniciales. Al día de la fecha, el dispositivo lleva más de 16 semanas en funcionamiento, y se encuentra activo de lunes a lunes, de 9 a 21 horas. Hasta el momento se han realizado más de 40.000 hisopados, permitiendo detectar más de 16.000 casos.

Aprendizajes **En lo Social**

2 Mecanismos de participación desde las bases sociales y relato de corresponsabilidad

En las últimas décadas desde el campo del desarrollo urbano, se viene promoviendo un mayor involucramiento de la ciudadanía en la definición de problemas y la identificación de intervenciones. Esta participación debe trascender lo meramente consultivo y fortalecerse a través de mecanismos y dispositivos que permitan incorporar la pluralidad de voces y prácticas existentes en los asentamientos informales, que históricamente han sido dejados de lado en la planificación de la ciudad.

Los gobiernos locales, a través de sus diferentes unidades técnicas, requieren comenzar a practicar la toma colectiva de decisiones con los actores locales permitiendo avanzar en la construcción de la

confianza que es la piedra angular de cualquier proceso de intervención urbana en el corto y largo plazo. Así mismo, la superación de la pandemia requiere de la colaboración de todas las fuerzas que forman parte de la ciudad, por tanto construir una narrativa de corresponsabilidad y transferencia de compromisos permite la autogestión y el empoderamiento ciudadano a nivel barrial, visibilizando nuevos liderazgos y dinámicas colaborativas en el territorio.

En el fondo debemos avanzar en responder la pregunta de cómo garantizar una participación más activa y profunda por parte de quienes habitamos el territorio para su reactivación desde una lógica colectiva y compartida.

«La participación social se vuelve compleja si no tenemos mecanismos innovadores que permitan integrar estas propuestas, estas experiencias y estas demandas y necesidades»

Mario Silva, Área Metropolitana Guadalajara.

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)

Aprendizajes **En lo Social**

3 Comunicación transversal y efectiva

Uno de los grandes desafíos respecto a las medidas de distanciamiento y prevención está ligado al cambio de hábitos y comportamientos, especialmente en territorios históricamente relegados y con niveles socioeconómicos y educativos que suelen ser medios a bajos. En este sentido la comunicación constante y la creatividad hacia grupos de la población son fundamentales. Se valoran campañas de comunicación multiformato que utilicen como medio canales físicos, tales como folletos, recorridos con megáfonos o visitas puerta a puerta, medios tradicionales como televisión y radio y especialmente la incorporación de medios digitales a través de SMS, whatsapp y/o redes sociales.

De igual forma y no menos importante, las políticas públicas orientadas a la intervención urbana deben adoptar un formato de proximidad que fomente y el diálogo entre los equipos técnicos con llegada territorial y la comunidad (organizada o no organizada) desde sus interlocutores.

4 Resiliencia como estrategia de desarrollo urbano desde lo institucional

La vulnerabilidad es una condición histórica y de carácter sistémico que afecta multidimensionalmente los ámbitos de la vida de las personas que residen en los asentamientos informales. Reconocer, caracterizar y cualificar estas disparidades en términos de género, raza o condición física, es un primer y necesario paso en la construcción de una mirada inclusiva y resiliente que reconozca las vulnerabilidades actuales y permita mitigarlas a escala territorial. En ese sentido, la actuación ágil, creativa y resiliente no debe ser abordada como un hecho puntual, sino como un modo de hacer ciudad. Una estrategia debiera ser:

- **Reflexiva**, capaz de aprender
- **Creativa**, permitiendo reutilizar y optimizar los recursos
- **Flexible**, contando con estrategias alternativas para su adaptación progresiva
- **Inclusiva**, con mecanismo de consulta, participación y comunicación amplia
- **Integrada**, apuntando a una articulación multiactor que permita a los sistemas trabajar juntos

Una estrategia enfocada principalmente en generar cohesión social y empoderar a las comunidades para hacerlos partícipes de la construcción de sus territorios.

Aprendizajes **En lo Económico**

1 Garantizar cadenas de abastecimiento y disponibilidad de insumos básicos

Los estrictos lineamientos nacionales para atender a la pandemia han afectado gravemente las cadenas de suministros, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria y el acceso a insumos básicos para la atención médica y sanitaria.

Los gobiernos locales, en este marco de complejidad operacional, deben asumir el rol de facilitadores de la gestión, promoviendo conversaciones, cooperación y alianzas que garanticen el abastecimiento seguro de alimentos, evitando grandes desplazamientos por parte de la población. Esto requiere de una mirada multiescalar y multisectorial, evitando la subida de precios y la especulación que afectan en especial a los grupos con menores ingresos económico.

Va a ser esencial movilizar equipos para gestionar en primer lugar la respuesta a la crisis sanitaria y, en segundo lugar, centrarse en la evaluación de la cadena de suministro de insumos alimentarios.

2 Reactivación segura y progresiva de sectores productivos

Una de las maneras más efectivas de cuidar de la sociedad en medio de la pandemia es ayudar a las personas y sectores a cuidar de sí mismos, es decir, diseñar mecanismos y estrategias de operación seguras que garanticen el empleo, especialmente a aquellos sectores que por sus características de educación e infraestructura, no pueden acceder a estrategias de trabajo remoto a través de internet. Para llegar ello se debe repensar también las centralidades urbanas y trasladar oportunidades a los territorios históricamente segregados, identificando y mapeando redes de economía barrial que puedan permitir el intercambio de productos y servicios a escala de barrio.

Aprendizajes **En lo Económico**

3 Innovación en fuentes de financiamiento

Los muchas veces limitados presupuestos municipales (incluso regionales y nacionales) se han visto altamente sobrepasados en cuanto a la capacidad de atender todos los frentes de inversión que ha demandado la pandemia. Esto obliga a mirar estratégicamente todos los recursos disponibles no solo en materia presupuestaria sino a nivel de alianzas, por una parte con la empresa privada, que en muchos casos se ha mostrado dispuesta a colaborar en la prestación de insumos y servicios para la emergencia, especialmente en el sector de salud.

Así mismo, observamos como muchas de las ciudades han recurrido a financiamientos internacionales a través de organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, permitiendo apalancar fondos para destinarlos a los sectores menos favorecidos. Así mismo se valora la voluntad política de acompañar la emergencia con un presupuesto importante (en caso de tenerlo) o de poner a disposición capital humano para viabilizar fuentes de financiamiento.



Aprendizajes **En lo Económico**

4 Generación de fuentes de trabajo y educación para mejorar los niveles de productividad

La realidad de gran parte de las familias de clase media y baja es que están perdiendo sus empleos, y con esto la posibilidad de sostenerse en el mediano plazo. Más allá del apoyo puntual a la emergencia, el desafío principal de las políticas públicas es la generación de fuentes de trabajo y renta, estimulando la reactivación y promoción económica a través de programas de apoyo a grupos vulnerables respondiendo a la pregunta sobre cómo articular el urbanismo social con la economía popular.

Son necesarios programas que permitan una recuperación económica en los sectores informales, donde el reto es generar una estrategia que permita a las comunidades generar ingresos en el contexto de una nueva realidad. En este sentido se destacan las estrategias que fomentan la educación en oficios a través de la vinculación con universidades y empresas privadas.

Insight 2 | Guayaquil



Sistema de Becas para Capacitación en Oficios

La Municipalidad de Guayaquil como parte de sus programas de apoyo a la recuperación económica desplegó un programa para estimular a talleres de costura con el soporte de la Dirección de la Mujer. El programa consistió en la confección de mascarillas adquiridas por el Municipio (repartidas en los kits que se entregaban a las familias), consolidando una estrategia de doble beneficio.

Así mismo se logró construir un sistema de becas con universidades para oficios pensado en trabajos de corto plazo, que pudieran representar una opción de empleo para los sectores sociales que han tenido mayor impacto en sus ingresos.

Aprendizajes **En lo Económico**

5 Pensar la productividad desde las infraestructuras comunitarias

La calidad del medio construido es uno de los factores que mayor impacto tiene en el bienestar social de las comunidades. En este sentido la evidencia revela un déficit de equipamientos que dificultan el desarrollo integral de los sectores populares. Los equipos técnicos territoriales deben, hoy más que nunca, innovar en estrategias de gestión del suelo para la generación de espacios colectivos productivos, con el fin de resignificar y valorizar el territorio mediante la incorporación de edificaciones de interés público y social.

Si bien los proyectos habitacionales permiten nutrir la economía a través de la generación de empleos, hoy es necesario pensar sobre la vivienda de forma integral con núcleos de equipamiento pensados no solo para su función residencial, sino productiva, a través de la generación de economías barriales, catalizando dinámicas productivas en el territorio.

«Hoy precisamos centros de generación de trabajo y renta. Un centro que genere trabajo, capacitación laboral, educación, trabajo, cultura, convivencia y espacio público»

Jorge Mario Jáuregui

Experto Invitado



Aprendizajes **En lo Económico**

6 **Apuesta por la innovación y la tecnología**

La brecha digital es aún una de las grandes desigualdades a salvar para entregar oportunidades a los grupos más vulnerables. Sin embargo, según un estudio de Internet World Stats, la penetración media en la región de Latinoamérica es 13 puntos superior a la global, de un 67%, y el número de personas que son usuarios de la red asciende a casi 440 millones.⁷ Esto representa una oportunidad de utilizar las tecnologías de la información, la comunicación y la innovación empresarial al servicio de las comunidades más relegadas. Gran parte de las iniciativas se han centrado en visibilizar la oferta local a través de páginas web o redes sociales para poder llegar a más consumidores. Así mismo debemos pensar sobre las nuevas centralidades urbanas como un híbrido entre alta tecnología (innovación) y tecnología tradicional (artesanía/oficios), donde se pueda abrir un espacio de conversación y transferencia de conocimiento, agregando valor a las comunidades, especialmente a los más jóvenes.

⁷ Foro Económico Mundial: ¿Cuántas personas usuarias de Internet hay en América Latina?
<https://es.weforum.org/agenda/2019/03/cuantas-personas-usuarias-de-internet-hay-en-america-latina/>

Insight 3 | Paraguay



Visibilización de las redes y fortalecimiento de la colaboración a través de la tecnología

Destaca en Paraguay la iniciativa Wendá⁸, una plataforma web que se concibe como un espacio de articulación, promoción y fortalecimiento de iniciativas ante los desafíos.

Esta es una iniciativa privada-pública que propone el trabajo coordinado entre la academia, el sector productivo, la sociedad civil y el sector público con la intención de generar hojas de ruta para los avances en innovación y tecnología en Paraguay.

La plataforma ofrece un mapa de iniciativas en los diferentes sectores de la ciudad con foco en las zonas más vulnerables. Un espacio donde todas las iniciativas tienen espacio para conectarse y potenciarse entre ellas y con los usuarios a modo de sumar esfuerzos para ir construyendo territorios resilientes.

Wendá busca ser una plataforma articuladora que integra y potencia iniciativas locales valiéndose de ser un trabajo colaborativo público privado teniendo en cuenta estos tres pilares de acción: **Resiliencia Empresarial, Reconversión Laboral y Resiliencia Ciudadana.**

⁸ Ver wenda.org.py

Aprendizajes **En lo Institucional**

1 Respuesta ágil y articulación de diferentes instancias y niveles de gobierno: coordinación metropolitana, regional y local

Una de las características de las situaciones de emergencia y riesgo es que requieren no solo una gran velocidad de respuesta sino un nivel amplio y efectivo de coordinación, especialmente en un contexto donde los lineamientos nacionales están poco adaptados a la realidad de las ciudades, y muy en especial de los asentamientos precarios.

Este aparece como uno de los grandes desafíos que está en las agendas de los gobiernos locales, quienes además deben coordinar hacia lo interno con los diferentes núcleos territoriales y diferentes voces y organismos de la sociedad civil, considerando que es justo la acción basada en el trabajo intersectorial la que permite crear mecanismos de acción y respuesta más innovadoras y más resilientes.

Así mismo el desarrollo de ordenanzas y la fiscalización respecto a su cumplimiento requiere un gran despliegue humano y económico.

Aprendizajes **En lo Institucional**

2 Políticas públicas situadas y enfoque territorial

El contexto que vivimos ha revelado una oportunidad para repensar y recalificar áreas de la ciudad que se encontraban segregadas, a través de un urbanismo integral y diverso que promueva la generación de mejores condiciones y un acceso distribuido a los beneficios y oportunidades de la ciudad.

Esto no puede construirse desde una mirada genérica y homogénea sino desde un enfoque que reconozca las particularidades del territorio a través de una adaptación al entorno: sus prácticas y dinámicas, su valor cultural y social, su materialidad y saber popular, para una construcción adaptada a los planes y programas.

Es clave entender las muchas asimetrías territoriales, especialmente en cuanto al acceso a oportunidades: servicios públicos, vivienda, transporte público, y así atender con foco estratégico los aspectos prioritarios de cada uno de los asentamientos. Tan importante como comprender las particularidades de cada asentamiento, es promover una estrategia que abarque e integre todos los territorios de la ciudad.

Insight 4 | Guadalajara



Ruta 2042, Guadalajara. Planificación Estratégica Participativa.

En el año 2018 el AMG recibió el **Premio Internacional de Guangzhou a la Innovación Urbana**, por contar con proyectos como la Ruta 2042 que proponen una planificación estratégica metropolitana de manera participativa, visibilizando cómo las dinámicas del territorio y experiencias concretas que pueden y deben ser integradas en los procesos de planificación.

Al día de hoy se han llevado a cabo más de 120 sesiones de la ruta, de entre uno y dos días de trabajo colaborativo de consulta con vecinos y vecinas de centralidades satelitales o emergentes, a través de un kit de herramientas para levantamiento de necesidades y líneas base.

Aprendizajes **En lo Institucional**

3 Articulación de escalas y sectores de intervención

La acción para ser integrada y efectiva requiere más que nunca una visión de la ciudad como sistema donde podamos entender cada una de las escalas de actuación, de acuerdo a la cantidad de familias afectadas o de territorio a intervenir, intentando estimar la rentabilidad social, ambiental y económica de las iniciativas en cada caso. Si bien debemos avanzar en la actualización de modelos efectivos de coordinación y gobernanza metropolitana, es a su vez necesario avanzar en la ideación y exploración respecto a mecanismo de gestión a escala barrial por medio de redes ciudadanas y en estrecha articulación con la sociedad civil y el gobierno local. Así mismo la construcción de una visión de largo plazo permitirá dinamizar y orientar las iniciativas a través un abordaje integrado.

⁹ En los años se ha disminuido el porcentaje de migraciones campo-ciudad, y se han incrementado los desplazamientos humanos entre países, o incluso dentro de la misma urbe por fenómenos como la gentrificación que llevan a desalojos y desplazamientos masivos de pobladores por incapacidad de pago de arriendos o un aumento generalizado en el costo de la vida.

4 Levantamiento de información para la toma de decisiones

El trabajo en barrios populares y asentamientos informales se encuentra bajo el desafío de haber sido invisibilizado históricamente. Ante la falta de información estadística y georeferenciada que permita generar una política pública a través de información cuantitativa y frente al levantamiento paulatino de la cuarentena, el reto es poder generar políticas públicas que permitan pasar de la asistencia de la emergencia a la recuperación a través del fortalecimiento económico local de la población más vulnerable.

Estos territorios siguen siendo el lugar donde las familias provenientes de zonas rurales o de otras ciudades⁹, aún encuentran oportunidades aunque con condiciones de mucha fragilidad, escasas redes sociales y dificultad para acceder a empleo, especialmente al empleo formal. La identificación y caracterización de estos territorios facilita información para la acción, orientando la estrategia y permitiendo observar y medir impactos y mejoras en el tiempo, visibilizando la eficiencia en la inversión de recursos públicos.



Inventario de Asentamientos Irregulares: Caracterización Social y de Entorno Urbano.

El inventario de Asentamientos Irregulares de la AMG constituye una herramienta importante para entender tendencias sociales y tener datos para formular políticas públicas mejor adaptadas a la realidad actual. Estas experiencias han consolidado en la AMG un importante conocimiento de los mecanismos de gobernanza que ha sido útil para estructurar la respuesta a la crisis.

El objetivo general fue, por una parte, caracterizar la población, entorno y condición jurídica de los asentamientos de origen irregular del Área Metropolitana de Guadalajara, con la finalidad de que el producto sea un insumo para el Programa de Desarrollo Metropolitano; por otra parte, así como obtener una serie de análisis e indicadores territoriales que nutran el Sistema de Información y Gestión Metropolitana.

En medio de la pandemia la estrategia del IMEPLAN se ha nutrido de la aplicación de mecanismos digitales, que no sustituyen el trabajo en terreno más complementan el levantamiento a nivel fotográfico y georreferencial.

Lo que arroja el trabajo de modelación climática es que quienes viven en mayor precariedad son los que van a verse afectados por las mayores temperaturas, el mayor riesgo de inundaciones, productos que muestran la importancia de entender y caracterizar los asentamientos informales para orientar la acción de la política pública.

¿Qué se analizó?

- Agrupamiento de más de 10 viviendas.
- Viviendas ubicadas en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares.
- La falta de acceso regular a por lo menos un servicio básico (agua potable, saneamiento, energía, etc.).
- La falta de una vivienda digna.
- La falta de acceso generalizado a servicios sociales que la ciudad provee (transporte, educación, trabajo formal).

Productos de la caracterización:

- Levantamiento masivo de información a través de encuestas
- Construcción de base de datos del levantamiento de información
- Análisis y elaboración de informes (indicadores territoriales, cartografía)
- Informe final (incluye número y caracterización de asentamientos informales en el AMG)

«Los procesos socio-económicos demandan permanentemente la adecuación de los espacios urbanos, existentes y a ser creados. El crecimiento urbano desbordado, la escasez de suelo y las nuevas formas de habitar la ciudad exigen pensar nuevas soluciones para atender a las demandas de habitabilidad, privacidad y trabajo en casa. Más que nunca resulta necesario pensar los proyectos en relación con el aporte urbano que puedan realizar, como piezas que construyen ciudad y no como inserciones aisladas indiferentes al lugar donde se inserten.»¹⁰

Jorge Mario Jáuregui

Arquitecto y Urbanista.

10 Ver <http://www.jauregui.arq.br/escritos-la-pandemia.html>

ciudades con futuro

una iniciativa de CAF

