



DE LA PLUMA DE LA COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA SISCA



© Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA).

APROVECHANDO EL POTENCIAL DEL PROYECTO MESOAMÉRICA

# BRECHAS ESTRUCTURALES, RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y VIVIENDA EN EL POST COVID-19

*El presente artículo ha sido elaborado de manera conjunta por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de México (SEDATU), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de México (INFONAVIT), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia (MINVIVIENDA), la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y Cities Alliance<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup>Colaboraron en este artículo: Claudia Fernández Acuña, Óscar Javier Garduño Arredondo, Javier Garciadiego Ruiz, Alejandra de La Mora, Nora Núñez Carranza, Julio César García López, Patricia Eugenia Martínez Coral, Alan Asprilla, Lily Andrea Torres Hernández, Gloria Yanira Quiteño Jiménez, Gabriella Cecilia Portillo Chacón, Hector Becerril Miranda, Patricia Rodríguez Gryciuk, Anacláudia Rossbach.

## 1. La vivienda como pilar de reconstrucción sostenible, el consenso en América Latina y el Caribe

Latinoamérica y el Caribe (ALC) han sido severamente afectados por la COVID-19. En diciembre de 2020, concentraban 18.4% de los casos a escala global y 27.8% de los fallecimientos, cuando albergan a solo 8.4% de la población mundial (CEPAL, 2021). Las afectaciones se concentraron de forma importante en los segmentos poblacionales de bajos ingresos, es decir, en los sectores informales de la economía y de la ciudad; esta es la región más urbanizada del planeta.

Hasta el momento, no se cuenta con un diagnóstico profundo sobre el impacto de la pandemia, pero según la CEPAL (2021), ALC fue también la región en desarrollo más afectada en términos económicos; el PIB regional cayó -7.7% en 2020. A pesar de las medidas de protección social, se estima un retraso de 12 años en pobreza y 20 años en pobreza extrema. Además, el número de personas viviendo con ingresos de hasta tres veces la línea de la pobreza (vulnerabilidad económica) pasó de 467 millones a 491 millones entre 2019 y 2020, lo que contribuirá a aumentar el número de hogares en asentamientos informales. Este fenó-

meno, característico de las urbes latinoamericanas, expone las profundas brechas estructurales a superar para lograr el desarrollo social y económico, necesario para establecer bases sólidas de crecimiento y expansión sostenibles en la región.

En los asentamientos informales se visibilizan los efectos de la pandemia en sus múltiples dimensiones, desde las dificultades para atender a las recomendaciones básicas de la Organización Mundial de Salud (OMS), como quedarse en casa y lavarse las manos, hasta la prevalencia de infecciones por la desconexión con los sistemas de servicios de salud. La población que habita en estos asentamientos también sufrió la disminución de ingresos por el desempleo y las interrupciones en las cadenas productivas informales, la interrupción de los servicios de educación asociada a la brecha digital y los casos más severos de violencia doméstica que afectaron, sobre todo, a las mujeres. Todo esto intensificó los conflictos sociales y la incidencia delictiva (Américas Quarterly, 2021; Nexos, 2020).

Por otro lado, y desde una perspectiva optimista, es fundamental resaltar que múltiples respuestas, tanto de política pública como de la sociedad civil organizada, se generaron en las ciudades y países de la región.





Un paquete importante de medidas de emergencia fue implementado para atender las necesidades inmediatas de la población más vulnerable, como las alimentarias, las de salud y las financieras, pero también las de preservación de la seguridad de la vivienda como espacio mínimo de protección frente a los riesgos de salud.

Desde el sector de la vivienda, diferentes medidas regulatorias y de política fueron impulsadas en muchos países de la región: la suspensión de desalojos; el diferimiento de pagos; el congelamiento de hipotecas; la ampliación de subsidios y subvenciones tanto para preservar los pagos crediticios como para sostener la manutención de los hogares y el pago de alquileres; la ampliación en el acceso al agua, mejoramiento y auto-producción; el impulso de programas para la atención de la población migrante, además de protocolos y modelos de gobernanza colaborativa entre el gobierno y la sociedad civil.

Es importante mencionar que en América Latina los espacios de diálogo regional sobre temas urbanos y de vivienda no solo se han expandido de manera gradual en los últimos años impulsado sobre todo por la Conferencia Hábitat III, sino que se ha consolidado una articulación importante entre actores gubernamentales y no gubernamentales, de la mano con agencias internacionales de desarrollo.

La Asamblea de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe/MINURVI, tuvo un rol importante en promover la reflexión y el intercambio de experiencias y amplió signifi-

cativamente los espacios de diálogo con otras esferas de gobierno y de la sociedad. Bajo la presidencia de Colombia, su actuación estratégica en el proceso de mapeo, intercambio y documentación de políticas públicas y respuestas a la pandemia fue crucial para apoyar a los países de la región y apalancar la coordinación multisectorial (Magalón & Velásquez, 2021; Ortiz & Di Virgilio, 2020).

De manera similar, en Centroamérica, el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), con el apoyo de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), fortaleció el diálogo y el intercambio entre actores clave de los países, con el fin de lograr el apoyo mutuo en el momento de la emergencia, desarrollar planes de recuperación y reconstrucción, y enfatizar la importancia de la dimensión urbana en la región (SISCA, 2020, 2021).

Los esfuerzos de diálogo e intercambio no se limitaron a los agentes institucionales. Numerosas redes de solidaridad emergieron en las comunidades, ciudades y países, algunas de estas establecieron enlaces a nivel regional; redes y plataformas más estructuradas de actores sociales, académicos y privados también se ampliaron significativamente. Dos ejemplos son la Plataforma de Prácticas Urbanas (UHPH), que logró reunir un acervo robusto de experiencias de impacto e innovación al tiempo que estableció un canal de asistencia técnica mutua a través de un Foro Regional de Vivienda y Hábitat, y los Laboratorios de Vivienda conocidos como LAV.

Cabe señalar que en el presente año, la comunidad de países integrantes de la Conferencia de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), bajo la Presidencia *Pro Tempore* de México, direccionó su atención hacia el sector vivienda como eje central de reactivación económica y, en un esfuerzo de construcción colectiva, movilizó actores e insumos para promover la comprensión más holística de la vivienda y así evitar cometer errores pasados. Su Encuentro de Vivienda y Reactivación Económica Inclusiva; Equitativa y Sostenible, realizado en agosto de 2021, constituye el ápice de un proceso colaborativo para establecer consensos sobre la necesidad de orientar la etapa posterior a la emergencia sanitaria en políticas y acciones centradas en la sostenibilidad y el desarrollo equitativo de largo plazo.

A partir de la presentación de casos y experiencias relevantes en la región se concluyó que es posible aprovechar esta oportunidad, que la reactivación económica puede atender de manera simultánea las brechas estructurales de desigualdad en la región y los desafíos ambientales que enfrentamos, por medio de acciones basadas en principios comunes, que permitan mejorar la calidad de vida de las personas mediante la mejora del *stock* urbano existente, el aprovechamiento de los espacios vacíos y subutilizados en los centros urbanos, en el fortalecimiento de los vínculos entre vivienda, los asentamientos precarios y la planificación urbana, considerando el enfoque de género y apalancando los circuitos productivos locales y los vínculos urbano-rurales, los mecanismos de gobernanza participativa y el enfoque local.

La conclusión central de este debate, que incluyó actores políticos, sociales, del sector privado, de la academia, de agencias internacionales y de la banca de desarrollo, es que la vivienda es un eje central para reactivar la economía de los países y debe estar al centro de los paquetes de estímulos que ahora se deli-

nean, no solo en términos de generación de empleos, por medio de la construcción de nuevas viviendas, sino mucho más allá: ampliando los mercados de consumo y las cadenas productivas a través de la inserción e integración de territorios precarios y marginales en los sistemas económicos urbanos, además de contribuir a la eficiencia total de las ciudades.

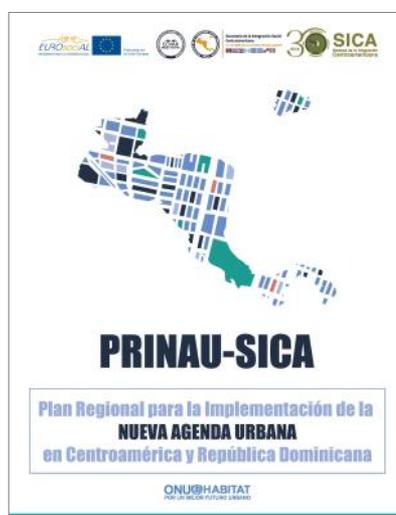
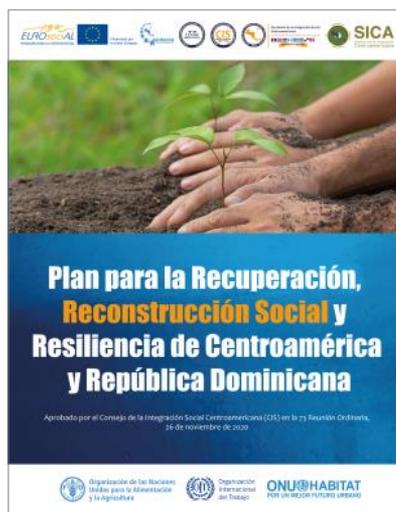
## 2. Hoja de ruta para Centroamérica: la agenda urbana, la recuperación, reconstrucción y resiliencia

En este escenario regional, donde la articulación y los intercambios colaborativos ganan espacios importantes del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y desde su área social, Centroamérica y República Dominicana dedican esfuerzos colectivos para mapear y mejorar las políticas de respuesta frente a la pandemia, así como a formular un conjunto de instrumentos para fortalecer el marco institucional urbano y el desarrollo de las ciudades, además de definir áreas prioritarias de acción con el fin de promover la recuperación, la reconstrucción y la resiliencia de la región.

De manera articulada, y como resultado de consensos colectivos dentro del SICA, se aprobaron dos planes importantes: (i) El *Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia de la Región SICA (Plan 3R)*, que contempla un eje de inter-

vención vinculado a los retos del desarrollo urbano sostenible en el que se hace énfasis en medidas para transformar la realidad de los asentamientos informales y el fortalecimiento de planificación urbana como aporte a la construcción de ciudades más inclusivas, sostenibles y resilientes, al tiempo que se reconoce la importancia del sector vivienda en el proceso de recuperación tras los efectos de la pandemia.

(ii) El *Plan de Regional de Implementación de la Nueva Agenda Urbana (PRINAU/SICA)*, elaborado con el apo-



yo de EUROsociAL+ y la asesoría de ONU Hábitat y CEPAL, fue aprobado por el CCVAH en mayo de 2021, teniendo como propósito fortalecer y reorientar el desarrollo y la planificación urbana y territorial bajo el cambio de paradigma promovido por la Nueva Agenda Urbana (NAU): reducir la desigualdad socioespacial entendida como imperativo social y contribución necesaria para un desarrollo urbano inclusivo, y acelerar políticas y acciones para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático en las ciudades y territorios; y en alineación con la NAU, el *PRINAU/SICA* coloca a la vivienda al centro de las estrategias urbanas.

En el proceso de elaboración del *PRINAU/SICA* y de cara a la versión más territorializada de los proyectos del eje 3 del *Plan 3R*, se desarrolló una serie de LAV que fueron fundamentales para identificar los territorios vulnerables urbanos, ampliar la información y el conocimiento de los asentamientos precarios y promover políticas de mejora e integración a la ciudad y a los circuitos económicos. También fue crucial para establecer la importancia de ampliar el acceso al suelo con el fin de atender las necesidades de vivienda, por medio de la planificación urbana y el ordenamiento territorial, además de evidenciar su potencial para generar financiamiento a través de la captura de plusvalías y reconocer que se requiere fortalecer los marcos nacionales y una política urbana orientada que garantice su función social y el derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada.

Otro de los temas centrales que fue remarcado en el ámbito de la elaboración de los dos planes fue la importancia de visibilizar a las mujeres y la necesidad de promover la equidad de género, reconocer sus derechos de manera concreta a través de procesos de titulación de la propiedad y su rol en la toma de decisiones para apalancar su potencial económico a través de estrategias productivas locales. También es importante mencionar que dentro de la riqueza de información recabada en los LAV, se destacaron temas amplios a ser retomados en el *PRINAU/SICA* como son: la gobernanza participativa, las capacidades de gestión local, el rol de las ciudades intermedias y la oportunidad para el asociativismo (la gobernanza metropolitana) en el marco de procesos de descentralización son algunos aspectos estratégicos identificados como fundamenta-

les para mejorar la competitividad con la atracción de nuevos capitales y el avance de la agenda urbana en la región.

Igualmente, tanto para el *Plan 3R* como para el *PRINAU/SICA*, se consideró también el fenómeno migratorio en Centroamérica y sus implicaciones, entre ellas las consecuentes oportunidades generadas para el potencial productivo y el desarrollo social de las ciudades; la presión del crecimiento no planificado sobre los recursos hídricos y la naturaleza; la necesidad de preservar la salud pública por medio de la calidad de vida y acceso a servicios básicos; y la vulnerabilidad y los riesgos relacionados con la inseguridad y el cambio climático (*PRINAU/SICA*, 2021).

Las prioridades identificadas por medio de los procesos de planeación antes mencionados están en línea con los consensos regionales en Latinoamérica y las agendas globales: la ciudad y la vivienda como escalas prioritarias para garantizar la salud de la población y promover el desarrollo, fundamentalmente durante la recuperación. Urge aprovechar su potencial económico, no solo por su capacidad de crear empleo a corto plazo, sino por su potencial de agregar nuevos activos a la economía: integrar territorios marginalizados, fortalecer la capacidad productiva de mujeres, migrantes y otros grupos vulnerables, incorporar los circuitos productivos informales, entre otros. Es decir, para sostener un modelo de desarrollo más integral y con una mirada de largo plazo. Cabe mencionar un aspecto crucial de estos procesos de diálogo, que genera cierto grado de optimismo: es evidente la convergencia entre los actores públicos, sociales y privados, entre los países y esferas de gobierno en la región. Además, hay un sólido acervo institucional, de capital social y de experiencias, alineado con la visión colectiva de desarrollo, que ofrece una base sólida para el éxito de los planes, bajo la asistencia de las instancias de gobernanza de SICA, principalmente el CCVAH.

### **3. Por una alianza estratégica a partir del Proyecto Mesoamérica (PM) y la oportunidad de Tuxtla**

La próxima Cumbre Presidencial del Mecanismo de

Diálogo y Concertación de Tuxtla presenta una oportunidad estratégica, considerando el acervo de políticas públicas urbanas y de vivienda de México y Colombia, así como sus respectivos roles de liderazgo regional señalados. El Proyecto Mesoamérica puede convertirse en un pilar importante para dar seguimiento a la hoja de ruta de recuperación iniciada en Centroamérica, enfocada en temas urbanos y de vivienda, así como un medio para dar continuidad en el ámbito de los 10 países que conforman el PM a la riqueza de los diálogos identificados en el marco de la CELAC durante la Presidencia *Pro Tempore* de México y de la MINURVI durante la Presidencia Colombia.

Fortalecer los espacios de diálogo político, intercambio técnico y de buenas prácticas fue una directriz unánimemente apuntada en los procesos de discusión y debate del *PRINAU/SICA* y del *Plan 3R*. En este sentido y para la implementación de la ruta planificada, el compromiso político de apoyo mutuo para el desarrollo de la política urbana entre los países que integran el Mecanismo de Tuxtla será un refuerzo muy significativo a las acciones implementadas por los países miembros del SICA.

Las políticas y marcos nacionales de México y Colombia están orientados en líneas similares a lo planteado en Centroamérica y República Dominicana, a través de los planes *PRINAU/SICA* y *3R*: considerar a la vivienda como un reactivador económico, pero sobre todo como un derecho humano, permitirá entender que urgen procesos distintos a los del pasado, una visión más holística e integrada, el impulso de la planificación urbana equitativa, el aprovechamiento del *stock* existente con la mejora y la integración de los territorios vulnerables, el entendimiento de los riesgos y las oportunidades que presenta el contexto latinoamericano actual, en términos de flujos migratorios, cambios climáticos, de inseguridad, de desigualdades y brechas estructurales.

En México y Colombia surgen experiencias innovadoras en las escalas locales, municipales y metropolitanas, desde los sectores social, académico y privado, lo que constituye una fuente relevante de conocimiento práctico y teórico que, sumada al acervo centroamericano, puede beneficiar a todos los países involucrados.

En otras palabras, una alianza estratégica bajo el Proyecto Mesoamérica, impulsada por el Mecanismo de Tuxtla, puede generar una plataforma dinámica para la asistencia técnica, la construcción de consensos para la acción, y en última instancia la generación de una masa crítica para la mejora continua de la política pública en sus varias escalas y en el espíritu de corresponsabilidad y participación ciudadana que plantea la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

El sector de Vivienda del PM se convierte entonces en el espacio ideal para potenciar la complementariedad y la cooperación entre los 10 países miembros a fin de ampliar y mejorar sus capacidades y de hacer efectiva la reflexión, asesoría mutua e instrumentación de proyectos que promuevan el desarrollo de políticas integrales que consideren la relación entre vivienda y desarrollo urbano para construir ciudades y asentamientos humanos que cumplan su función social, económica y ambiental, favoreciendo la gestión sostenible del suelo, la consolidación de ciudades compactas y resilientes que integren aspectos de movilidad, gestión ambiental y servicios para toda la población.

