

Políticas de vivienda y desarrollo urbano en América Latina y el Caribe en el marco del COVID-19

Primera edición



Editores: Jonathan Malagón y Elkin Velásquez

• Iván Duque Márquez • Jonathan Malagón González • Elkin Velásquez Monsalve
• Román Meyer Falcón • Irene Campos Gómez • Irene Moreira Fernández • Sergio Amaya Orellana • Samuel Rodiles Planas • Felipe Ward Edwards • David Ricardo Andrade • Anelis Marichal González • José Mena Álvarez • Ibis Menéndez-Cuesta González • Sandra Moreno Barahona • Marcela Rey Hernández

Políticas de vivienda y desarrollo urbano en América Latina y el Caribe en el marco del COVID-19

Iván Duque Márquez
Jonathan Malagón González
Elkin Velásquez Monsalve
Román Meyer Falcón
Irene Campos Gómez
Irene Moreira Fernández
Sergio Amaya Orellana
Samuel Rodiles Planas

Felipe Ward Edwards
David Ricardo Andrade
Anelis Marichal González
José Mena Álvarez
Ibis Menéndez-Cuesta González
Sandra Moreno Barahora
Marcela Rey Hernández

Jonathan Malagón González
Elkin Velásquez Monsalve
-Editores académicos-

legis


PRIMERA EDICIÓN 2021

© Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia
© Jonathan Malagón González y Elkin Velásquez Monsalve (editores académicos)
© Legis Editores S.A., 2021

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro,
por cualquier proceso digital, reprográfico o fónico, por fotocopia, microfilme,
offset o mimeógrafo, sin previa autorización del editor.

legis

Fundadores: *Tito Livio Caldas (1922 - 2016)*
Alberto Silva (1926 - 2020) - Miguel Enrique Caldas (1928 - 2020)

Junta Directiva: *Andrés Caldas Rico,*
Rubén Darío Lizarralde Montoya, Diego Vélez Montes,
Diego Jara Pinzón, Miguel Mcallister Reyes,
Hugo Díaz Báez, María Alejandra Peñalosa Arguijo,
Jorge Villalobos Salcedo, Martín Ramos Vegalara

Gerente General: *José Antonio Currea Díaz*

Gerente Editorial: *Martha Penen Lastra*

Diseño de Carátula: *Juan Felipe Ulloa*

Diagramación: *Preprensa Editorial*

Impresión: LEGIS S.A.

ISBN PAPEL: 978-958-797-137-8

ISBN E-BOOK: 978-958-797-138-5

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo

Maimunah Mohd Sharif, Directora Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).....	xv
---	----

Introducción

Jonathan Malagón González, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia y profesor de la Universidad Nacional de Colombia & Elkin Velásquez Monsalve, Director del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para Latinoamérica y Caribe.....	xix
---	-----

Capítulo 1. PLAN CIUDADES 2050

Felipe Ward Edwards, Ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile.....	1
---	---

Capítulo 2. VIVIENDA Y AGUA POTABLE EN LA RESPUESTA AL COVID-19: EL CASO DE COLOMBIA

Iván Duque Márquez, Presidente de la República de Colombia; Jonathan Malagón González, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio y profesor de la Universidad Nacional de Colombia; Marcela Rey Hernández y David Ricardo Andrade.....	13
--	----

Capítulo 3. COVID-19: UNA OPORTUNIDAD PARA EL SECTOR VIVIENDA DE COSTA RICA

Irene Campos Gómez, Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica.....	31
---	----

Capítulo 4. APORTES DE CUBA EN MATERIA DE URBANISMO PARA ENFRENTAR A LA COVID-19

Samuel Rodiles Planas, Presidente del Instituto de Planificación Física de Cuba (IPF); colaboradores: Dra. C. Arq. Anelis María Marichal González. Directora General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del IPF; Dra. C. Arq. Ibis María Menéndez-Cuesta González, Subdirectora General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del IPF; y Arq. José Mena Álvarez. Director de Urbanismo del IPF.....	57
--	----

Capítulo 5. UN ENFOQUE SOCIOECONÓMICO SOBRE LA VIVIENDA SOCIAL EN HONDURAS	
Sergio Roberto Amaya Orellana, Presidente de la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (CONVIVIENDA). Colaboradora. Sandra Berenice Moreno, Subdirectora Ejecutiva CONVIVIENDA.....	93
Capítulo 6. RECUPERANDO LA VISIÓN SOCIAL Y DE DERECHOS PARA LA VIVIENDA EN MÉXICO	
Román Meyer Falcón, Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	123
Capítulo 7. CASO DE URUGUAY	
Irene Moreira Fernández, Ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Uruguay	139

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	xv
INTRODUCCIÓN.....	xix

Capítulo 1. PLAN CIUDADES 2050

1. CIUDADES: LO QUE DEJÓ EN EVIDENCIA LA PANDEMIA.....	1
2. ACCESO UNIVERSAL AL TECHO Y DERECHO A LA CIUDAD.....	2
3. PENSANDO LAS CIUDADES PARA EL 2050: EL CRITERIO DE PROXIMIDAD.....	3
3.1. Los pilares de las ciudades de la proximidad	5
3.1.1. Integración social y equidad urbana	5
3.1.2. Acceso a vivienda adecuada	6
3.1.3. Cambio climático	6
3.1.4. Integrar y planificar las decisiones en el territorio	6
3.1.5. Gobernanza urbana	7
4. MEDIDAS PARA ALCANZAR LAS CIUDADES DE LA PROXIMIDAD A 2050	7
4.1. Acceso a la vivienda	7
4.2. Ciudad y territorio	8
5. ROL DE LA NORMATIVA PARA ALCANZAR CIUDADES DE LA PROXIMIDAD	9
6. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: UN DESAFÍO PARA LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES.....	10
REFLEXIONES FINALES.....	11
REFERENCIAS	11

Capítulo 2. VIVIENDA Y AGUA POTABLE EN LA RESPUESTA AL COVID-19:

EL CASO DE COLOMBIA

1. EL IMPACTO DE LA EMERGENCIA.....	15
2. FASE DE MITIGACIÓN.....	16
3. FASE DE RECUPERACIÓN.....	20
CONSIDERACIONES FINALES	27
REFERENCIAS	28

Capítulo 3. COVID-19: UNA OPORTUNIDAD PARA EL SECTOR VIVIENDA DE COSTA RICA

1. COSTA RICA: ALGUNOS DATOS DE CONTEXTO.....	31
2. ATENCIÓN EMERGENCIA POR COVID-19.....	39
3. VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO ANTE LA ENFERMEDAD COVID-19.....	40
3.1. Política del Hábitat.....	41
3.2. Proyectos de vivienda.....	42
3.3. Protocolos ante la COVID-19.....	43
3.3.1. Protocolo asentamientos informales.....	43
3.3.2. Protocolo construcción.....	45
3.3.3. Protocolo apertura de espacios públicos.....	45
3.4. Presupuesto para construcción de viviendas con subsidio.....	45
3.5. Reactivación económica.....	46
3.5.1. Recursos financieros.....	46
3.5.2. Nuevos modelos de viviendas.....	47
3.5.3. Políticas de gestión de suelo.....	48
3.5.4. Geo Explora.....	48
3.6. Articulación multinivel.....	49
3.7. Arrendamientos.....	49
3.8. Emergencias hidrometeorológicas en tiempo de pandemia.....	50
3.9. Crédito hipotecario.....	50
3.10. Teletrabajo.....	51
CONSIDERACIONES FINALES.....	51
AGRADECIMIENTOS.....	54
REFERENCIAS.....	54

Capítulo 4. APORTES DE CUBA EN MATERIA DE URBANISMO PARA ENFRENTAR LA COVID-19

1. POLÍTICA URBANA NACIONAL.....	57
1.1. Plan de Estado para la implementación de la NAUC.....	59
1.2. Política de la Vivienda.....	66
1.3. Ordenamiento territorial y urbano y gestión del suelo.....	70
2. ESCENARIO COVID-19.....	74
2.1. Vivienda, hábitat y urbanizaciones.....	75
2.2. Los ODS y el impacto en el cumplimiento de las metas fijadas.....	77
3. CUBA POS-COVID-19: LA NUEVA NORMALIDAD.....	86
3.1. Estrategia económica y social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19.....	86

3.2. Contribución del ordenamiento urbano para enfrentar la COVID-19	87
3.3. Preparación desde las políticas urbanas ante nuevas eventualidades	88
3.4. Lecciones que deja la emergencia sobre la política urbana.....	89
CONSIDERACIONES FINALES	90
REFERENCIAS	90

**Capítulo 5. POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL MARCO DE LA COVID-19:
UN ENFOQUE SOCIOECONÓMICO SOBRE LA VIVIENDA SOCIAL EN HONDURAS**

INTRODUCCIÓN.....	93
1. MARCO CONCEPTUAL	95
1.1. Normativa legal.....	95
1.1.1. Legislación nacional relacionada	95
1.1.2. Legislación específica de gestión de riesgos.....	95
1.2. Normativa institucional	95
1.3. Objetivo a Corto Plazo del Sector	97
1.4. Tratados y agendas internacionales.....	97
2. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS	98
2.1. Indicadores del sector	98
2.2. Déficit habitacional	98
2.2.1. Déficit cuantitativo	98
2.2.2. Déficit cualitativo	99
3. PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EJECUCIÓN ANTES DE LA PANDEMIA	100
3.1. Vivienda social.....	100
3.2. Proviccsol	101
3.3. Programa de vivienda para clase media.....	101
3.4. Otros programas	101
4. PROGRAMAS Y PROYECTOS INTERRUMPIDOS POR EFECTO DE LA PANDEMIA	103
4.1. Creación de la Secretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos (SEVIAH) y el Fondo Hondureño para la Vivienda (FONHVIVIENDA)	103
4.2. Banco de tierras para proyectos de vivienda.....	103
4.3. Reactivación del Programa de Legalización y Ordenamiento de Tierras (PROLOTE II)	104
5. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SECTOR VIVIENDA.....	104
5.1. Objetivo 6: agua limpia y saneamiento.....	107
5.2. Objetivo 7: energía asequible y no contaminante	107
5.3. Objetivo 11: ciudades y comunidades sostenibles.....	108

6.	MEDIDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MITIGACIÓN ADOPTADAS PARA AFRONTAR LA PANDEMIA.....	109
6.1.	Diferimiento de pago de préstamos con fondos BANHPROVI.....	109
6.2.	Apoyo a la industria de la construcción.....	109
6.3.	Apoyo a las mipymes.....	110
7.	CÓMO ESTAR PREVENIDOS PARA FUTUROS EVENTOS SIMILARES.....	111
7.1.	Mejoramiento y desarrollo de asentamientos humanos.....	111
7.2.	Diseños y tecnologías sostenibles.....	112
7.3.	Coordinación interinstitucional.....	113
7.4.	Cooperación internacional.....	113
8.	RETOS A FUTURO PARA AFRONTAR EL DÉFICIT HABITACIONAL.....	115
8.1.	Consolidación del sector vivienda y asentamientos humanos.....	115
8.2.	Adquisición de tierras para proyectos habitacionales.....	115
8.3.	Reducción del déficit cualitativo y cuantitativo.....	116
9.	RETOS Y LECCIONES DE LA PANDEMIA.....	116
9.1.	Depresión tropical Eta y tormenta tropical Iota.....	118
	CONCLUSIONES.....	119
	REFERENCIAS.....	120

Capítulo 6. RECUPERANDO LA VISIÓN SOCIAL Y DE DERECHOS PARA LA VIVIENDA EN MÉXICO

I.	POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 2019-2024.....	123
II.	RETOS Y RESPUESTAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO FRENTE A LA PANDEMIA POR LA COVID-19.....	128
III.	LECCIONES APRENDIDAS Y VISIÓN HACIA EL FUTURO.....	134
	REFERENCIAS.....	136

Capítulo 7. CASO DE URUGUAY

	INTRODUCCIÓN.....	139
1.	EL MARCO DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES, URBANAS Y TERRITORIALES.....	140
1.1.	Políticas de vivienda.....	142
1.2.	Descripción de la problemática de vivienda.....	145
1.3.	Medidas tomadas en el ámbito de la vivienda.....	145
1.3.1.	Beneficios a deudores del Banco Hipotecario (BHU).....	146
1.3.2.	Beneficios para el pago de cuotas de la Agencia Nacional de Vivienda.....	146
1.3.3.	Beneficios para el pago de cuotas de Mevir.....	147

1.4. Plan estratégico Entre Todos.....	147
1.5. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	148
2. ACCIONES URBANAS Y TERRITORIALES	149
2.1. Movilidad restringida.....	149
2.2. Peatonalización puntual de grandes arterias	149
2.3. Entrega de vivienda para personas en situación de calle.....	150
2.4. Innovación tecnológica al servicio de la contención de la emergencia	150
2.4.1. Los casos	151
2.4.2. La población	152
2.4.3. Los servicios e infraestructura.....	154
3. LECCIONES Y APRENDIZAJES.....	157
3.1. Políticas de Estado	157
3.2. Sistemas normativos dinámicos	157
3.3. Sostenibilidad: la correlación entre el corto y el largo plazo	157
3.4. Enfoque integral: la red es más que la suma de las partes	158
3.5. Sincronización transversal	158
4. REFLEXIONES FINALES	159
4.1. La paradoja de la pandemia	159
4.2. Descentralización inteligente.....	159
REFERENCIAS	160

PRÓLOGO

La pandemia de la COVID-19, que inició a finales de 2019 y registró sus primeros casos en América Latina en 2020, trajo consigo nuevos retos. Además, ha puesto en evidencia profundos problemas estructurales que ya enfrentaban los países años antes, fundamentalmente ligados a la desigualdad social y económica. A poco más de un año del inicio de la pandemia en la región, es posible ya un análisis retrospectivo de las respuestas que los gobiernos nacionales de América Latina han dado con el fin de contener y mitigar los impactos negativos, buscando salvaguardar la vida, la salud y las actividades productivas que cimientan los medios de subsistencia de la población.

En este contexto, la crisis ha confirmado al sector de la vivienda, el hábitat y la planificación urbana, no solo como un frente de contención y respuesta, sino como un articulador fundamental de las agendas de sostenibilidad y calidad de vida. El sector de la vivienda ha jugado un papel central en la respuesta a la pandemia y tiene una labor de primerísima importancia en la recuperación socioeconómica. A la vez que una vivienda y un hábitat adecuados han sido clave para la protección de la población, también hemos constatado que los déficits en este sector han sido críticos a la hora de determinar la vulnerabilidad de las familias, especialmente en los asentamientos informales, por la falta de infraestructura y apropiado acceso al agua y al saneamiento, y por las no poco frecuentes situaciones de hacinamiento. Amplias redes de solidaridad y apoyo se han articulado desde los territorios y en apoyo a estos para aumentar la resiliencia de las comunidades. Reconocemos que ha sido fundamental la participación de estas, en particular de sus liderazgos femeninos. Será preciso continuar trabajando por una valorización de las profesiones del cuidado y a la vez afianzar la seguridad alimentaria y el acceso a la salud de la ciudadanía en su totalidad.

Los desafíos han sido, y continúan siendo, numerosos y profundos. Las proyecciones de impacto social y económico que ha realizado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevén un panorama preocupante para la región en el corto y mediano plazo. Por eso, mirando hacia adelante, corresponde enfrentar el reto de la recuperación sostenible trazando estrategias de gobernanza y colaboración intersectorial e interinstitucional ágiles que ayuden a construir respuestas integrales e integradas, y que aumenten la resiliencia del pacto social, de forma que la protección de los servicios del Estado pueda

cubrir de forma más amplia y regular al segmento más vulnerable de la ciudadanía. Es justo destacar que muchas medidas de contención de la emergencia de la COVID-19 a nivel mundial han demostrado que el derecho a la vivienda adecuada puede ser una realidad cuando los gobiernos locales y nacionales sitúan la vivienda en el centro de su agenda política. Un importante aprendizaje que la actual pandemia ha confirmado es que para garantizar los derechos humanos y, en particular, el derecho a una vivienda adecuada, es necesario que todos los actores participen, con funciones, compromisos y mecanismos de responsabilidad claros. Garantizar el derecho a una vivienda adecuada es una responsabilidad compartida por los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional. Solamente juntos podemos asegurarnos de no dejar a nadie, ni ningún territorio, atrás.

La pandemia y las respuestas desde los países muestran que el derecho a la vivienda digna puede materializarse cuando gobiernos locales y nacionales sitúan el tema de la vivienda en el centro de la agenda de política pública. En ese sentido, este volumen precisamente recopila experiencias de siete países de la región sobre cómo ha respondido el sector vivienda a los impactos de la pandemia. Esas mismas respuestas comienzan a prefigurar parte de la estrategia de recuperación sostenible. Cada experiencia responde a las particularidades nacionales y los contextos propios, pero también demuestra que existen algunos elementos y medidas en común en materia de vivienda y hábitat. La labor misma de socialización de experiencias y dilemas de gestión constituye por sí misma un avance en la producción local de conocimientos técnicos de política pública que pueden inspirar a otras regiones del mundo y que quedan como acervo para futuros procesos de recuperación.

A través de las experiencias presentadas es posible percibir la amplitud de las medidas que han sido adoptadas por los gobiernos de la región y el alcance y profundidad del trabajo desarrollado desde el sector de vivienda durante el último año. Es posible también compartir que otra de las lecciones aprendidas a lo largo de la pandemia es que, para asegurar los derechos humanos, y en particular el derecho a la vivienda adecuada, todos los actores deben estar comprometidos con papeles claros, funciones y mecanismos de rendición de cuentas, dado que se trata de una responsabilidad compartida. Presentar los avances de las respuestas en vivienda para información, discusión y retroalimentación es una demostración de este compromiso por parte de los países.

Desde ONU-Habitat destacamos estos esfuerzos y abogamos por su continuidad y profundización con miras a la protección de los derechos humanos y la consolidación de economías inclusivas. También instamos a los gobiernos a llevar a cabo un detallado seguimiento de estas acciones y políticas, con el fin de incrementar la evidencia y el detalle sobre los efectos de determinados instrumentos de política en diferentes momentos de la respuesta a la crisis. Será recomendable desplegar los esfuerzos necesarios para desarrollar evaluaciones

multidimensionales de los impactos de la política de vivienda surgida de la pandemia. Este será el aprendizaje necesario para futuras situaciones de contingencia, sean ellas de naturaleza sanitaria, o debidas a otros factores de riesgo. Ese conocimiento permitirá estar mejor preparado para futuras crisis.

Felicito al Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) y a los ministerios participantes por su trabajo conjunto durante este año, y recalco la importancia de sus contribuciones a este libro, el cual sirve como un importante compilado para registrar el momento histórico que atraviesa el mundo y su abordaje desde la institucionalidad pública en América Latina y el Caribe, promoviendo a futuro una cultura de decisión basada en evidencias.

Dejo registrado aquí mi sentimiento de solidaridad con las familias de todas las vidas que en Latinoamérica y el Caribe se han perdido por causa de la COVID-19. Cuento con ustedes para poner a disposición todas las manos posibles que permitan tejer juntos caminos para una recuperación justa y equitativa para las poblaciones urbanas latinoamericanas y caribeñas, en especial aquellas que viven en los territorios más vulnerables y que se han visto afectadas de forma más intensa por esta realidad.

Cuenten con nosotros para continuar apoyando esta significativa labor.

Maimunah Mohd Shariff

Directora Ejecutiva de ONU-Habitat

INTRODUCCIÓN⁽¹⁾

Por: **Jonathan Malagón**⁽²⁾

Elkin Velásquez⁽³⁾

Este libro es un compendio de las experiencias, desafíos y lecciones aprendidas de siete países de América Latina frente a la atención de la COVID-19 en materia de vivienda, hábitat, agua potable y saneamiento básico. Como bien lo menciona el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres (2020), nos enfrentamos a una crisis de salud como ninguna, que está propagan-

-
- (1) Los autores agradecen la asistencia de investigación del grupo de economistas del despacho del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, en particular, de Álvaro Andrés García, Elisa Mercedes Mora, Juan David Pinzón y Jesús Cristóbal Ruiz.
 - (2) Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia y presidente de MINURVI y profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Es economista graduado con honores de la Universidad Nacional de Colombia y cuenta con una segunda carrera en Administración de Empresas de la Universidad de Londres. Tiene una maestría en Administración Pública de la Universidad de Columbia, una maestría en Finanzas Corporativas de la Universidad de Barcelona y un Ph. D. en Economía de la Universidad de Tilburg. Fue designado Ministro de Vivienda a sus 33 años. Previamente se desempeñó como vicepresidente técnico de Asobancaria, director de análisis económico de Fedesarrollo, gerente general del programa Compartel del MinTIC, gerente de control de gestión, asistente del presidente y economista en jefe de Telefónica Colombia, investigador de ANIF y consultor. Ha sido profesor universitario por más de una década y miembro de juntas directivas de entidades públicas y privadas.
 - (3) Representante Regional de ONU-Hábitat para América Latina y el Caribe. Estudió Administración Pública en la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia (ENA). Obtuvo doctorado en Geografía, especialidad Planificación y Política Territorial, en la Universidad de Grenoble (Francia). También se graduó en Ingeniería en la Escuela de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, en Medellín. Desde 2009 ha dirigido importantes programas mundiales en ONU-Hábitat. Entre 2012 y 2013 creó y dirigió la Unidad de Planificación Regional y Metropolitana; de 2010 a 2011 fue Jefe de la Sección de Gobernanza Urbana, y de 2009 a 2011 fue coordinador del programa Ciudades más Seguras. También actuó como responsable de la Unidad de Género, y recientemente estableció la iniciativa emblemática sobre políticas urbanas nacionales. Antes de su incorporación a la ONU, acumuló amplia experiencia en terreno, sobre todo en América Latina y el Caribe, ayudando y asesorando a gobiernos nacionales y locales en áreas como la gestión urbana, la planificación territorial, la seguridad urbana y las políticas públicas territoriales.

do el sufrimiento humano, afectando sustancialmente la economía mundial y cambiando la vida de las personas.

Antes de adentrarnos en las experiencias de cada país, esta introducción pretende establecer un marco general de las acciones que los gobiernos de América Latina y el Caribe emprendieron en materia de vivienda y hábitat, los retos compartidos, las principales similitudes y diferencias en las políticas implementadas, así como los aprendizajes a partir de cada experiencia individual.

A finales de 2019, el mundo conoció los primeros casos de COVID-19 en Wuhan, en la provincia de Hubei, en China. Un virus incipiente, pero que rápidamente se propagó por el mundo y para el cual la ciencia no tenía una respuesta clara. La Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020) manifiesta que la proliferación del virus avanzó a una velocidad mayor a la esperada, alcanzando en poco más de un mes cerca de 8 mil casos positivos en 19 países. La rápida expansión del nuevo virus condujo a que el 11 de marzo de 2020 la OMS declarara oficialmente la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (OMS, 2020).

Mientras los países descubrían cómo enfrentar el virus y sus efectos, las autoridades nacionales e internacionales implementaron medidas cuyo objetivo central consistía en garantizar el distanciamiento físico, de manera que las cuarentenas y confinamientos se convirtieron en la herramienta más eficaz para frenar la propagación. Así las cosas, para abril de 2020, aproximadamente seis de cada diez personas en el mundo habían sido obligadas a quedarse en casa, es decir, cerca de 4.500 millones de personas (AFP News Agency, 2020).

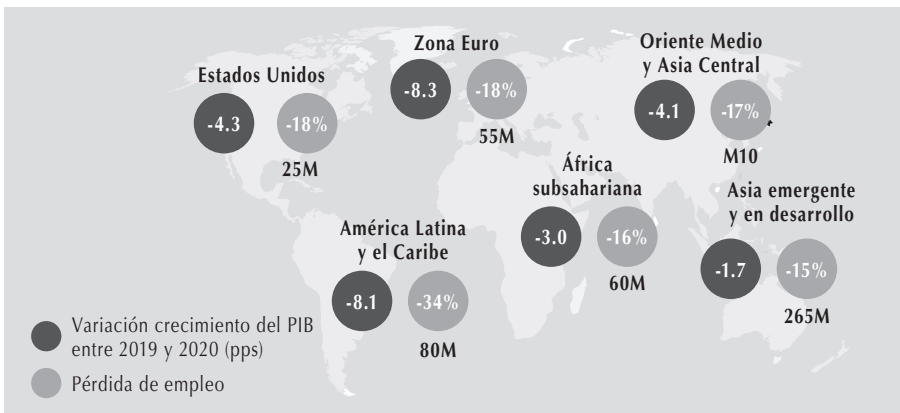
De esta forma, quedarse en casa se convirtió en la contribución más poderosa de los ciudadanos para salvar la vida de otros seres humanos, mientras los científicos de todo el mundo, provenientes de distintas áreas del conocimiento, iniciaron una carrera contrarreloj por desarrollar una vacuna para un virus que modificó por completo nuestro estilo de vida.

Aunque las medidas de restricción a la movilidad de los ciudadanos han sido eficaces para aplanar las curvas de contagio y mermar la velocidad de transmisión, han conllevado una crisis económica y social de proporciones nunca vistas. A las pérdidas humanas por cuenta del virus se sumaron las pérdidas económicas, que implicaron un retroceso de varios años de avance en términos de desarrollo económico y progreso social.

A diferencia de episodios anteriores, en los que las crisis económicas se originaban en una única región del mundo, en 2020 todas las regiones registraron contracciones en su PIB, demostrando así la magnitud del fenómeno (figura 1). Adicionalmente, en esta ocasión, se trata de una crisis que se extiende a la mayoría de las actividades productivas, contrario —por ejemplo— a la crisis de 2009, cuya naturaleza era eminentemente financiera.

El Banco Mundial (2021, p. 3) estimó una caída del Producto Interno Bruto (PIB) global de -4,3 % en 2020, una recesión de proporciones globales que solamente es superada por las dos guerras mundiales y la Gran Depresión. Si bien el colapso de la actividad económica mundial ha sido ligeramente menor a lo que se estimaba en junio de 2020 (contracción de -5,2 %), los efectos sobre las economías emergentes y en desarrollo fueron más graves de lo esperado (Banco Mundial, 5 de enero de 2021).

Figura 1
Proyecciones de crecimiento del PIB y pérdida de empleo mundial para 2020



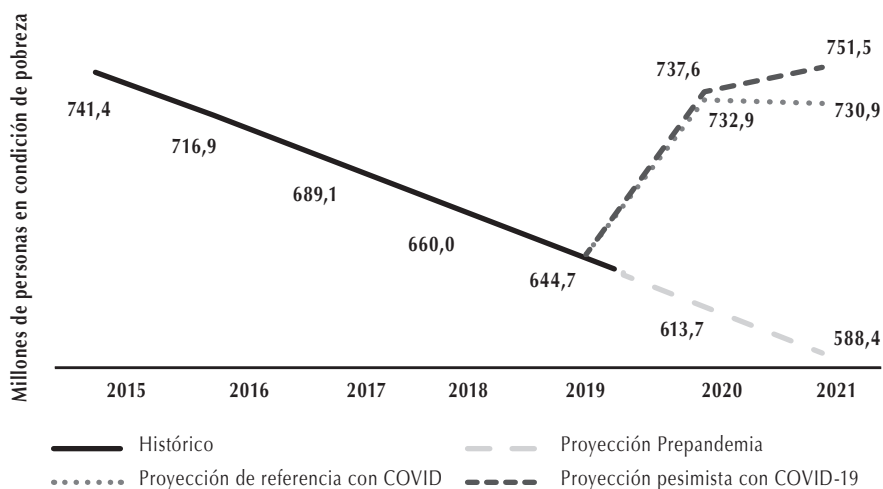
NOTA: Pérdida de empleo corresponde a la variación en la cantidad de horas trabajadas entre 2019 Q4 y 2020 Q2.

Fuente: World Economic Outlook de octubre 2020, ILO (2020), sexta edición, y cálculos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia.

Esta difícil situación en términos de PIB ha estado acompañada, además, por una fuerte aceleración del desempleo, que ha reducido los ingresos de los hogares, profundizando los efectos en el consumo, la inversión y el bienestar de las familias. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la reducción mundial de horas trabajadas en el segundo trimestre de 2020, periodo de mayor confinamiento, en comparación con el cuarto trimestre de 2019, fue equivalente a la pérdida de 495 millones de empleos de tiempo completo (figura 1).

Además de estas consecuencias económicas, la crisis por cuenta de la COVID-19 tuvo profundas implicaciones en términos sociales. La pandemia puso en evidencia la vulnerabilidad de millones de personas que, ante un choque en sus ingresos, retornaron a la pobreza o a la pobreza extrema. Según las últimas proyecciones de pobreza del Banco Mundial (11 de enero de 2021), se calcula que la COVID-19 sumó entre 119 millones y 124 millones de personas a la pobreza extrema en 2020 (figura 2). En 2021, se estima que serán entre 143 millones y 163 millones de personas quienes retornarán a una condición de pobreza extrema.

Figura 2
Impacto de la COVID-19 en la pobreza extrema mundial



NOTA: La pobreza extrema se mide como la población mundial que vive con menos de US\$ 1,90 al día.

Fuente: Lakner et ál. (2020), actualización enero 2021, PovcalNet (i), Perspectivas económicas mundiales.

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones que más se ha visto afectada por la pandemia. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020), los países de América Latina y el Caribe presentan especificidades sociales y económicas que amplifican la crisis, siendo el elemento más distintivo su elevada y persistente desigualdad.

En esta región, el primer caso oficial de contagio se registró en Brasil, el 26 de febrero de 2020, y en menos de un mes todos los países ya habían reportado sus primeros casos (*BBC News Mundo*, 2020). El aumento en el número de contagios llevó a los países de América Latina y el Caribe a tomar medidas restrictivas a la movilidad de sus habitantes. Perú y República Dominicana fueron los primeros en imponer toques de queda, mientras que El Salvador, Argentina, Bolivia y Colombia fueron los primeros en imponer confinamientos totales.

A pesar de lo anterior, la región tuvo un acelerado proceso de expansión del virus hasta su primer pico, siendo uno de los principales focos de contagio a nivel mundial, lo que llevó a endurecer las medidas de confinamiento y de mitigación. Por supuesto, su impacto en materia económica y social no se hizo esperar.

En materia económica, las cifras son muy dicentes. Según estimaciones tempranas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la OIT (2020a, p. 5), la COVID-19 provocó la peor contracción del PIB de la histo-

ria de la región, estimada en -9,1 % en 2020, con pérdidas sustanciales en el nivel de empleo. En términos sociales, por su parte, la emergencia profundizó los retos que enfrentan los países de la región. Con esta crisis, se ha estimado que se podría aumentar el número de personas en situación de pobreza en 45 millones, y el número de personas en situación de pobreza extrema en 28 millones (Naciones Unidas, 2020, p. 2), reflejando un retroceso de más de 15 y 30 años, respectivamente, en los avances alcanzados como región.

Además, la difícil coyuntura exacerbó y profundizó los retos sociales que existen en América Latina y el Caribe. Según la Cepal (2020b, p. 2), algunos de los factores que han hecho a la región particularmente vulnerable son: el elevado nivel de informalidad, la baja productividad, la urbanización precaria y desordenada, el alto grado de pobreza y desigualdad, la gran disparidad de género, así como el hecho de que sus sistemas de salud son frágiles y fragmentados.

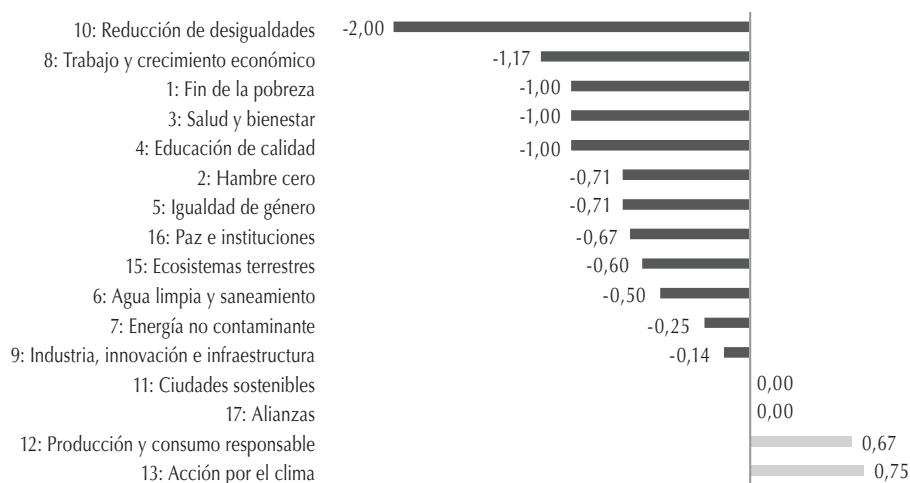
Por otra parte, el aumento de la pobreza y la pobreza extrema comprometen gravemente la posibilidad de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo en 2030 (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1) y, más ampliamente, el logro de todas las metas de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Cepal, 2020c).

Precisamente, un estudio realizado por el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS)⁽⁴⁾ en junio de 2020, concluyó que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sociales y económicos se verán más afectados que los objetivos asociados a temas ambientales y de consumo. Este trabajo es una de las primeras estimaciones respecto al impacto de la pandemia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. CODS (2020) considera el impacto de la propagación de la COVID-19 en cada uno de los 96 indicadores que conforman los 17 ODS (figura 3). Así, en América Latina y el Caribe se registran retrocesos en 61 de los 96 indicadores.

(4) CODS inició su agenda de investigaciones en septiembre de 2018 en la Universidad de Los Andes en Bogotá, Colombia. CODS hace parte de la Red de Soluciones Sostenibles de las Naciones Unidas (SDSN), liderada por Jeffrey Sachs de la Universidad de Columbia.

Figura 3

Impacto de la COVID-19 en los ODS en América Latina y el Caribe



Fuente: CODS, con corte al 17 de junio de 2020.

Para finales de 2020, transcurrido más de un año desde el primer caso, aún eran muchas las preguntas acerca de los efectos de este virus, tanto en la salud de las personas como en nuestras sociedades. No obstante, las naciones han obtenido valiosas lecciones de la crisis. Una de ellas, quizás de las más importantes promovida por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) y por ONU-Hábitat, es que la vivienda y el agua se encuentran en la primera línea de defensa de las familias para combatir la COVID-19, de ahí la importancia de diseñar políticas públicas oportunas, efectivas y audaces en estos dos frentes.

Hemos escuchado insistentemente las principales recomendaciones de las autoridades para contener el avance del virus. La OMS (2020), desde el primer momento, ha reiterado continuamente que el lavado constante de manos con agua y jabón puede reducir el riesgo de contagio y es una de las acciones más eficientes para evitar la propagación del virus.

Además, las autoridades han instado a los gobiernos para que sus ciudadanos se queden en casa, con el fin de reducir las posibilidades de contagio. La vivienda y su acceso efectivo adquieren, entonces, un papel protagónico en este contexto. Maimunah Mohd Sharif (2020), Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat, en el mes de octubre de 2020, en el marco del Día Mundial del Hábitat, declaró:

“La vivienda es ahora ampliamente reconocida como una defensa de primera línea contra el COVID-19, y se les pide a los residentes de todo el mundo que se queden en casa y se laven las manos. Pero estas simples medidas

son imposibles para los 1.800 millones de personas que viven en condiciones de vivienda inadecuadas, asentamientos informales, hogares hacinados, personas sin hogar o en condiciones de vivienda inestables”.

Por lo anterior, hoy nos enfrentamos a la imperiosa necesidad de acelerar el cumplimiento de los ODS, con un énfasis especial en tres de ellos: ODS 1, fin de la pobreza; ODS 6, agua limpia y saneamiento; y ODS 11, ciudades y comunidades sostenibles. Existe una amplia evidencia a nivel internacional que demuestra la estrecha relación entre la vivienda y la salud (Krieger y Higgins, 2002; Mood, 2011). Por otra parte, Mohd Sharif y Farha (2020) mencionan que las condiciones de vida en viviendas precarias o inadecuadas generan un mayor riesgo de infección y contagio, ya sea porque el hacinamiento impide el distanciamiento físico o porque la falta de soluciones de agua potable y saneamiento básico dificulta el lavado regular de manos y el establecimiento de protocolos de higiene.

Precisamente, en materia de agua potable y saneamiento básico, las recomendaciones en los últimos meses han sido claras: el lavado constante de manos con agua y jabón salva vidas. La ONU (2020) ha reiterado la importancia de tener disponibilidad de agua limpia como herramienta para la lucha contra la COVID-19. Particularmente, Prasad Gautam (2020) menciona que lavarse las manos con jabón tiene grandes beneficios económicos, como la reducción entre 16 % y 23 % en la incidencia de infecciones respiratorias agudas, del 50 % en casos de neumonía, y del 48 % en el riesgo de sufrir diarrea endémica.

A pesar de los incontables beneficios que el lavado de manos tiene para la salud, la lucha contra la pandemia tiene pocas posibilidades de éxito si cerca de 2.200 millones de personas aún no tienen acceso a servicios de agua potable (Naciones Unidas, 2020). En especial, la región de América Latina y el Caribe enfrenta retos aún mayores, con cerca de 845 millones de personas que no tienen acceso al preciado líquido (Rojas, 2020).

Ante el consenso de la vivienda y el agua como primera línea de defensa, los gobiernos de América Latina y el Caribe han lanzado un importante conjunto de medidas en estos frentes para mitigar los efectos de la emergencia y avanzar en la reactivación social y económica. Sin pretender que el lector sustituya la riqueza y el detalle que encontrará en cada uno de los siete capítulos de este libro con el contenido de esta introducción, se realiza un breve recuento de las principales medidas adoptadas en la región.

Para una mayor comprensión y facilidad de análisis, se ha clasificado la atención de la emergencia en dos grandes grupos: las medidas de mitigación y las medidas de reactivación.

En términos generales, la fase de mitigación agrupa iniciativas de corto plazo que adoptaron los gobiernos con el propósito de minimizar los impactos sociales y económicos generados por los confinamientos y cuarentenas. Este gru-

po incluye, también, las medidas implementadas para garantizar que los hogares vulnerables pudieran quedarse en casa sin dejar de satisfacer sus necesidades básicas. En la fase de reactivación, por su parte, las medidas están orientadas a estimular las actividades económicas y sociales, en el marco del autocuidado, en lo que se ha denominado la *nueva normalidad*. Estas iniciativas pretenden reactivar los aparatos productivos tras la fuerte contracción económica que se generó por cuenta de los confinamientos.

En cuanto a la dimensión de mitigación en el sector vivienda, los gobiernos de los distintos países han respondido con un amplio conjunto de medidas que protegen tanto a los hogares como a los constructores y prestamistas (OECD, 2020). Esto con el propósito de que tanto la oferta como la demanda del sector puedan resistir y hacerle frente a esta difícil coyuntura. Con dicha clasificación en mente, a continuación, se realiza una revisión general de las principales medidas de vivienda y hábitat adoptadas en América Latina y el Caribe para la atención de la emergencia en la fase de mitigación.

En primer lugar, varios países incluyeron medidas para el mercado de arrendamiento. Dentro de las iniciativas que protegen a los arrendatarios, una de las más implementadas en la región consistió en la suspensión de desalojos, pues permanecer en las viviendas era el objetivo central de las medidas de aislamiento y confinamiento. Las estrategias que imposibilitaban que el arrendador pudiera desalojar al arrendatario se implementaron en Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Paraguay⁽⁵⁾.

Otra de las medidas implementadas en Argentina y Colombia consistió en el congelamiento del precio del alquiler, con lo cual se pretendía mitigar el impacto económico de la pandemia en el ingreso de las familias. Ahora bien, entendiendo que en muchos países el mercado de arrendamiento enfrenta una doble vulnerabilidad entre arrendadores y arrendatarios, promover acuerdos de pago entre privados en un marco de solidaridad responsable fue una opción adoptada en Argentina y Colombia (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020; Presidencia de la Nación Argentina, 29 de marzo de 2020; 24 de septiembre de 2020). Por último, Chile implementó subsidios de arrendamiento, con el fin de que las personas pudieran afrontar de una mejor manera el choque en sus ingresos por cuenta de los confinamientos (Gobierno Regional de Tarapacá, 2020).

En cuanto a las disposiciones que protegen a los hogares que se encuentran pagando un crédito hipotecario, estas incluyeron el congelamiento del va-

(5) Presidencia de la Nación Argentina, 2020a, 2020b; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020; Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, 2020; Registro Oficial de Ecuador, 2020; Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial Panamá, 2020; República de Paraguay, 2020.

lor de las cuotas en Argentina (Presidencia de la Nación Argentina, 29 de marzo de 2020); el diferimiento del pago de amortización de los créditos sin intereses de mora en Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Panamá⁽⁶⁾; y las coberturas de créditos con el seguro de desempleo en Chile (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2020). El objetivo con este tipo de intervenciones es que las familias pudieran hacerle frente al choque que experimentaron en sus ingresos de una mejor manera, sin poner en riesgo su activo más importante: la vivienda. Para los prestamistas, las disposiciones adoptadas en la región promueven acuerdos de pago con los clientes para reprogramar el cobro de las cuotas y la adopción de seguros en México (Gobierno de México, 2020).

En el caso del sector constructor, se implementaron medidas como la ampliación de la vigencia de las licencias de construcción en Colombia (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020b), al igual que la habilitación de líneas de crédito para proyectos afectados por la falta de ventas o la desaceleración en los tiempos de construcción en México (Gobierno de México, 2020).

En el sector de agua potable y saneamiento básico, las medidas de mitigación se enfocaron, fundamentalmente, en garantizar el acceso continuo a los servicios de acueducto y alcantarillado, así como la correcta operación de los sistemas, mientras se aseguraba la sostenibilidad financiera de los operadores (Mariezcurrera et al., 2020)

Para garantizar el acceso continuo al servicio de agua, se prohibieron los cortes y las suspensiones del servicio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. Además, se ordenó la reconexión al sistema a los usuarios suspendidos en Colombia y Perú (Juarez-Lucas, 2020; Mariezcurrera et al., 2020).

Así mismo, para garantizar el acceso al agua potable por parte de la población vulnerable y los trabajadores y usuarios de establecimientos de salud, se ha distribuido agua en camiones cisterna o mediante agua embotellada en Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana (Serrano y Gutiérrez, 2020).

Ahora bien, con el fin de generar un alivio económico para las familias que vieron su ingreso afectado por cuenta del confinamiento, se difirieron los pagos de las facturas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Así mismo, se asignaron subsidios a hogares vulnerables y rurales en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, y las tarifas se congelaron en Argentina, Brasil y Colombia (Juárez-Lucas, 2020; Mariezcurrera et al., 2020).

(6) Deloitte, 2020; Departamento Superintendencia Financiera de Colombia, 2020; Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2020; Gaceta Oficial de la República de Panamá, 2020; Registro Oficial de Ecuador, 2020.

Una vez culminada la fase de mitigación, los Gobiernos de América Latina y el Caribe comenzaron a concentrar sus esfuerzos en la recuperación económica de sus países. La vivienda se ha constituido en un eje fundamental en la mayoría de los planes de reactivación. Algunos ejemplos son los programas Argentina Construye, Arranca Perú, Paso a Paso Chile se Recupera, y los 200 mil subsidios para compra de vivienda en Colombia.

A través del programa Argentina Construye, el Gobierno argentino financia la construcción de 5.500 viviendas nuevas, el mejoramiento de 42.900 unidades habitacionales, la entrega de 204 mil microcréditos para la compra de materiales para obras de mejoramiento de pequeña escala y la habilitación de 2.000 lotes urbanos para la construcción de viviendas. Con este impulso, la estrategia espera generar 750 mil empleos (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020).

Por su parte, Perú lanzó el programa de reactivación Arranca Perú, que focaliza sus inversiones en cuatro sectores claves de la economía: vivienda, transporte, agricultura y trabajo. Con esta iniciativa, se espera generar más de un millón de empleos. Para el sector vivienda, en particular, se destaca la construcción de 20 mil viviendas, generando 80 mil puestos de trabajo (*RPP Noticias*, 2020).

El programa Paso a Paso Chile se Recupera, lanzado por el Gobierno chileno, tiene un potencial para generar 250.000 empleos. Parte de la estrategia consiste en entregar más de 400 mil subsidios: 85 mil para construcción de viviendas, 138 mil para adquisición y arriendo, 190 mil para mejoramiento y 2 mil para *leasing* habitacional (Gobierno de Chile, 2020).

En Colombia, el apoyo a la financiación para la compra de vivienda nueva está en el centro de la estrategia de reactivación económica. El Gobierno colombiano ha lanzado 200 mil subsidios para la compra de vivienda para ejecutarse en los próximos dos años, 100 mil para la compra de vivienda de interés social y otros 100 mil para la compra de vivienda para el segmento medio⁽⁷⁾. Sin lugar a dudas, se trata de la estrategia más ambiciosa de la historia del país. Con esta iniciativa, el Gobierno colombiano espera generar 1,3 millones de empleos en el sector vivienda.

La estrategia de reactivación también incluye medidas para el sector de agua potable y saneamiento básico. El Plan Argentina Hace II, Paso a paso Chile se Recupera, el capítulo de agua del Compromiso por Colombia y la reactivación de obras públicas en Perú son algunos ejemplos de las acciones que los gobiernos de la región están llevando a cabo para dinamizar la actividad productiva a

(7) Los subsidios para la vivienda de segmento medio serán otorgados a la compra de unidades de vivienda nueva que se comercializan por valor entre 150 y 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

través de obras de agua potable y saneamiento básico, mientras estas contribuyen al cierre de brechas y a los objetivos de equidad.

El Plan Argentina Hace II tiene como objetivo financiar la formulación y ejecución de obras públicas de agua de carácter local para aquellas provincias o municipios que así lo requieran (Ministerio de Obras Públicas, 2020). En el programa Paso a Paso Chile se Recupera, el Gobierno chileno destinó una inversión adicional para desarrollar 50 planes estratégicos de recursos hídricos, construir 42 sistemas de agua potable rural y hacer 165 optimizaciones de sistemas rurales (Gobierno de Chile, 2020). En Perú, el Plan Arranca Perú 2 destinó recursos para la ejecución de 239 proyectos de saneamiento rural y 18 obras de agua y saneamiento urbano (Andina Agencia Peruana de Noticias, 2020). En el caso de Colombia, en su estrategia de reactivación, el Gobierno desarrollará 185 proyectos de agua potable y saneamiento básico en todo el territorio nacional. Sin duda, estas estrategias de reactivación han servido para mitigar las contracciones en la actividad económica registradas a mediados de 2020.

Estas experiencias en el manejo de la pandemia han dejado varias lecciones de cara a lo que serán los desafíos en los próximos años. La importancia de garantizar el acceso a una vivienda digna y a soluciones de agua potable, así como la necesidad de diseñar políticas para los asentamientos humanos informales son algunas de las prioridades de las agendas de los países para los próximos años. La región de América Latina y el Caribe no puede esperar hasta el 2030 para eliminar por completo el déficit habitacional y lograr la universalización del acceso al agua potable. De ahí la necesidad de emprender acciones desde ya para avanzar hacia esos objetivos, aprovechando el contexto de la Década de Acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promovida a nivel transversal por los Estados miembro de la ONU, en la cual se insta a todas las partes interesadas a acelerar las acciones necesarias para el cumplimiento de la Agenda para 2030, que se encuentra ahora a menos de 10 años de concluir. Las decisiones en términos de política pública que se tomen en América Latina y el Caribe para impulsar el logro de los ODS serán absolutamente determinantes y el sector de la vivienda tiene mucho para seguir contribuyendo. La coordinación entre el sector público, el sector privado, los organismos multilaterales y la sociedad civil será fundamental para ello.

Para finalizar, esperamos que el lector encuentre este libro cautivador y enriquecedor. Se hace aquí un esfuerzo por recopilar las experiencias de siete países de América Latina y el Caribe en el manejo de la pandemia desde los sectores de vivienda y hábitat. Además de reseñar las acciones que emprendieron los países, tanto en la fase de mitigación como en la fase de recuperación económica, analiza las lecciones aprendidas y los principales retos que aún deben enfrentar los países de la región de cara a una pandemia que está lejos de llegar a su fin. Agradecemos, por su supuesto, el magnífico trabajo de MINURVI y ONU-Hábitat, quienes hicieron posible este libro, y a los países participantes, quienes realizaron un esfuerzo extraordinario para recopilar sus experiencias, aciertos y desafíos.

REFERENCIAS

- AFP News Agency (18 de abril de 2020). @AFP. Recuperado de <https://twitter.com/afp/status/1251556097539874818?lang=es>
- Andina. Agencia Peruana de Noticias (14 de septiembre de 2020). Arranca Perú 2: esta es la distribución por regiones de los más de S/ 2,000 millones. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-arranca-peru-2-esta-es-distribucion-regiones-de-mas-s-2000-millones-815171.aspx>
- Banco Mundial (11 de enero de 2021c). Últimas estimaciones del impacto de la COVID-19 en la pobreza mundial. Banco Mundial. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/datos/ultimas-estimaciones-del-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-la-pobreza-mundial-repaso>
- Banco Mundial (2021). *Global Economics Prospects*. Washington, DC: World Bank Group. Recuperado de <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/9781464816123.pdf>
- Banco Mundial (5 de enero de 2021). La economía mundial se expandirá en un 4% en 2021; la distribución de vacunas y las inversiones son clave para sostener la recuperación. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/01/05/global-economy-to-expand-by-4-percent-in-2021-vaccine-deployment-and-investment-key-to-sustaining-the-recovery>
- BBC News Mundo* (3 de marzo de 2020). El coronavirus llega a todos los países de América Latina. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51713166>
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS) (17 de junio de 2020). Impactos del Covid-19 en los objetivos del Desarrollo Sostenible. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://cods.uniandes.edu.co/i-mpactos-del-covid-19-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2020) *La Agenda 2030*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - (2020b). Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-covid 19. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673_es.pdf
 - (2020c). *El desafío social en tiempos del Covid-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
 - (Noviembre de 2020a). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46308/4/S2000601_es.pdf

- Deloitte (30 de marzo de 2020). Infovanit: Medidas de apoyo a los trabajadores por contingencia COVID-19. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/audit/2020/INFONAVIT-Medidas-apoyo-trabajadores-por-COVID19.pdf>
- Di Virgilio, M. M. y Catalina, O. (16 de abril de 2020). Asentamientos precarios y vivienda social: impactos del covid-19 y respuestas. Recuperado de https://www.uhph.org/site/s/all/files/images/file/lav_covid-19_lac_-_nota_conceptual_anexos_0.pdf
- Fondo Monetario Internacional (2020). *World Economic Outlook: A long and difficult ascent*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- *Gaceta Oficial de la República de Panamá* (2020). Ley 156. Recuperado de https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29059/GacetaNo_29059_20200701.pdf
- *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia* (1° de abril de 2020). Ley 1294 de 1° de abril de 2020. Recuperado de <https://boliviaemprende.com/wp-content/uploads/2020/04/1294.pdf>
- Gilbert, A. (2001). *La vivienda en América Latina*. Documentos de Trabajo Proyecto Conjunto Indes - Comunidad Europea, Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Cepal.
- Gobierno de Chile (2020). Inversión como motor generador de empleo. Recuperado de: <https://www.gob.cl/chileserecupera/inversion/>
- Gobierno de México (1° de abril de 2020). Sector público de la vivienda anuncia medidas para contingencia por COVID-19. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/shf/es/documentos/sector-publico-de-la-vivienda-anuncia-medidas-para-contingencia-por-covid-19-239521?state=published>
- Gobierno Regional de Tarapacá (24 de julio de 2020). Gobierno presenta llamado especial del Subsidio de Arriendo que beneficiará a 100 mil familias del país. Chile. Recuperado de <https://www.goretarapaca.gov.cl/gobierno-presenta-llamado-especial-del-subsidio-de-arriendo-que-beneficiara-a-100-mil-familias-del-pais/>
- Guterres, A. (19 de marzo de 2020). Naciones Unidas. Obtenido de: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_remarks_on_covid-19_english_19_march_2020.pdf
- Juárez-Lucas, A. (26 de junio de 2020). *Water Sector Responses to COVID-19 in LAC*. Recuperado de <https://public.flourish.studio/story/321204/>
- Krieger, J. y Higgins, D. L. (2002). Housing and health: Time again for public health action. *American Journal of Public Health*, 92(5), 758-768.

- Mariezcurrena, V.; Álvarez, I.; Avello, P.; Giné, R. y Jiménez, A. (2020). El sector del agua, el saneamiento y la higiene y su respuesta ante el Covid-19: Iniciativas en América Latina y el Caribe. Unicef. Recuperado de https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2020/04/Covid-19_WASH_ES_Basic-note.pdf
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020). Argentina Construye. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/habitat/argentina-construye#:~:text=Argentina%20Construye%20es%20un%20programa,y%20organizaciones%20de%20la%20comunidad.>
- Ministerio de Obras Públicas (19 de abril de 2020). Resolución 27/2020. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336569/norma.htm#:~:text=Que%20el%20PLAN%20%E2%80%9CARGENTINA%20HACE%20%E2%80%93%20II%E2%80%9D%20tiene%20por%20objeto,a%20la%20asistencia%20efectuada%20a>
- Ministerio de Seguridad Pública (16 de abril de 2020). Resolución 1490-2020. Costa Rica. Recuperado de https://www.seguridadpublica.go.cr/sala_prensa/comunicados/2020/abril/resolucion_1490-2020_DM.aspx
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (26 de marzo de 2020). Ante emergencia nacional, Miviot anuncia medidas en arrendamiento. Panamá. Recuperado de <https://www.miviot.gob.pa/2020/03/26/ante-emergencia-nacional-miviot-anuncia-medidas-en-arrendamiento/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (26 de marzo de 2020). Minvu activa seguro de cesantía para familias que adquirieron vivienda con subsidio y crédito hipotecario. Chile. Recuperado de <https://www.minvu.cl/noticia/noticias/minvu-activa-seguro-de-cesantia-para-familias-que-adquirieron-vivienda-con-subsidio-y-credito-hipotecario/>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (20 de abril de 2020a). Decreto 579. Colombia.
 - (22 de mayo de 2020b). Decreto 691. Recuperado de https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRET_O%20691%20DEL%2022%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf
- Mood, E. W. (2011). Fundamentals of Healthful Housing: Their application in the 21st century. En D. Ormandy y R. Burrige, *In Unhealthy Housing: Research, Remedies and Reform*. Taylor & Francis.
- Naciones Unidas (23 de marzo de 2020). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=S>
- Naciones Unidas (julio de 2020). El impacto del Covid-19 en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2020/07/SG-Policy-brief-COVID-LAC-Spanish.pdf>

- (Abril de 2020). UN-Habitat COVID-19 Response Plan. Recuperado de https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (16 de Marzo de 2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 16 March 2020. Recuperado de <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---16-march-2020>
- (27 de abril de 2020). *COVID-19: cronología de la actuación de la OMS*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline--covid-19>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (22 de julio de 2020). Housing Amid Covid-19: Policy Responses and Challenges. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135322lju8yj5sib&title=Housing-Amid-Covid-19-Policy-Responses-and-Challenges
- Prasad Gautam, O. (14 de octubre de 2020). Hand hygiene: crucial to control COVID-19 and prevent future pandemics. *WaterAid*. Recuperado de <https://washmatters.wateraid.org/blog/hand-hygiene-crucial-to-control-covid-19-and-prevent-future-pandemics>
- Presidencia de la Nación Argentina (24 de septiembre de 2020). Decreto 766 de 2020. Argentina. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235338/20200925>
- (29 de marzo de 2020). Boletín oficial de la República Argentina. Argentina. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>
- (29 de marzo de 2020). Decreto 319. Argentina. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227246/20200329>
- *Registro Oficial de Ecuador* (22 de junio de 2020). Ley Órgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del Covid-19. Ecuador. Recuperado de https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2020/a2_41.pdf
- República de Paraguay (26 de marzo de 2020). Ley 6524. Paraguay. Recuperado de <https://www.mtess.gov.py/application/files/1415/8525/3059/ley6524-2020.pdf>
- Rojas, F. (2 de julio de 2020). *Impactos del COVID-19 en agua y saneamiento en América Latina*. Recuperado de Respuesta de CAF frente al COVID-19: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/07/impactos-del-covid-19-en-agua-y-saneamiento-en-america-latina/>
- *RPP Noticias* (15 de junio de 2020). *¿En qué consiste "Arranca Perú", el programa que generará más de un millón de empleos?* Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=cZPg74LrBs>

- Serrano, A. y Gutierrez, D. (9 de abril de 2020). América Latina adopta medidas rápidamente para garantizar los servicios de abastecimiento de agua durante la emergencia de COVID-19. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/america-latina-adopta-medidas-rapidamente-para-garantizar-los-servicios-de>
- Sharif , M. M. y Farha, L. (2020). *Housing is Both a Prevention & Cure for COVID-19*. Inter Press Agency. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2020/05/housing-prevention-cure-covid-19/>
- Sharif, M. M. (5 de octubre de 2020). ONU Hábitat. *Declaración de la directora ejecutiva de ONU-Hábitat*. Recuperado de https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/whd_2020_edc_message_spanish.pdf

CAPÍTULO 1

Plan Ciudades 2050⁽¹⁾

1. CIUDADES: LO QUE DEJÓ EN EVIDENCIA LA PANDEMIA

Es imposible iniciar este capítulo sin referirse a los efectos de la pandemia en la humanidad y, especialmente, en el comportamiento de las ciudades. La peor crisis sanitaria del último siglo expuso las falencias y necesidades de las grandes urbes, particularmente de aquellas con mayor densidad y población. Por esta razón, parece necesario —como Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (Minvu)— profundizar hacia dónde debiera orientarse la planificación de las ciudades en el país para los próximos 30 años.

Latinoamérica es una de las regiones más afectadas por la llegada del coronavirus (Americas Society-Council of the Americas, 2020)⁽²⁾ y las ciudades más pobladas son las que han recibido con fuerza sus embates. En ellas los contagios se han esparcido más rápidamente a causa de un mayor número de habitantes, de flujos y por otra serie de factores geográficos y sociales. No obstante, la propagación del virus también dejó al descubierto las urgencias habitacionales que ocultan los núcleos urbanos, tales como el allegamiento, el hacinamiento, la precarización de la vivienda y la indigencia.

En efecto, las consecuencias económicas producto de la pandemia han afectado especialmente a familias de sectores medios y bajos, quienes, al no contar con otras alternativas habitacionales, han tomado la difícil decisión de trasladar-

(1) Felipe Ward Edwards es Ministro de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile. Abogado de la Universidad de Los Andes y Máster de las Artes y los Estudios Interdisciplinarios de la Universidad George Mason, Virginia (Estados Unidos). En 2001 se desempeñó como Asistente de Investigación en el Centro de Comercio Internacional y Economía del Heritage Foundation, en Washington. Diputado por la Región de Antofagasta (2005-2018). En marzo del 2018 asume como Ministro de Bienes Nacionales en el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, hasta octubre de 2019, para asumir como ministro Secretario General de la Presidencia. El 4 de junio de 2020 asume la cartera de Vivienda y Urbanismo.

(2) Americas Society. Council of the Americas. El coronavirus en América Latina. 18 noviembre 2020. <<https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina>>

se a asentamientos precarios, con los efectos sanitarios que eso implica. Estudios preliminares del Minvu revelaron un alza de tomas⁽³⁾ y campamentos desde que se detectó la presencia del COVID-19 en Chile. Este informe previo⁽⁴⁾ declara que en todo el país existen cerca de 264 tomas, lo que equivale a más de 21 mil hogares en esta condición. Sumado a esto, según el último Catastro de Campamentos del Minvu (2019), en Chile existen 802 asentamientos irregulares, los cuales, en total, albergan 47.050 hogares. Por lo pronto, nuestro desafío más inmediato en materia habitacional, independiente del contexto de pandemia, es la necesidad de asegurar a quienes viven en campamentos una vivienda adecuada por medio de los mecanismos disponibles del Estado y también, de alianzas público-privadas.

Por otro lado, el hacinamiento y el allegamiento son dos de los factores que inciden mayormente en la transmisión del virus. Cuando las personas están obligadas a convivir en viviendas con escasos metros cuadrados y compartiendo permanentemente los espacios, se hace imposible cumplir con el distanciamiento físico requerido por las autoridades sanitarias. Según datos del Censo Nacional 2017, el déficit habitacional se sitúa en 393.613 unidades. En tanto, al extraer también los datos de la Encuesta Casen 2017, este déficit ascendería a 497.615 unidades, de las cuales el 60,3 % (300.158) corresponde a hogares en situación de allegamiento; un 31,1 % (154.780) a núcleos allegados con hacinamiento y 42.677 viviendas que, debido a sus graves deterioros, son imposibles de recuperar.

El aumento de asentamientos precarios en el último periodo, sumado al actual déficit cuantitativo habitacional, hace necesaria una estrategia a largo plazo que permita adaptar las ciudades a la contingencia, con el fin de evitar que nuevos contextos profundicen las carencias ya existentes.

2. ACCESO UNIVERSAL AL TECHO Y DERECHO A LA CIUDAD

En octubre de 2020 —a través de un proceso eleccionario abierto⁽⁵⁾— se dio inicio al proceso para redactar una nueva Constitución. En medio de este diálogo constitucional, desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, hemos expresado con mucha convicción que el acceso universal al techo debe ser parte de la Carta Fundamental. Esto, porque consideramos que es inherente a la vida y

(3) Ocupaciones irregulares de terreno para fines habitacionales.

(4) Se espera que la publicación final de este estudio se dé a conocer por parte del Minvu a fines del primer trimestre de 2021.

(5) El Plebiscito Nacional de Chile de 2020, fue un referéndum convocado en Chile para el 25 de octubre, con el objeto de determinar si la ciudadanía estaba de acuerdo con iniciar un proceso constituyente para redactar una nueva Constitución, y determinar el mecanismo para dicho proceso.

la dignidad humana el contar con una vivienda que satisfaga condiciones mínimas de bienestar, que sea segura, conectada, integrada en la ciudad y que aporte los espacios necesarios para el desarrollo y la calidad de vida de las familias.

Igualmente, Minvu se ha propuesto que la Carta Magna contenga en sus principios el derecho de todo ciudadano a vivir en una ciudad justa, integrada, sostenible, con acceso a los distintos equipamientos y servicios urbanos. Se ha planteado que todas las personas tengan próximos a sus viviendas y barrios servicios como salud, educación, transporte, compra de víveres, acceso a la cultura, comercio y áreas verdes, contribuyendo a la sostenibilidad de las ciudades y a mejorar la calidad de vida y bienestar emocional de las personas.

La planificación urbana de nuestras ciudades a 2050 debe darse independiente de pandemias o de procesos políticos en particular. En el siguiente título desarrollaremos los conceptos que se debiesen incluir en el proyecto para hacer ciudad para los próximos 30 años.

3. PENSANDO LAS CIUDADES PARA EL 2050: EL CRITERIO DE PROXIMIDAD

Para crear esta visión común sobre las ciudades, es fundamental configurarla a través de una conversación amplia entre los distintos actores que integran el Estado, privados, gremios, academia y sociedad civil. La base sobre la cual se desarrolle este esfuerzo intelectual conjunto para pensar las ciudades a 2050 debiese orientarse bajo el concepto de *proximidad social*.

La proximidad social se sustenta, precisamente, en que las zonas urbanas se encuentren conectadas y todas las necesidades de estas áreas se dispongan con criterios de cercanía. De esta forma, se logra garantizar para toda la población una mejor calidad de vida efectiva y medible, para habitar ciudades amables, con tiempos de traslado menores desde el hogar al trabajo, centros de educación y salud, entre otros.

En Chile es posible ver aplicado este criterio de proximidad con mayor frecuencia en las ciudades intermedias⁽⁶⁾. El geógrafo chileno Francisco Maturana, explica que el 85 % de la población nacional es urbana y de esta, sobre el 35 % habita fuera de los tres grandes espacios metropolitanos consolidados, correspondientes a Santiago, Valparaíso y Concepción. De los distintos elementos que componen una ciudad intermedia, los más significativos son su sistema urbano y su talla —entendida como el número de habitantes—, que se podría estimar como inferior a las 250 mil personas.

(6) Miranda, Francisco, ed. Ciudades intermedias en Chile: territorios olvidados. Universidad Autónoma de Chile, 2015.

La proximidad en ciudades intermedias se ejemplifica correctamente a la luz de los datos aportados por el Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU), plataforma construida gracias a un acuerdo transversal entre el Minvu, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). En relación con su indicador sobre tiempo de desplazamiento, en Santiago, Concepción y Valparaíso se observa que:

“En el 57,1 % de las comunas analizadas, los tiempos de traslado en transporte público en Periodo Punta Mañana oscilan entre 90 y 140 minutos, concentrándose en la Región Metropolitana. Mientras que en el 42,9% restante, los traslados varían entre 35 a 85 minutos en donde la disminución del tiempo se presenta mayoritariamente en comunas de las ciudades intermedias” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2020)⁽⁷⁾.

La experiencia internacional es rica al momento de encontrar maneras de emplear este criterio en el diseño de ciudades. En París y Milán, por ejemplo, se ha acuñado el término de *ciudad de 15 minutos*, en la que se aspira a que todo habitante tenga acceso a diversos servicios y equipamiento urbano en un tiempo máximo de 15 minutos a pie o en bicicleta. Para alcanzar este objetivo, en las ciudades chilenas sería pertinente incorporar las denominadas *funciones sociales urbanas esenciales*, es decir, que los ciudadanos puedan cumplir —mínimamente— en sus barrios las funciones de habitar, trabajar, aprovisionarse, el cuidado (referido a la actividad física), la educación y el descanso.

Este criterio de proximidad se relaciona con otro objetivo que busca cumplir para las ciudades a 2050: que estas sean sostenibles y tengan en cuenta los efectos del cambio climático. En este sentido, el principio de la proximidad promueve también formas de movilidad activas más saludables, con lo que se reducen los largos tiempos de viajes en el transporte, costos y emisiones contaminantes. Sin embargo, datos recientes entregados por el Automóvil Club de Chile⁽⁸⁾, señalan que el 50 % de los conductores considera continuar utilizando el auto por sobre el transporte público por miedo al riesgo de contagio. Además, si consideramos que más vehículos en circulación generan vías saturadas y más lentas, mayores serán los tiempos de desplazamiento.

El concepto de ciudad de la proximidad no es nuevo. En Chile es un objetivo recogido en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 2014, enmarcado en la promoción de los usos mixtos y en la focalización de la inversión del Estado en zonas deficitarias, para proveerlas con servicios y equipamientos. No obstante, la pandemia nos hace visibilizar con más fuerza la importancia de

(7) Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU), año 2020. <<http://siedu.ine.cl/>>

(8) Automóvil Club de Chile. Estudio Movilidad en Pandemia. Noviembre 2020.

avanzar en la implementación de este principio, especialmente en las grandes urbes. Observaciones preliminares que ha hecho el CNDU respecto del impacto de la pandemia en centros urbanos, indican que en las metrópolis una condición básica es promover mayor equidad territorial, mediante infraestructura y servicios adecuados y de calidad en espacios de desplazamiento acotados en todo el territorio urbano.

En relación con este punto, desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ya comenzamos a trazar los pilares estratégicos para alcanzar ciudades que respondan al principio de proximidad a 2050.

3.1. Los pilares de las ciudades de la proximidad

Los pilares enunciados responden a los compromisos de la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III)⁽⁹⁾:

- Integración social y equidad urbana.
- Acceso a vivienda adecuada.
- Cambio climático.
- Integrar y planificar las decisiones en el territorio.
- Institucionalidad y gobernanza.

3.1.1. *Integración social y equidad urbana*

El desafío prioritario en las ciudades chilenas es garantizar un desarrollo urbano que priorice la calidad de vida de sus habitantes mediante la modernización de la gestión pública para generar barrios integrados; la focalización y el incremento de la inversión pública en infraestructura y equipamiento en zonas vulnerables; y la eliminación de los efectos segregadores de los mercados del suelo urbano, salvaguardando que las políticas públicas venideras eviten reproducir dicha discriminación o generen nuevos efectos no deseados.

Así mismo, la integración social significa mejorar el acceso de familias de distintos grupos económicos a proyectos habitacionales bien localizados y de buen estándar. El foco está en entregar oportunidades para aquellos que no han tenido la posibilidad de adquirir una vivienda o se encuentran lejos de los servicios básicos.

(9) Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III (octubre 2016).

3.1.2. **Acceso a vivienda adecuada**

El acceso universal al techo debe ir acompañado de la consolidación e integración de las políticas de construcción de nueva vivienda, suelo urbano y regeneración o mejoramiento de barrios vulnerables, potenciando áreas consolidadas que permitan acceder a servicios, equipamientos e infraestructuras existentes.

3.1.3. **Cambio climático**

El concepto clave en este punto es el de equilibrio ambiental. El ordenamiento territorial debe tener como meta incorporar en su planificación la reducción del riesgo de desastres, lo que implica una gestión integral de estos, con el objeto de reducir o evitar las pérdidas que ocasionan (vidas, bienes sociales, económicos y ambientales). Esta planificación segura y sostenible del desarrollo debe realizarse en forma oportuna y pertinente en la escala local y regional, y considerar los efectos previstos del cambio climático.

Sobre este aspecto hay que destacar que la mejor forma de prevenir y hacer frente a los riesgos naturales es generar en las comunidades una *cultura de riesgo*, es decir, que estas organicen sus recursos y conozcan sus capacidades para reaccionar ante un desastre, particularmente en un país sísmico como Chile.

Por otro lado, desde el Minvu estamos próximos a presentar una Política Nacional de Parques Urbanos, la cual es parte del programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Una política de este tipo permitirá aumentar las áreas verdes y que estas se distribuyan de manera equitativa a lo largo del territorio nacional (y no se produzca una concentración de ellas en las comunas de mayores ingresos), sino que, principalmente, pretende aportar lineamientos y directrices sobre cómo deberían ser los parques urbanos para que sean sostenibles y útiles para la comunidad.

3.1.4. **Integrar y planificar las decisiones en el territorio**

El seguimiento de este pilar y su objetivo se dividen en dos puntos:

- a) *Planificación urbana integrada*: generar mayor equidad en el acceso a bienes y servicios y la toma de decisiones integradas en el territorio, contribuyen a la construcción de ciudades y asentamientos más inclusivos. Además, se hace necesario dotar a las administraciones locales (como municipios) de herramientas y capacidades para actuar, adoptando una legislación acorde con la especificidad del territorio, con instrumentos de planificación, gestión e inversión eficientes y eficaces, y con sistemas de información integrada que permitan hacer más efectiva la actuación sobre el territorio.

- b) *Ordenamiento territorial*: superar las deudas y desafíos de las ciudades chilenas también depende en gran medida de la integración que se alcance entre desarrollo urbano y ordenamiento del territorio. Para los próximos años, hemos asumido el compromiso de elaborar y consolidar una “Política Nacional de Ordenamiento Territorial” (con los ajustes legislativos y los instrumentos adecuados) que otorgue al Estado la capacidad de administrar sosteniblemente el territorio, asegurando la debida vinculación entre el desarrollo urbano y productivo y el manejo sustentable del medio ambiente.

3.1.5. **Gobernanza urbana**

Su objetivo es avanzar progresivamente en la autonomía de las ciudades, en particular las de carácter metropolitano, con la correspondiente descentralización de recursos y competencias, tanto para la gestión como la planificación urbana.

Dentro del marco de cooperación de actores, se busca que el seguimiento en Chile de la Nueva Agenda Urbana sea monitoreado y evaluado en su implementación por una institución encargada de hacer seguimiento periódico de los avances, a fin de asegurar la coherencia en los planos nacional, regional y mundial. Además de lo anterior, se pretende garantizar una evaluación independiente, que permita avanzar con medidas y objetivos concretos y medibles.

4. MEDIDAS PARA ALCANZAR LAS CIUDADES DE LA PROXIMIDAD A 2050

Es relevante aportar algunas líneas que den cuenta de estas políticas e iniciativas, que apuntan a dos áreas para lograr ciudades que cumplan con el criterio de proximidad.

- Acceso a la vivienda.
- Ciudad y territorio.

4.1. **Acceso a la vivienda**

Si bien se aspira a que el acceso universal al techo sea considerado en el actual debate constitucional, desde el Minvu ya comenzamos un trabajo que aborda el déficit cuantitativo y cualitativo en materia de vivienda. Según los datos recogidos por el Centro de Estudios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en base a la encuesta Casen 2017, el déficit habitacional cualitativo a nivel nacional alcanza 1.303.484 viviendas, es decir, las viviendas con déficit representan un 23,6% del total nacional.

Para mitigar el déficit habitacional, contamos con el Programa de Integración Social y Territorial (DS19), que permite a familias de diferentes realidades socioeconómicas que buscan adquirir su primera vivienda con apoyo del Estado, acceder a proyectos habitacionales en barrios bien localizados y cercanos a servicios, con altos estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes.

Así mismo, es posible profundizar respecto del conocimiento de otras líneas de acción, como el subsidio de arriendo (en sus llamados regulares y el especial para la clase media); el subsidio para sectores medios (DS1), orientado a la compra o construcción de vivienda; el programa “Hogar Mejor”, que entrega aportes para reparar y mejorar las viviendas; o el subsidio para mejoramiento de cités⁽¹⁰⁾ y vivienda, además de todas las líneas tradicionales de subsidios para la vivienda y barrio que están disponibles para las familias.

En vivienda nos hemos propuesto rediseñar las políticas habitacionales complementarias a la de entrega de viviendas en propiedad. La experiencia internacional muestra, sobre todo en Europa, que una de las maneras de reducir con mayor eficacia el déficit de vivienda es la generación, por parte del Estado, de una oferta de arriendo de vivienda pública, lo que asegura no solo precios más bajos, sino que permite también el acceso a viviendas de calidad en zonas bien ubicadas. De esta forma, a través de una Política de Arriendo Protegido, se permite también que el Estado disponga de viviendas sociales para arriendo en zonas centrales de las ciudades, promoviendo la llegada de nueva población a áreas urbanas que ya cuentan con gran cantidad de equipamiento y servicios.

Para lograr lo anterior, estamos trabajando en líneas de acciones complementarias, como la gestión de suelo, a través del Banco de Suelo, que permite asegurar terrenos para la construcción de viviendas sociales a menor costo y en zonas con buen equipamiento y bien conectadas. A esto se agrega el nuevo programa de Regeneración de Áreas Centrales (RAC), que no solo busca dar un reimpulso por medio de planes de regeneración urbana en zonas centrales de las ciudades que presentan distintos grados de deterioro, sino que también pretende la llegada de nuevos habitantes a estas áreas que tienen una ubicación privilegiada en el contexto urbano.

4.2. Ciudad y territorio

La densificación equilibrada es fundamental para una planificación territorial equitativa. Este concepto es mucho más que el establecimiento de número de pi-

(10) Como Minvu, entendemos por un cité a un conjunto de viviendas, generalmente de fachada continua, que enfrentan un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de uno o varios accesos.

los máximo para un edificio. La densificación equilibrada busca que las ciudades no sigan expandiéndose y que aprovechen al máximo su potencialidad en términos de generar ciudades más compactas.

Como ministerio hemos lanzado recientemente el programa “Corazones de Barrio”, que toma el ejemplo de iniciativas de regeneración urbana impulsadas en las ciudades de Bilbao, en España, y de Medellín, en Colombia, con sus unidades de vida articulada (UVA). Si bien por ahora hemos comenzado con un plan piloto en la comuna de Padre Hurtado, en Santiago, el objetivo es generar una red a nivel nacional de territorios a intervenir que se caractericen por ubicarse en zonas periféricas altamente desprovistas de servicios.

También destacamos el emblemático Programa de Recuperación de Barrios “Quiero mi Barrio”, que en 2021 cumple 15 años. En 2020, como un hito histórico y tras un llamado especial, sumamos 100 nuevos barrios al programa, el que a través de planes de gestión de obras y planes de gestión social busca regenerar el tejido social en estos territorios, logrando comunidades más empoderadas, territorios más seguros y vecinos más cohesionados.

En resumen, la experiencia muestra que, si queremos aspirar a tener ciudades integradas, amables y equitativas, debemos buscar estrategias nuevas. Los Países Bajos, Alemania, Reino Unido y España, han impulsado notables proyectos de oferta de viviendas públicas asequibles, que ya estamos trabajando a través del programa de “Regeneración de Áreas Centrales” con pilotos en seis regiones del país y con las que no solo buscamos anticiparnos en la compra de suelos para viviendas de arriendo protegido, sino que se asegure que se ubiquen en zonas centrales que necesitan de un impulso para su reactivación.

5. ROL DE LA NORMATIVA PARA ALCANZAR CIUDADES DE LA PROXIMIDAD

En esta materia, la normativa chilena vigente debería modificarse en diversos aspectos para lograr ciudades de proximidad a 2050. Estos son:

- Rediseño y fortalecimiento de la planificación territorial como herramienta para la equidad territorial y el desarrollo urbano sustentable.
- Modificación y rediseño de procedimientos para favorecer una mayor agilidad y oportunidad en la toma de decisiones.
- Transformación digital de los procesos, incluyendo la participación ciudadana.
- Promoción de planes integrales de articulación intersectorial que permitan potenciar las carteras de inversión y optimizar los efectos positivos sobre las ciudades.

- Incorporación de la gestión del riesgo de desastres en forma integral, incluyendo carteras de inversión intersectoriales, y potenciación de la toma de decisiones a nivel local (fundamentalmente a nivel de municipios). Sobre esto, en el Minvu contamos con una oficina dedicada exclusivamente a trabajar esta materia en sus diferentes aristas, la Comisión para la Reducción de Riesgos de Desastres y Reconstrucción, con la cual ya hemos iniciado iniciativas intersectoriales.
- Diseño y profundización de sistemas de participación ciudadana y representatividad de los territorios, que facilite la toma de decisiones en forma constructiva y oportuna.

6. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: UN DESAFÍO PARA LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES

Cuando el Presidente Sebastián Piñera asumió su segundo mandato en marzo de 2018, estableció un objetivo transversal para toda la administración pública: la modernización del Estado. Al anunciar este plan, el mandatario, apoyado en la Comisión de Modernización del Estado, la Secretaría de Modernización y la Unidad de Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, propuso 50 medidas para transformar los procesos del Estado, y hacerlos más eficientes y fáciles para las personas. El Minvu se suma a este llamado entendiendo que hay muchos trámites o procesos que resultan engorrosos, lentos y que significan, con frecuencia, gastos innecesarios para todos los actores que participan en el diseño y construcción de los distintos proyectos que incluye la ciudad, desde viviendas, calles, veredas y plazas.

La pandemia puede ser comprendida también como una oportunidad para aunar esfuerzos entre los sectores público y privado con el propósito de dar mayor fuerza al proyecto DOM en Línea (Direcciones de Obras Municipales en Línea), que, por medio de una Plataforma Nacional de Direcciones de Obras Municipales, busca mejorar la atención a los ciudadanos al facilitar el acceso a la información y la gestión de diversos permisos, principalmente de edificación, con su correspondiente revisión y recepción, además de otros trámites, como certificados y permisos de loteo y subdivisión, reduciendo drásticamente sus costos y tiempos de tramitación, además de entregar mayor certeza sobre los mismos. Hoy ya se han sumado a este sistema 112 comunas del país (de un total de 354) y esperamos próximamente incorporar la totalidad, ampliando también la oferta de documentos que se pueden gestionar a través de esta plataforma.

Hemos querido poner a DOM en Línea como un ejemplo de la necesidad de actualizar y repensar todos los procesos del ministerio, dado que son una manera de alcanzar el objetivo urbano que nos hemos propuesto.

REFLEXIONES FINALES

En resumen, el espíritu de este capítulo busca explicar cuáles son las directrices que debiesen orientar una mirada estratégica para las ciudades a 2050. Es por esto que estamos trabajando en un plan de acción a largo plazo denominado “Ciudades 2050”, que busca iniciar una conversación amplia y transversal para construir ciudades integradas, equitativas y sostenibles, centradas en generar oportunidades de desarrollo para todos sus habitantes, fomentando el encuentro y la cohesión social.

Para alcanzar las ciudades de la proximidad, estamos levantando un pacto amplio y transversal con una mirada de largo plazo y con una institucionalidad que tenga capacidad para hacer seguimiento a los compromisos establecidos por los distintos actores que sean parte de este proyecto de transformación de las ciudades chilenas.

Finalmente, extendemos esta invitación a todos quienes son parte de Minurvi a sumarse a este sueño que comienza en Chile pero que pretende expandirse a toda Latinoamérica bajo una visión conjunta sobre cómo queremos que sean las ciudades de la región a 2050.

REFERENCIAS

- Americas Society-Council of the Americas (18 de noviembre de 2020). El coronavirus en América Latina. Recuperado de <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina>
- Miranda, F. (ed) (2015) *Ciudades intermedias en Chile: territorios olvidados*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2020). Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (Siedu). Recuperado de <http://siedu.ine.cl/>
- Automóvil Club de Chile (noviembre de 2020). Estudio Movilidad en pandemia. Rescatado de <https://www.automovilclub.cl/noticias/estudio-movilidad-en-pandemia>
- Nueva Agenda Urbana. Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III (octubre 2016). Rescatado de <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

CAPÍTULO 2

La vivienda y el agua potable en la respuesta al COVID-19: el caso de Colombia⁽¹⁾

En Colombia, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene a su cargo dos ejes centrales de la política social: la vivienda y el agua. Desde 2011 —año en el que fue constituido como un ministerio independiente— ha ejercido como el rector de política en estos dos frentes, garantizando el acceso a una vivienda digna y a soluciones de agua potable y saneamiento básico. La reducción del déficit habitacional —tanto en su componente cuantitativo como en su dimensión cualitativa— y la universalización en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico son los objetivos fundamentales de esta entidad.

En la última década, Colombia ha logrado avances sustanciales en estas tareas. En materia de vivienda, por ejemplo, el país logró reducir el déficit habitacional urbano del 21 % en 2011 al 15 % en 2019, según la metodología 2009 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)⁽²⁾. Así mismo, la cobertura de acueducto hoy alcanza el 92 % y la de alcantarillado el 89 %, lo cual significa una expansión de más de 20 puntos de cobertura de servicios básicos en las últimas dos décadas. Estos logros contribuyeron de manera importante en la reducción de la pobreza, al tiempo que aportaron al crecimiento de la actividad productiva nacional. Actualmente, el sector vivienda ocupa a más de un millón de personas de manera directa y aporta el 12 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, incluyendo tanto la construcción de edificaciones como las actividades inmobiliarias.

-
- (1) Iván Duque Márquez. Presidente de la República; Jonathan Malagón González, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio y profesor de la Universidad Nacional de Colombia; Marcela Rey Hernández, Asesora del despacho del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; y David Ricardo Andrade, Coordinador de Estudios Económicos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
 - (2) En abril de 2020, el DANE realizó un cambio metodológico para la medición del déficit habitacional del país, alineándose a estándares internacionales y endureciendo los criterios de medición. Realizó ajustes en términos de materiales predominantes de la vivienda, materiales de las paredes exteriores, cohabitación, hacinamiento mitigable y no mitigable, material de los pisos, características del espacio de la cocina, así como en servicios de acueducto, alcantarillado, energía y recolección de residuos sólidos.

Tomando como punto de partida los avances de los gobiernos precedentes, y bajo la premisa de construir sobre lo construido, desde el 2018 nuestro Gobierno se propuso impulsar políticas de vivienda y agua integrales, inclusivas y sostenibles, que permitieran avanzar en esa última milla que le hace falta al país para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En materia de vivienda, se consolidó una política integral que compatibiliza la provisión de vivienda nueva con los mejoramientos de vivienda, que cuenta con instrumentos en materia tanto de compra como de arrendamiento y que suministra soluciones habitacionales en las zonas urbanas y en las rurales. Adicionalmente, aunque mantiene instrumentos de oferta como la vivienda gratuita rural y para la reubicación de familias en situación de riesgo, el Ministerio enfoca sus programas en intervenciones fundamentalmente de demanda, siendo el ciudadano el que decide en qué lugar desea vivir, siendo el centro de la política. Así mismo, en materia de agua potable, entendiendo la realidad de los distintos territorios, se combinan las soluciones tradicionales con los esquemas diferenciales de prestación, lo que ha permitido llegar a regiones del país a las que antes era regulatoria y técnicamente muy difícil, como los barrios de origen informal y las zonas rurales más dispersas.

En dos años y medio de Gobierno se han alcanzado grandes resultados. En vivienda, más de 112 mil familias⁽³⁾ han cumplido el sueño de tener casa propia, con ayuda de los subsidios para la compra de vivienda de interés social (VIS) y vivienda No VIS del Gobierno Nacional; se han iniciado cerca de 254 mil unidades de viviendas de interés social urbanas en todo el país; se ha acompañado la habilitación de cerca de 8.200 hectáreas de suelo para la construcción de soluciones habitacionales⁽⁴⁾; y más de medio millón de familias se han beneficiado con titulaciones, mejoramientos de vivienda y de entorno, tan solo por mencionar algunos logros.

En materia de agua potable y saneamiento básico, más de 1,5 millones de colombianos han tenido acceso a agua potable por primera vez⁽⁵⁾; se han finalizado 235 proyectos que benefician a más de 9 millones de personas; se avanza en una estrategia robusta para el tratamiento de las aguas residuales urbanas y en medidas que permitan migrar hacia un enfoque de economía circular.

Sin embargo, mientras nuestro Gobierno avanzaba en estos frentes, tuvo —al igual que el resto del mundo— que enfrentar el reto más grande de nues-

(3) Corte al 28 de febrero del 2021.

(4) Nuestro gobierno se propuso habilitar 16 mil hectáreas de suelo para la construcción de vivienda.

(5) Corte al 1º de marzo de 2021.

tra generación y probablemente de toda la historia de Colombia: la emergencia por cuenta de la COVID-19, un evento para el que ningún país estaba preparado. La pandemia resaltó la importancia de los sectores de vivienda y agua, en tanto que la vivienda se convirtió en el primer anillo de protección de las familias en un escenario de aislamiento preventivo, al tiempo que el lavado frecuente de manos con agua y jabón se estableció como una de las medidas más eficientes para reducir el riesgo de contagio, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Así las cosas, esta cartera adquirió, como se verá más adelante, un protagonismo especial tanto en la fase de mitigación como en la posterior etapa de recuperación económica.

1. EL IMPACTO DE LA EMERGENCIA

El primer caso confirmado de la COVID-19 en Colombia se registró el 6 de marzo de 2020 y el 21 de marzo se confirmó el primer fallecimiento por cuenta de este virus. Desde entonces, con corte al 1º de marzo de 2021, se han reportado cerca de 2,26 millones de casos, de los cuales 59.866 mil personas han fallecido y 2,15 millones se han recuperado.

Tras la declaración del Estado de Emergencia el 17 de marzo, nuestro Gobierno tomó una serie de medidas de manera oportuna, incluyendo el aislamiento preventivo obligatorio para proteger a la población (especialmente a los adultos mayores), la cancelación de eventos públicos de más de 500 personas, la suspensión de clases presenciales en colegios y universidades, entre otras medidas para reducir el riesgo de contagio.

Sin embargo, como resulta apenas natural, las medidas aplicadas para contener la emergencia, en particular el aislamiento preventivo obligatorio que rigió la última semana de marzo y la mayor parte del mes de abril, implicó una inevitable desaceleración de la economía nacional. El PIB, por ejemplo, se contrajo un -15,8% en el segundo trimestre, un -8.5% en el tercer trimestre y un -3.6% en el cuarto trimestre, con afectaciones importantes en todos los sectores.

El sector vivienda, por supuesto, no fue ajeno a esta situación. En efecto, la dinámica constructora se frenó de manera importante. Los indicadores de lanzamientos, licencias de construcción, iniciaciones y ventas de vivienda, que habían registrado una tendencia creciente que permitía vislumbrar un 2020 prometedor para el sector, registraron fuertes contracciones, especialmente en el segundo trimestre.

El valor agregado del sector constructor se contrajo -40,5% en el segundo trimestre de 2020. Además, según cifras de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), en abril las ventas de vivienda nueva disminuyeron 60,2% frente al mismo mes de 2019. Igualmente, las unidades que iniciaron construcción ese mes fueron 78% menos que en abril de 2019. En el segmento de inte-

rés social, en particular, las reducciones fueron del 56 % anual en ventas y del 80 % en iniciaciones.

Así, a pesar de los esfuerzos por promover canales de comercialización alternativos, como las salas de venta virtuales, el aislamiento preventivo obligatorio paralizó el sector, frenando la ejecución de las obras, y comprometiendo el empleo y la generación de valor agregado.

En el sector de agua, por su parte, la gran mayoría de proyectos vio afectados sus cronogramas de obra por cuenta del aislamiento preventivo obligatorio, generando sobrecostos. Además, las restricciones de movilidad de personal y materiales también incidieron de manera importante en el desempeño de las obras.

Ante este panorama, nuestro Gobierno impulsó una respuesta de política integral en dos etapas. Una primera fase de mitigación, cuyo objetivo central era minimizar las pérdidas económicas y sociales asociadas al aislamiento preventivo obligatorio, y una segunda fase, de recuperación, cuyo objetivo consiste en reconstruir el aparato productivo nacional sin comprometer la salud pública.

2. FASE DE MITIGACIÓN

Nuestra preocupación inmediata en la fase inicial de la pandemia fue minimizar el impacto del aislamiento preventivo obligatorio sobre los hogares, especialmente los más vulnerables. En este sentido, la respuesta de política involucró varios frentes de acción e incluyó medidas como giros adicionales de los programas de transferencias monetarias condicionadas (Familias en Acción, Jóvenes en Acción o Colombia Mayor). Así mismo, se diseñaron nuevos mecanismos para reducir el impacto económico sobre las familias, como la devolución del IVA y un subsidio de alimentación extraordinario. Estas medidas tenían como objetivo central que los hogares más vulnerables pudieran atender sus gastos básicos en un momento en el que la vulnerabilidad de sus ingresos se vio exacerbada por el aislamiento.

Desde el sector vivienda, se diseñaron medidas oportunas, audaces y eficientes que garantizaran que las familias pudieran permanecer en sus casas durante el aislamiento, mientras se mitigaba el impacto sobre sus ingresos.

El primer frente de acción fue la aplicación de una serie de medidas extraordinarias para la protección de arrendatarios y arrendadores. Colombia es un país en el que existe una doble vulnerabilidad en el mercado de arrendamiento. Por un lado, cerca de 5,6 millones de hogares viven en arriendo (39 % del total). La mayoría de estas familias tiene niveles de ingreso bajos (92 % son estratos⁽⁶⁾ 1, 2 y 3) y suele destinar entre el 25 % y el 30 % de sus ingresos para el pago del arrien-

(6) La estratificación es la categorización de los hogares según sus condiciones de vida. Las viviendas se pueden clasificar en 6 estratos, siendo 1 el de mayor vulnerabilidad.

do. Por otra parte, el 85 % de los hogares que reciben ingresos por arrendamiento también pertenece a los estratos 1, 2 y 3. El pago de ese arriendo corresponde al 30 % del total de los ingresos que reciben estos hogares, lo que también resalta una vulnerabilidad por parte de los arrendadores.

Ante esta compleja situación, nuestro Gobierno descartó medidas implementadas por otros países, como la suspensión del pago de los cánones de arrendamiento, que si bien protegía a los arrendatarios dejaba en una posición de inseguridad y vulnerabilidad a los arrendadores. Así pues, en Colombia se establecieron medidas que incentivaron, en un marco de solidaridad responsable, los acuerdos de pago entre las partes. Además, se prohibieron los desalojos, se congelaron los reajustes de precio de los cánones de arrendamiento, se eliminaron las penalidades e intereses si se alcanzaba un acuerdo de pago, se prorrogó la vigencia de los contratos, entre otras medidas.

Sumado a ello, se protegió a los hogares propietarios que aún estaban pagando sus créditos hipotecarios y que podían enfrentarse a posibles penalidades por cuenta de las dificultades económicas que trajo consigo la pandemia. De esta manera, se establecieron alivios financieros para los créditos de vivienda y se tomaron disposiciones para proteger a los beneficiarios de los subsidios.

Por un lado, se permitieron los periodos de gracia para las operaciones de crédito de vivienda y *leasing* habitacional, sin afectar el historial crediticio y sin generar reportes en las centrales de riesgo. Según cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia, con corte al 31 de julio de 2020, cerca de 717 mil operaciones de crédito y *leasing* habitacional se habían acogido al beneficio, esto es, el 54 % del total de operaciones. De hecho, la cartera hipotecaria fue la que más se benefició con esta medida (63 % del saldo), superando a otras carteras, como la de consumo (51 %), microcrédito (47 %) y comercial (32 %). Con esto, las familias estuvieron en la capacidad de proteger su activo más importante: la vivienda.

Además, con el fin de que las familias que se acogieran a estos periodos de gracia no perdieran los beneficios asociados a los subsidios o ayudas estatales, se determinó que la renegociación del crédito no implicaría la pérdida del subsidio otorgado por el Gobierno Nacional. Con esta medida, se alcanzaron a proteger los subsidios de más de 300 mil familias beneficiarias.

Un tercer frente de acción en la fase de mitigación tuvo que ver con la protección del empleo. En un trabajo conjunto con todos los actores del sector, se concertaron protocolos de bioseguridad para la pronta reanudación de actividades, garantizando siempre la salud de los trabajadores. Esto permitió la reactivación, gradual y ordenada, de toda la cadena productiva del sector a partir del 27 de abril de 2020. El sector edificador fue la primera actividad no esencial en contar con protocolos de bioseguridad. Con dichos documentos, que incluían lineamientos de prevención, contención y mitigación, en menos de dos meses casi

el 100% de los proyectos de construcción de edificaciones a nivel nacional había retomado actividades, protegiendo la salud y el ingreso de cientos de miles de trabajadores.

Como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio, el empleo en el sector edificador cayó de 840 mil ocupados en marzo de 2020 a 486 mil ocupados en abril del mismo año. Sin embargo, tan solo tres meses después las cifras de ocupación estaban completamente recuperadas, con 869 mil ocupados en julio. De hecho el sector cerró el 2020 por encima del millón de ocupados. Protocolos de bioseguridad similares se diseñaron y aplicaron para permitir los trabajos de remodelaciones, lo que permitió proteger 288 mil empleos directos. Además, se permitieron la reapertura de las salas de ventas y las mudanzas.

Otras medidas complementarias en materia de vivienda incluyeron la ampliación de la vigencia de las licencias de construcción por nueve meses, lo que garantizó la continuidad de los proyectos que habían quedado paralizados y cuyas licencias estaban próximas a vencerse. También se les permitió a las alcaldías ampliar los horarios de trabajo para recuperar el avance perdido durante el tiempo en el que los proyectos estuvieron suspendidos. Por último, se extendió la vigencia de las certificaciones de trabajo en alturas para los trabajadores de la construcción.

En suma, la acción oportuna de este Gobierno, en un trabajo conjunto y coordinado con los gobiernos locales y el sector privado, permitió tanto proteger a los hogares ante la posibilidad de perder su vivienda como reanudar actividades. Así, se logró salvaguardar la salud de los trabajadores y el empleo en el sector.

Ahora bien, en el sector de agua se diseñaron medidas que buscaban garantizar el acceso a soluciones de agua potable y saneamiento básico para los colombianos. Garantizar dichos servicios resultó fundamental en la tarea de proteger la salud de la población, pues el lavado de manos frecuente con agua y jabón, así como la implementación de protocolos de higiene resultaron ser medidas altamente efectivas para reducir el riesgo de contagio, según la Organización Mundial de la Salud.

Con este propósito en mente, la primera medida que se implementó fue la reconexión gratuita a los hogares que tenían el servicio de acueducto suspendido. Así, en menos de 14 días se reconectó a más de 200 mil familias, la meta inicial. Fue tal el éxito de esta medida, que se alcanzaron en total 303 mil reconexiones en 538 municipios del país.

Además, se permitió que los gobiernos subnacionales pudieran utilizar los recursos que reciben vía transferencias del Gobierno central (Sistema General de Participaciones) para abastecer de agua a sus comunidades, a través de carrotan-

ques, agua potable envasada, tanques colapsibles, entre otros, siempre y cuando se cumplieran los criterios de calidad de agua para consumo humano. Más de 255 mil personas fueron beneficiadas con esta medida.

Además de garantizar el acceso al servicio, un segundo objetivo que nos propusimos fue mitigar el impacto de la emergencia en los ingresos de las familias. Sin lugar a dudas, la emergencia económica y sanitaria afectó la capacidad de pago de los hogares, particularmente los más vulnerables. Para minimizar este impacto, una primera medida fue la suspensión de los incrementos tarifarios en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Si bien la factura podía aumentar su valor por cuenta de mayores consumos, la tarifa no podía aumentar para reconocer costos de operación, administración, inversión o expansión y reposición de infraestructura.

Por otra parte, se permitió que los usuarios pudieran diferir en el tiempo el pago mensual de sus facturas. En el caso de los hogares de estratos 1 y 2, que concentran el 56 % de los usuarios del país, el valor de la factura se podía diferir a 36 meses con 0% de interés. Para el caso de los estratos 3 y 4, el valor podía diferirse a 24 meses reponiendo únicamente la inflación. Finalmente, los usuarios de los estratos 5 y 6 podían acordar diferimientos con sus prestadores, a las condiciones y tasa de interés que se negociaran entre las partes.

Por último, un tercer objetivo en esta primera fase de mitigación consistía en asegurar la sostenibilidad financiera y operativa de las empresas que prestan los servicios públicos, con el fin de garantizar la adecuada prestación de estos durante la emergencia.

Por primera vez en la historia del país, se estableció un subsidio directo a los prestadores de las zonas rurales. Así, los prestadores que aplicaron a este subsidio recibían 12.400 pesos colombianos mensuales por usuario, lo que además de garantizarle recursos a la empresa para seguir operando con normalidad, se veía reflejado en un menor valor de las facturas para los hogares. Esta iniciativa ha beneficiado a 201 municipios de 24 departamentos, mejorando así el servicio prestado y el bienestar de 587 mil personas.

Además, se dispusieron líneas de crédito a través de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) para garantizar la operación de las empresas y su sostenibilidad financiera. Lo anterior es importante, pues en Colombia el 85,2 % de los operadores tiene una alta dependencia del recaudo proveniente de los hogares de menores ingresos.

Con este conjunto de medidas, tanto desde el sector de vivienda como desde el sector de agua potable, pudimos como país hacerle frente a esta primera fase de mitigación, reduciendo el impacto económico sobre las familias y garantizando soluciones de vivienda, agua potable y saneamiento básico para la población.

3. FASE DE RECUPERACIÓN

Una vez culminada la fase de mitigación, era necesario reactivar el aparato productivo nacional. El sector vivienda, por supuesto, es uno de los grandes protagonistas en esta etapa. En efecto, existe consenso frente a la efectividad de las medidas desde el sector vivienda en las estrategias de recuperación económica. Organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020), el Banco Mundial (2020) y ONU-Hábitat (2020) respaldan la importancia de las medidas relacionadas con este sector, dada su capacidad de generación de valor agregado y empleo, así como por cuenta de sus múltiples encadenamientos productivos con otros subsectores de la economía. Además, es un sector que logra compatibilizar objetivos de equidad y de reactivación económica.

Dentro de estas estrategias, los programas ABC (ahorro, bono y crédito) tienen un protagonismo especial, por encima de medidas como los incentivos tributarios, los subsidios de arrendamiento, la construcción directa de vivienda pública, los créditos de mejoramiento o las modificaciones a parámetros regulados del sistema financiero.

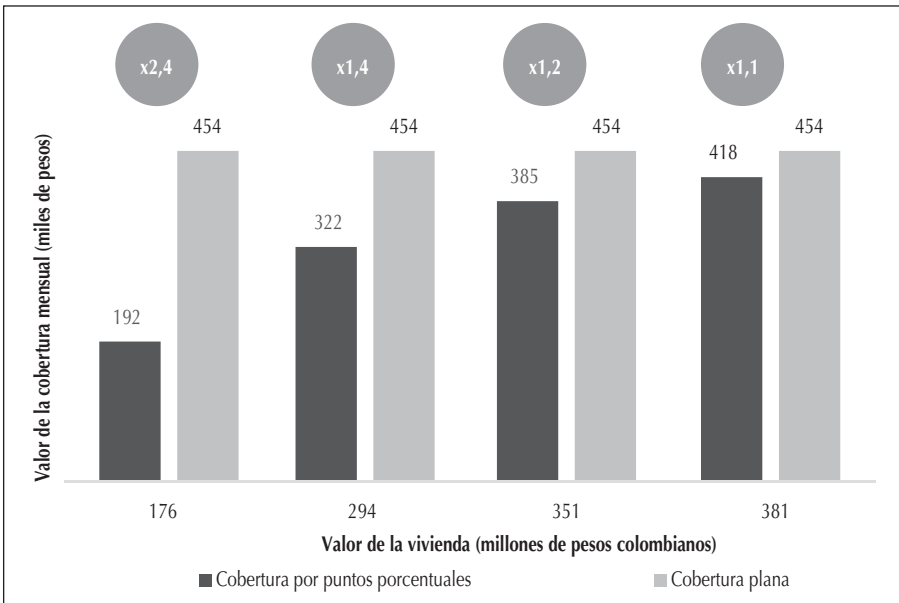
Así pues, nuestro Gobierno le apostó a la estrategia más ambiciosa de reactivación desde el sector vivienda de su historia, anunciando 200 mil subsidios para la adquisición de vivienda, a entregarse entre 2020 y 2022. De estos, 100 mil subsidios están dirigidos a la compra de Vivienda de Interés Social (VIS) y los otros 100 mil a la adquisición de vivienda No VIS con valor hasta 500 millones de pesos colombianos.

Los 100 mil hogares beneficiarios de subsidios VIS reciben un apoyo a la cuota inicial de hasta 50 salarios mínimos mensuales (45 millones de pesos colombianos), que permite reducir el requerimiento de ahorro que el hogar necesita para acceder a financiación. Por otro lado, reciben un subsidio a la cuota mensual de su crédito hipotecario durante los primeros siete años del mismo. Por su parte, los 100 mil hogares que están comprando su vivienda con subsidios No VIS se benefician de una reducción a la cuota mensual del crédito por un valor constante de cerca de 454 mil pesos colombianos durante los primeros siete años del crédito.

Aunque no es la primera vez que en Colombia se otorgan subsidios a la vivienda No VIS, esta estrategia tiene tres diferencias centrales con respecto a los esquemas anteriores. En primer lugar, el nuevo programa tiene una escala mucho mayor, beneficiando a 100 mil hogares en dos años, frente a 87 mil hogares en seis años. En segundo lugar, tiene un mayor alcance, pues permite la adquisición de viviendas de hasta 500 salarios mínimos (454 millones de pesos colombianos), mientras que los programas anteriores solo permitían los subsidios para viviendas de hasta 435 salarios mínimos (395 millones de pesos colombianos). En tercer lugar, es un programa con una población objetivo mucho más amplia, pues habilita a los hogares que ya son propietarios y desean adquirir una segunda vivienda, lo cual no era posible en el esquema anterior.

Sin embargo, la innovación más importante es que el diseño de los subsidios mejora la progresividad de estos. En el esquema anterior, los beneficiarios recibían una cobertura de 2,5 puntos porcentuales sobre la tasa de interés del crédito hipotecario. Esto no solo hacía más difícil el cálculo del beneficio para los hogares, sino que introducía un aspecto regresivo al programa, pues los hogares de más altos ingresos, que en promedio compran viviendas de mayor valor, terminaban recibiendo un subsidio mayor. En el nuevo esquema, esto se corrige por medio de un subsidio de igual valor para todas las personas, independientemente del valor de la vivienda. Así las cosas, las viviendas de menor valor se ven beneficiadas en una mayor proporción (figura 1).

Figura 1
Valores de la cuota mensual según distintos tipos de cobertura



Fuente: Estimaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

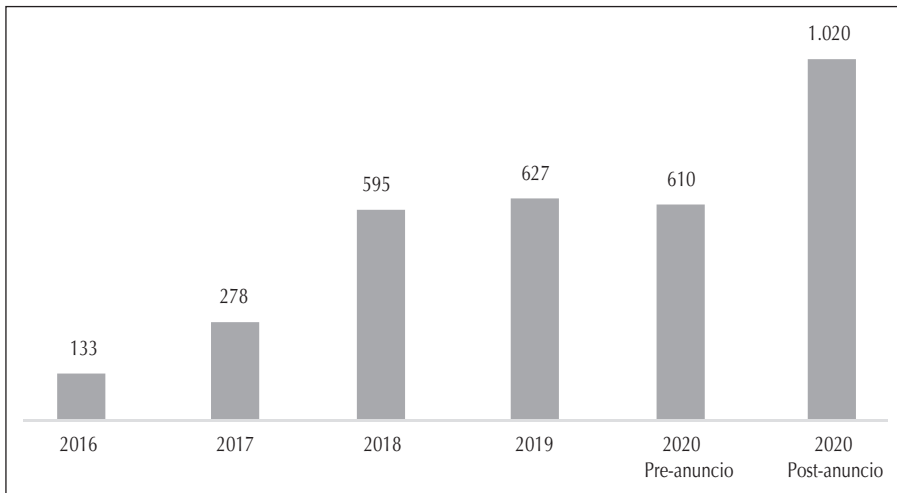
La estrategia de los 200 mil subsidios avanza evidentemente bien. Desde mayo de 2020, mes en el que se anunció la iniciativa, ya se han asignado más de 41 mil subsidios VIS⁽⁷⁾. Esto implica, por supuesto, un aumento muy importante en los ritmos de asignación. En efecto, mientras que en 2016 se asignaban 133 subsidios a la semana, cifra que ascendió a 595 en 2018, en la actualidad se están asignando más de mil subsidios semanales en promedio (figura 2). Cada semana,

(7) Con corte al 28 de febrero de 2021.

más de mil familias colombianas cumplen el sueño de tener casa propia gracias a nuestro programa de subsidios. Otro resultado muy importante es el avance en términos de progresividad. Desde el anuncio, cerca del 77 % de los subsidios VIS se están asignando a los hogares de más bajos ingresos, esto es, aquellos con ingresos inferiores a dos salarios mínimos (1,8 millones de pesos colombianos).

Ahora bien, con respecto a los subsidios para la compra de vivienda No VIS, desde el 18 de septiembre de 2020, cuando entraron en operación, se han asignado cerca de 11 mil⁽⁸⁾.

Figura 2
Subsidios VIS semanales por año



Fuente: Estimaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Además de los 200 mil subsidios para la compra de vivienda, nuestro Gobierno avanzó en una estrategia complementaria para facilitar el acceso a una vivienda por parte de los hogares de menores ingresos, quienes enfrentan mayores restricciones para acceder a financiamiento. En particular, una de las restricciones más importantes es que estas familias no cuentan con una garantía o fiador. La literatura sugiere que las garantías respaldadas por la Nación suelen ser una medida efectiva para promover el acceso al crédito. De hecho, estos esquemas existen en la mayoría de los países desarrollados desde 1980 y su uso como herramienta de política anticíclica aumentó especialmente después de 2008 (Brault y Signore, 2020).

(8) Con corte al 28 de febrero de 2021.

En Colombia, implementamos un programa especial de garantías denominado Unidos por Colombia, iniciativa que pretende mitigar el impacto económico que la pandemia generó en las empresas, trabajadores independientes y sectores con mayores afectaciones económicas. Gracias a este programa, las empresas pueden acceder a financiamiento, lo que les permite solventar los problemas de liquidez y mantener su operación.

El sector vivienda también hace parte de esta estrategia. De esta manera, lanzamos una línea de garantías que permite respaldar créditos de vivienda y *leasing* habitacional hasta por 3 billones de pesos colombianos. Es importante resaltar que subsidiaremos en un 100% la garantía para los hogares de menores ingresos.

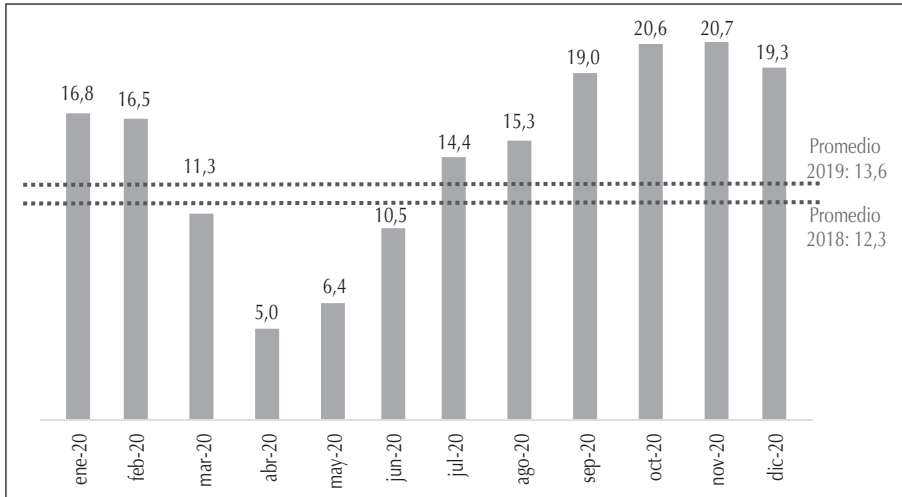
Con las medidas de reactivación mencionadas anteriormente, se espera movilizar más de 80 billones de pesos colombianos en negocios entre 2021 y 2022, generar ocho puntos porcentuales anuales de mayor crecimiento en el PIB edificador y alcanzar los 1,3 millones de trabajadores directos en el sector vivienda (construcción de edificaciones y actividades inmobiliarias). Teniendo en cuenta que este sector tiene encadenamientos productivos con otros 34 subsectores, los beneficios de la estrategia de reactivación se extienden a otras actividades. Así, la vivienda se posiciona como gran protagonista de la reactivación económica de Colombia.

Los resultados de estas iniciativas ya son evidentes. Los colombianos están cada vez más interesados en adquirir una vivienda. Según *Google Trends*, Colombia es el país de habla hispana en el que más se busca el término *vivienda*⁽⁹⁾. Además, la disposición a comprar vivienda —que hace parte del Índice de Confianza del Consumidor, publicado por Fedesarrollo— es el componente que más se recupera, incluso por encima de la disposición a comprar vehículos o bienes durables.

Otro indicador que muestra una recuperación importante e incluso rebasa los resultados previos a la emergencia es el de ventas de vivienda. En los meses siguientes al anuncio de los 200 mil subsidios, las ventas mostraron una recuperación paulatina, superando el promedio de ventas de 2019 en julio y agosto. Esta recuperación se consolidó en los últimos meses del año, en los que se superaron incluso las 20 mil unidades vendidas al mes, siendo el récord histórico de ventas mensuales en el país (figura 3).

(9) Con corte al 1° de marzo de 2021.

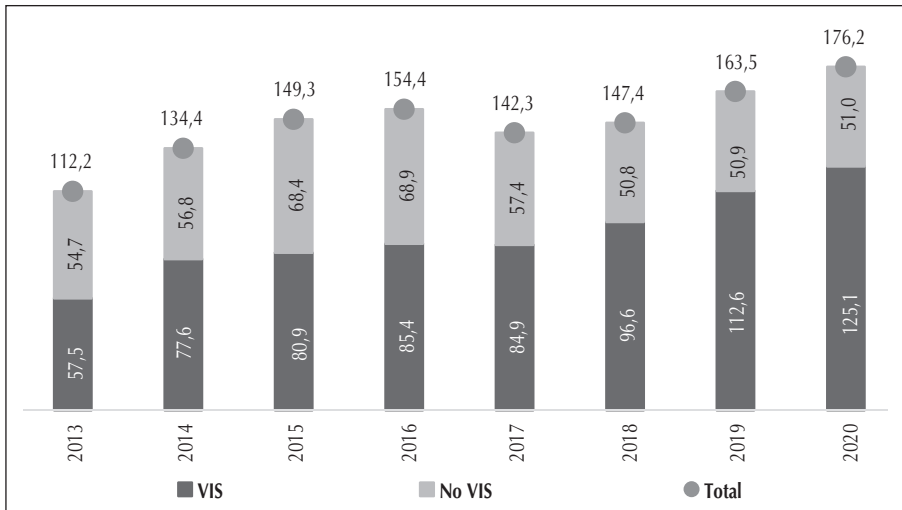
Figura 3
Ventas mensuales de vivienda nueva en Colombia (miles de unidades)



Fuente: Estimaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a partir de Galería Inmobiliaria.

Así, aún en medio del mayor desafío económico de nuestra historia, 2020 fue el mejor año para las ventas de vivienda en Colombia. En total, se comercializaron más de 176 mil unidades, 125 mil de ellas correspondientes a vivienda de interés social, segmento en el que también se registró el récord histórico (figura 4).

Figura 4
Ventas anuales de vivienda nueva en Colombia (miles de unidades)



Fuente: Estimaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a partir de Galería Inmobiliaria.

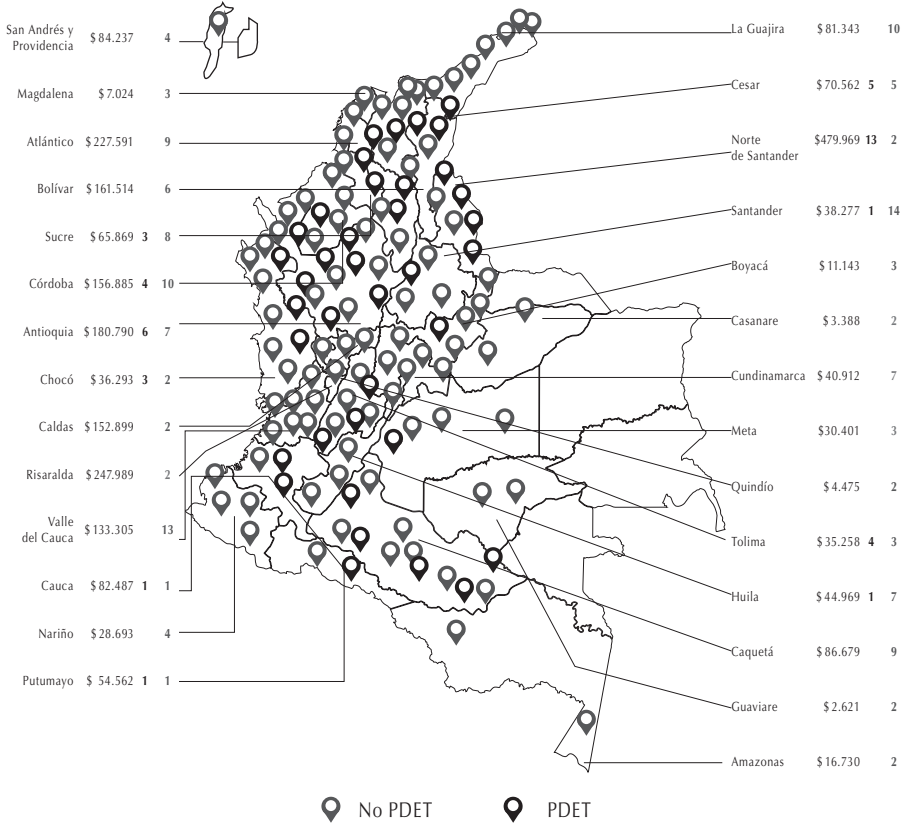
Los lanzamientos e iniciaciones también registraron resultados muy positivos. En 2020, se iniciaron 125 mil unidades de vivienda y se lanzaron 176 mil, aun en medio de esta compleja coyuntura. El segmento VIS sobresale con cerca de 93 mil viviendas iniciadas y alrededor de 134 mil lanzadas, lo que implica crecimientos del 17,4% y del 9,5%, respectivamente, frente a 2019.

Aunque estos resultados son evidentemente buenos, seguiremos trabajando, día a día sin descanso, por seguir llevando soluciones habitacionales para los colombianos, mientras que el sector vivienda se ratifica y consolida como el gran protagonista de la recuperación económica del país.

Ahora bien, en materia de agua potable y saneamiento básico, la literatura internacional sugiere que las inversiones en infraestructura de agua son un poderoso instrumento para compatibilizar dos tipos de objetivos: los de política social, ligados a mejorar el acceso, la continuidad y la calidad de los servicios, y los de política económica, pues las inversiones en agua generan empleo y valor agregado, con externalidades muy positivas sobre las economías locales, por cuenta de sus múltiples encadenamientos productivos. Instituciones como la OCDE (2011), la OMS (2012), la OIT (2020) y el *World Resources Institute* (2020) así lo reconocen.

Entendiendo esta realidad, en el marco de la estrategia de reactivación económica a nivel nacional, lanzamos *Compromiso por Colombia: Capítulo Agua*, iniciativa que consiste, en términos generales, en la ejecución de cerca de 185 proyectos de agua potable y saneamiento básico a lo largo y ancho del país (figura 5). Estos proyectos implican inversiones por 2,6 billones de pesos colombianos, benefician a 6,6 millones de personas y generan más de 17 mil empleos. Además, es importante resaltar que gran parte de los proyectos se llevarán a cabo en las regiones más afectadas por el conflicto armado, contribuyendo al cierre de brechas y a la consolidación de un país más equitativo.

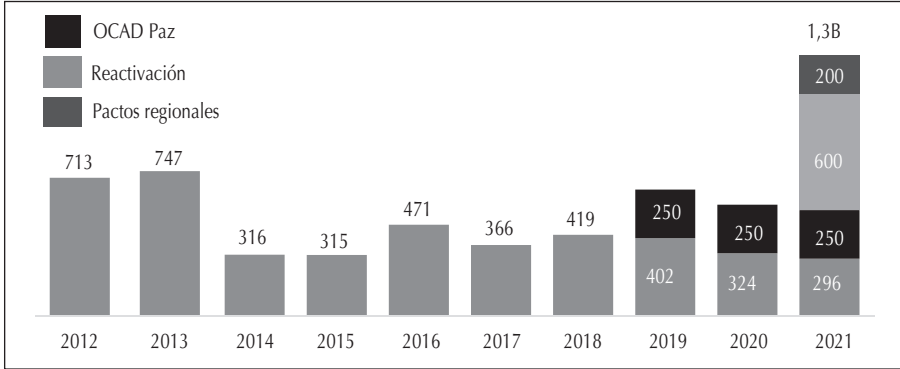
Figura 5
Proyectos de Compromiso por Colombia:
capítulo Agua por departamento



Fuente: Elaboración del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Esta estrategia es posible gracias al mayor presupuesto de inversión en la historia del país. Nuestro Gobierno ha sido el que más recursos ha invertido para el desarrollo de proyectos que lleven soluciones de agua potable y saneamiento básico a los colombianos (figura 6).

Figura 6
Presupuesto de inversión en el sector de agua por vigencia
 (miles de millones de pesos colombianos)



Fuente: Estimaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

NOTA: OCAD Paz es un órgano colegiado de administración y decisión (OCAD) destinado para la aprobación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías y relacionados con la implementación del Acuerdo para la terminación del conflicto. Los Pactos Regionales son acuerdos marco de voluntades de Departamento Nacional de Planeación, cuyo propósito es articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos de impacto regional.

Estas importantes inversiones, previstas para los próximos dos años, van a permitir que más colombianos puedan tener acceso a agua potable y saneamiento básico, mientras el sector aporta a la reactivación económica y al cierre de brechas.

CONSIDERACIONES FINALES

La emergencia económica y sanitaria por cuenta de la COVID-19 ha demandado respuestas excepcionales por parte de los gobiernos. Un desafío de este tipo —de gran magnitud y que sigue en constante evolución— exige acciones de política audaces, oportunas, flexibles y coordinadas. Los sectores de vivienda y agua, en particular, han adquirido una importancia especial, no solo en la fase de mitigación, sino en la posterior etapa de recuperación económica, obligando a los diseñadores de política a pensar en iniciativas que logren proteger la salud de las personas mientras contribuyen a la reactivación de la economía.

Como se evidenció a lo largo de este documento, Colombia diseñó una serie de medidas para ambas fases, mitigación y reactivación, que han permitido no solo garantizar soluciones de vivienda, agua potable y saneamiento básico para los colombianos, sino que han convertido a estos sectores en protagonistas del proceso de recuperación de la actividad productiva. Estos grandes esfuerzos para lograr atender adecuada y oportunamente la emergencia han sido reconocidos tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, en octubre de

2020 el país fue reconocido con el Pergamino de Honor, la máxima distinción de las Naciones Unidas al diseño de políticas de vivienda y hábitat a nivel mundial. Además, por su liderazgo a nivel regional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha asumido, por dos años consecutivos (2020-2021), la presidencia del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (Minurvi), que tiene cerca de 30 años de existencia y reúne a 35 países de la región.

Aunque Colombia ha hecho frente de manera adecuada a los desafíos impuestos por la COVID-19, el virus aún no ha cedido, y el país, la región y el mundo están lejos de cantar victoria. Se han evidenciado nuevas olas de contagio, que seguirán demandando acciones de política novedosas. Estos nuevos picos y los cronogramas de las vacunaciones marcarán una nueva dinámica de cierres y aperturas en distintas ciudades, que traerá consigo mayores dificultades para consolidar la demanda creciente de mano de obra por parte del subsector edificador. En todo caso, las respuestas desde los sectores de la vivienda y el agua seguirán liderando la atención de los efectos de la pandemia. Esta difícil coyuntura demostró que es posible pensar en una recuperación económica con sentido social, en una reactivación que, a su vez, aporte al cierre de brechas sociales.

En lo estructural, la pandemia resaltó, además, la necesidad de avanzar hacia los desafíos pendientes en materia de vivienda y agua. Algunos fenómenos asociados a las nuevas dinámicas sociológicas tendrán fuertes implicaciones de mercado, como la sustitución de demanda de agua institucional y corporativa por la residencial, que impondrá a su vez desafíos en términos de subsidios, gestión de la cartera, regulación y supervisión de los servicios públicos.

En cuanto al sector vivienda, el mayor tiempo en casa ha promovido la compra de unidades habitacionales por parte de las personas más jóvenes, modificando el comprador típico de vivienda en el país. Hoy cerca del 38% de las viviendas son compradas por personas menores de 35 años, lo que implica, desde el punto de vista de los constructores, el diseño de áreas comunes para atender las nuevas necesidades de este segmento de la población y una oferta de áreas un tanto más pequeñas que se ajusten al fenómeno demográfico de consolidación de los hogares unipersonales y de parejas sin hijos.

En suma, en el marco de estas nuevas realidades, Colombia no puede esperar hasta 2030 para lograr la universalización en el acceso a agua potable y saneamiento básico, o para avanzar la última milla que le hace falta para la eliminación del déficit habitacional. Las agendas post-pandemia deberán entonces priorizar en el próximo lustro las intervenciones en barrios de origen informal, para garantizar el suministro de servicios públicos, la titulación de unidades habitacionales y los mejoramientos de vivienda, así como la aplicación de esquemas diferenciales de prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales. Estos son algunos de los temas en los que el país tendrá que avanzar de manera rápida de cara a la nueva realidad que impuso la COVID-19.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2020). *COVID-19 Outbreak: Housing finance implications and response*. World Bank Publishing. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/368571586473125247/COVID-19-Outbreak-Housing-Finance.pdf>
- (2020). “WASH (Water, Sanitation & Hygiene) and COVID-19. World Bank Brief”. Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/topic/water/brief/wash-water-sanitation-hygiene-and-covid-19>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). “Políticas contracíclicas y reactivación económica local tras la crisis socioeconómica del coronavirus: claves en empleo, PYMEs y vivienda”. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/politicas-contraciclicas-reactivacion-economica-local-crisis-socioeconomica-coronavirus-covid19-empleo-pymes-vivienda-america-latina-caribe/>
- Brandily, P.; Brebion, C.; Briole, S. y Khoury, L. (2020). “A Poorly Understood Disease? The Unequal Distribution of Excess Mortality Due to COVID-19 Across French Municipalities”. Recuperado de <https://doi.org/10.2139/ssrn.3682513>
- Brault, J. y Signore, S. (2020). Credit Guarantees in the COVID-19 Crisis: Relevance and economic impact. *SUERF Policy Note*, issue 176.
- Guterres, A. (s.f.). “El impacto de la pandemia en las ciudades”. Recuperado de <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/covid-19-urban-world>
- Krieger, J. y Higgins, D. L. (2002). “Housing and Health: Time again for public health action”. *American Journal of Public Health*, 92(5), 758-768. Recuperado de <https://doi.org/10.2105/AJPH.92.5.758>
- Mariezcurrena, V.; Álvarez, I.; Avello, P.; Giné, R. y Jiménez, A. (15 de abril de 2020). El sector del agua, el saneamiento y la higiene y su respuesta ante el COVID-19: iniciativas en América Latina y el Caribe. Recuperado de https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2020/04/Covid-19_WASH_ES_Basic-note.pdf
- Mohd Sharif, M. y Farha, L. (2020). “Housing is Both a Prevention & Cure for COVID-19”. *Inter Press Service*. Recuperado de <http://www.ipsnews.net/2020/05/housing-prevention-cure-covid-19/>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2020). “COVID-19 and the Right to Housing: Impacts and way forward. Report of the Office of the High Commissioner for Human Rights (UN Human Rights)”. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/callCovid19.aspx>
- ONU-Hábitat (2020). “COVID-19 Response Report”. United Nations Human Settlements.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020). “ODS 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). “Orientación del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE). Nota técnica sobre intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene en respuesta a la COVID-19”. Recuperado de <http://ilo.org/eiip>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2012). “Global Costs and Benefits of Drinking-Water Supply and Sanitation Interventions to Reach the MDG Target and Universal Coverage”. Guy Hutton PhD. Geneva.
 - (2020). “Agua, saneamiento, higiene y gestión de desechos en relación con el virus de la COVID-19”. Geneva. Recuperado de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331929/WHO-2019-nCoV-IPC_WASH-2020.3-spa.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011). *Benefits of Investing in Water and Sanitation: An OECD perspective*. OECD Studies on Water. Paris: OCDE Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264100817-en>
 - (2020). *Housing amid Covid-19: Policy responses and challenges*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/housing-amid-covid-19-policy-responses-and-challenges-cfdc08a8/>
- Ortiz, C. y Di Virgilio, M. M. (2020). “Laboratorios de Vivienda (LAVs) Asentamientos precarios y vivienda social: impactos del COVID-19 y respuestas”. Recuperado de https://www.uhph.org/sites/all/files/images/file/lav_covid-19_lac_-_nota_conceptual_anexos_0.pdf
- Otto, B.; Kuzma, S.; Strong, C. y Chertock, M. (8 de abril de 2020). Combating the Coronavirus Without Clean Water. Recuperado de <https://www.wri.org/blog/2020/04/coronavirus-water-scarcity-hand-washing>
- Prasad Gautam, O. (14 de octubre de 2020). “WaterAid”. En *Hand hygiene: crucial to control COVID-19 and prevent future pandemics*. Recuperado de <https://washmatters.wateraid.org/blog/hand-hygiene-crucial-to-control-covid-19-and-prevent-future-pandemics>

CAPÍTULO 3

COVID-19: Una oportunidad para el sector vivienda de Costa Rica⁽¹⁾

1. COSTA RICA: ALGUNOS DATOS DE CONTEXTO

En los albores de su bicentenario como nación independiente, aniversario que se conmemorará el 15 de septiembre del año 2021, y a lo largo de su historia republicana, Costa Rica se ha caracterizado por una evolución continua de sus políticas sociales de salud, educación y vivienda, con una inversión sostenida del Estado. Particularmente, su seguridad social ha alcanzado niveles de salud comparables con los de los países desarrollados. En efecto, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2019, el índice de desarrollo humano (IDH) fue de 0,794, ubicando al país en el lugar número 68 del mundo (PNUD, 2019).

Antes de la pandemia por la COVID-19, para el Programa Estado de la Nación (PEN), el país tenía aproximadamente un 20% de la población viviendo en situación de pobreza, 12% de desempleo, un déficit fiscal del 6% y una inflación de menos de 3% (PEN, 2019).

Las proyecciones apuntan a que, al finalizar 2020, estos indicadores se deteriorarán. Por ejemplo, según la encuesta continua de empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el trimestre de abril a junio del año 2020, el porcentaje de personas desocupadas se duplicó, ascendiendo al 24,4% de la fuerza laboral, equivalente a 551.773 personas, de un total de 2.296.630 (ECE INEC, 2020).

Así mismo, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) proyecta una caída del producto interno bruto (PIB) anual del 5,03% con respecto a 2019 (BCCR, 2020), y, para el Ministerio de Hacienda (MH), el déficit financiero del Gobierno central proyectado para el 2020 será de 9,3% del PIB, la deuda del Gobierno central alcanzará el 70,2% del PIB y la caída de ingresos fiscales proyectada será del 12%, que se traduciría en una carga tributaria del 12,5% del PIB (MH, 2020).

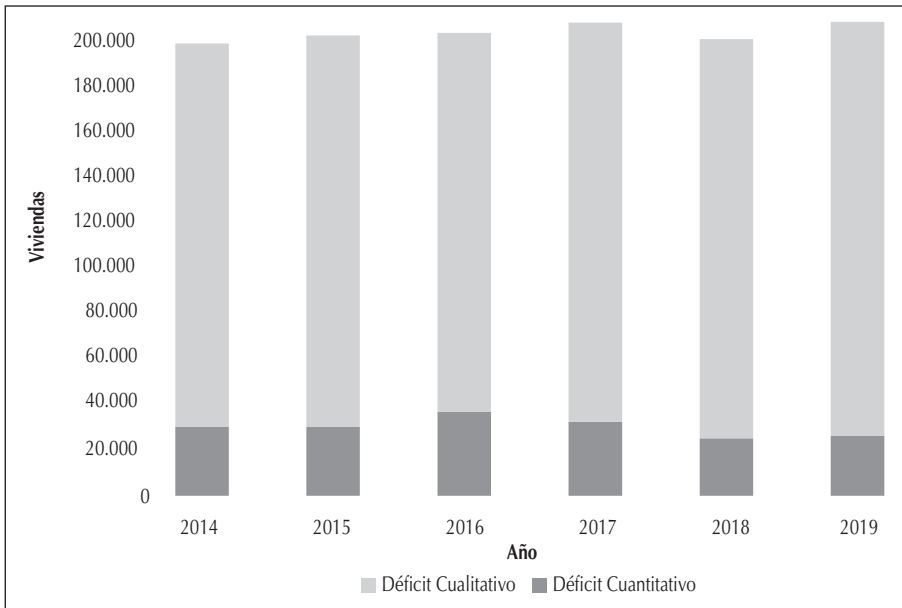
(1) Irene Campos Gómez, Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica.

Concordante con estos indicadores macroeconómicos, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2020, publicada en octubre del mismo año, señala que la pobreza se ubica en 26,2 % y la pobreza extrema en 7 % (ENAH INEC, 2020).

Para el PEN, la llegada de la COVID-19 encuentra a Costa Rica con pocos avances significativos en los últimos años en el IDH, a lo que se suman problemas en pobreza, desempleo, un crecimiento en la tasa de desocupación y una desigualdad en la distribución del ingreso, con un crecimiento económico moderado, entre 2 % y 3 % anual del PIB, poca capacidad de sobrevivencia de las microempresas y una crisis en lo fiscal, “comprometiendo en su conjunto, los logros históricos de nuestro país” (Mivah, 2020).

En lo que a vivienda se refiere, el panorama general previo a la pandemia era positivo, dado que el déficit en Costa Rica sigue siendo uno de los más bajos de América Latina y el Caribe. A partir de la ENAH 2019, elaborada por el INEC, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) estima que el déficit habitacional a 2019 es de 186.800 unidades habitacionales, equivalente al 11,8 % del total de viviendas, estimando el déficit cualitativo en 164.164 viviendas y el déficit cuantitativo en 22.636 (Compendio Estadístico, MIVAH, 2020). Para el periodo comprendido entre los años 2014 y 2019, la tasa de crecimiento promedio del déficit habitacional total fue de 0,92 %, el cual, aunque creciente, muestra un nivel de estabilidad en el mercado de vivienda.

Figura 1
Déficit cualitativo y déficit cuantitativo en vivienda para el periodo 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAH, INEC, 2014-2019.

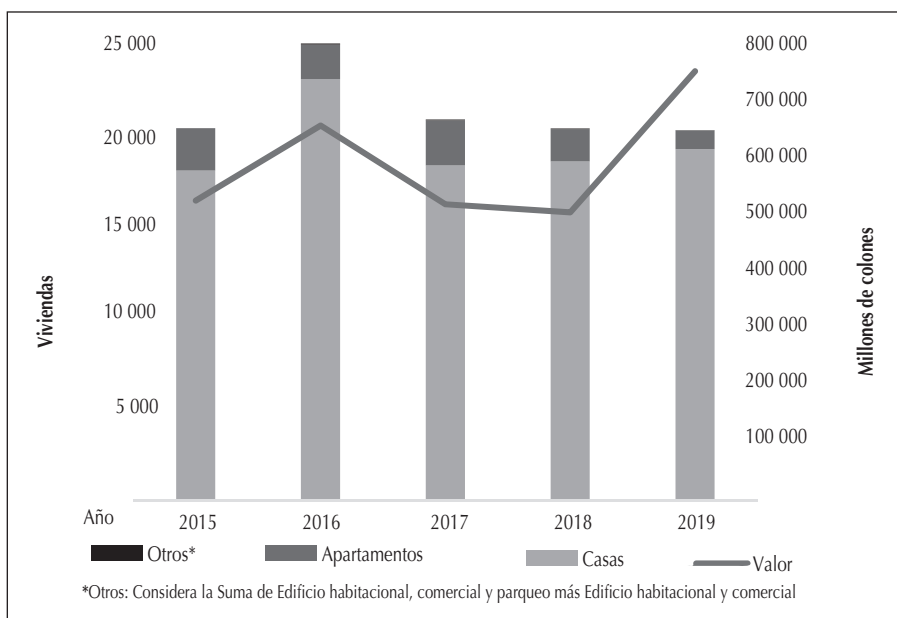
El crecimiento en el déficit de vivienda ha mantenido una tendencia creciente a razón del comportamiento del déficit cualitativo, que ha mostrado una tasa promedio de crecimiento de 1,51 % en el periodo.

El déficit cualitativo presentó dos disminuciones en el periodo, pero solo una de estas fue significativa entre 2016 y 2017, cuando disminuyó en 4.578 viviendas (2,94%) entre ambos años. En el caso del déficit cuantitativo, muestra una tasa promedio decreciente de 1,63 % entre 2014 y 2019. Es entre los años 2017 y 2018 que se da la mayor disminución del déficit, en 6.208 viviendas.

La construcción de vivienda entre en los años 2014 y 2019 ha tenido una media anual de 20.955 permisos tramitados, alcanzando un máximo de 24.187 en 2016 y un mínimo de 19.965 en 2019. Del total de permisos de construcción de vivienda en el periodo, en promedio el 92 % corresponde a casas, un 7,8% a apartamentos y un 0,2 % a otros, mostrando predilección por la casa como modalidad de vivienda.

En 2016, se presenta la mayor cantidad de permisos de construcción de casas, 22.462, superando en un 19% los tramitados en 2015. Respecto a los apartamentos, es en 2017 que se da el nivel más alto de permisos de construcción, 2.195, un 24% más que en 2016.

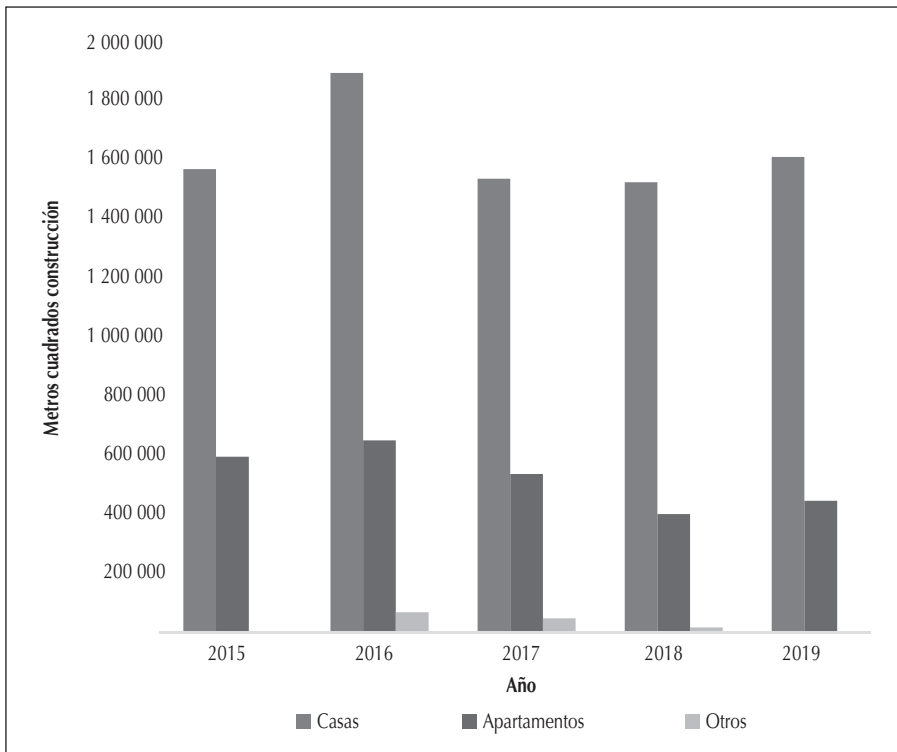
Figura 2
Número de permisos en construcción de vivienda según tipología
(casas, apartamentos y otros*) y valor de la construcción, 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos de estadísticas de construcción, INEC 2015-2019.

En relación con el valor de construcción de vivienda, el año 2019 presenta el mayor valor, 731.068.115 colones, a pesar de que en el periodo de los cinco años solo supera en metros cuadrados de construcción al año 2018. Lo anterior muestra un incremento, en el tiempo, del valor promedio del metro cuadrado de la obra para el periodo de análisis de 45 %, al pasar de 246.355 colones (esto en dólares de los EE UU a tipo de cambio de 530 colones por dólar es US\$ 465) en 2015 a 358.299 colones (US\$ 612 de los EE UU a tipo de cambio de 585 colones por dólar) en 2019.

Figura 3
Metros cuadrados de construcción según categoría de vivienda, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos de estadísticas de construcción, INEC 2015-2019.

La cantidad de metros cuadrados de construcción tramitados en vivienda para el periodo mostró una disminución, entre los años 2016 y 2018, de un 26 %, en el cual la categoría de apartamentos fue la que más decreció (39 %), en comparación con casas (20 %). La recuperación entre los años 2018 y 2019 de la cantidad de metros cuadrados (6 %) también encuentra en la categoría de apartamentos el mayor efecto de crecimiento de metros cuadrados tramitados, llegando a aumentar un 11 % entre ambos años.

El Estado costarricense, mediante el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), ha facilitado que gran parte de la población de menores ingresos logre tener acceso a la vivienda, por medio del otorgamiento del Bono familiar de vivienda (BFV), lo cual ha incidido en gran medida para que el déficit habitacional cuantitativo presente estabilidad en el tiempo.

Tabla 1
Cantidad de BFV colocados según estrato socioeconómico, 2015-2019

Número de BFV pagados por estrato 2015-2019							
Año	Total	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
2015	10.867	7.620	2.671	481	76	10	9
2016	11.823	8.343	2.901	473	83	17	6
2017	11.155	7.990	2.680	396	75	12	2
2018	11.461	8.129	2.847	389	84	8	4
2019	12.844	9.235	2.895	514	117	37	46

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), 2015-2019.

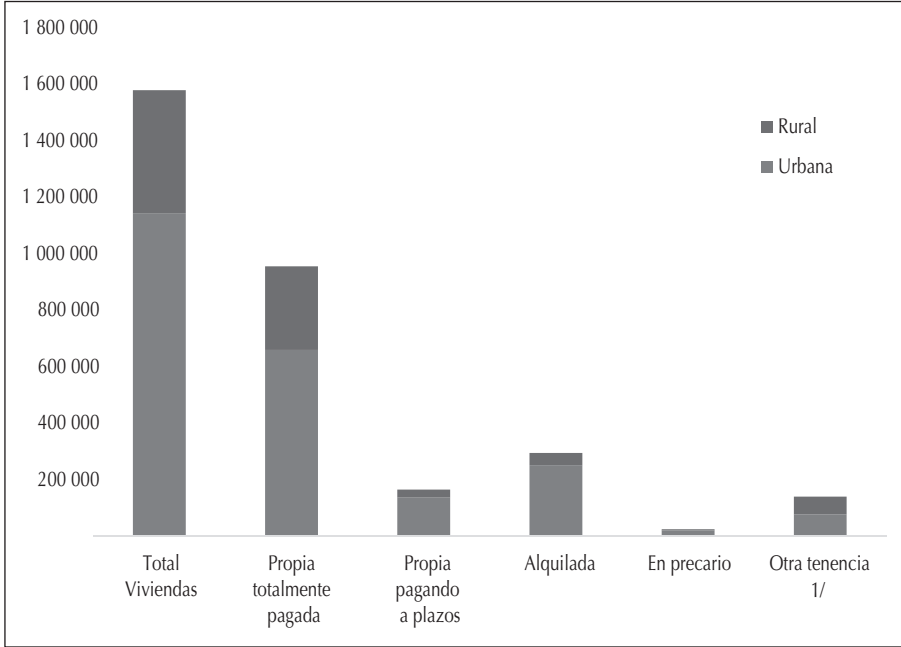
En 2019, se registra el máximo de colocación de bonos de los últimos diez años: un incremento del 12 % con respecto al año anterior. Se recalca que, aunque el incremento en la colocación del bono responde principalmente al aumento en el estrato 1, se da un aumento en los estratos del 3 al 6, llegando a colocarse una cantidad de bonos a estos grupos poblacionales, a los cuales antes el SFNV no había logrado alcanzar.

En relación con la localización de las viviendas, el 72 % del total de 1.578.161 viviendas existentes para el año 2019 se ubica en zona urbana. Al nivel de tenencia, la categoría que predomina es la propia totalmente pagada (60,5 %), seguida por la vivienda de alquiler (18 %), propia pagando a plazos (10,4 %), otro tipo de tenencia —prestada o cedida— (8,8 %) y “en precario” (1,5 %).

Al incluir en el análisis de tenencia la ubicación por zona rural y urbana, se observa que la distribución en zona urbana mantiene la jerarquización que se presenta a nivel país. Pero, en el caso de la vivienda de la zona rural, se da una modificación en los niveles de tenencia, al ser *otro tipo de tenencia* —prestada o cedida— la segunda a nivel de importancia, llegando a representar, a nivel porcentual, más del doble de lo que se observa en área urbana.

Así mismo, la vivienda de alquiler es predominante en la zona urbana (22 %), contrario a la zona rural, en la cual alcanza un 10 %. El tipo de tenencia que entre ambas zonas se asemeja más a nivel porcentual es la tenencia en precario, mostrando que este no es únicamente un efecto del contexto urbano.

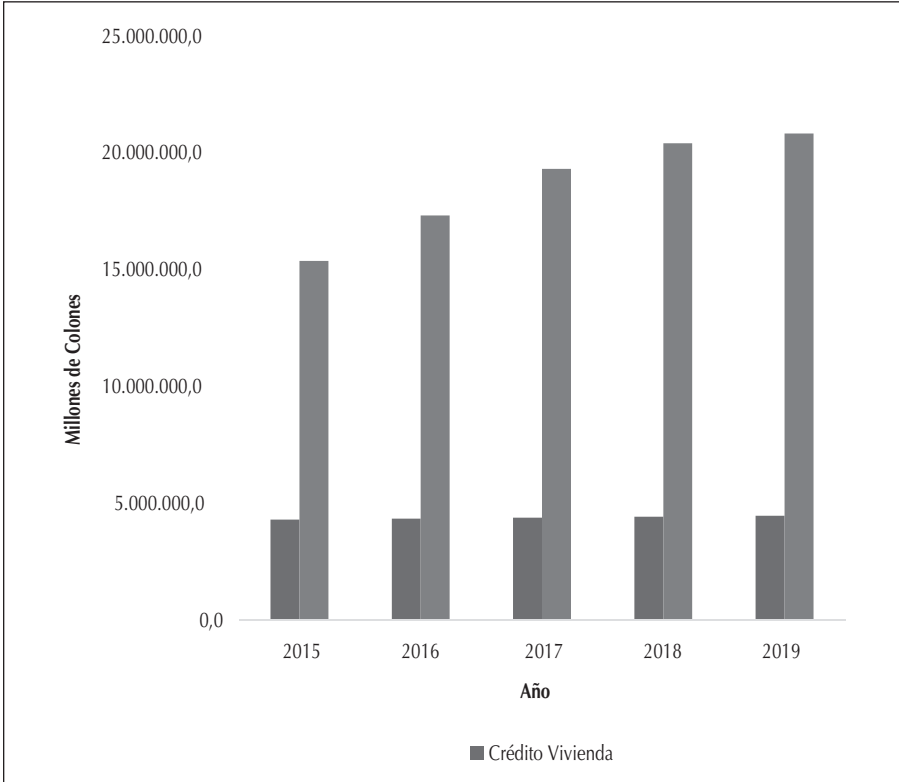
Figura 4
Tipo de tenencia de vivienda según zona (urbana o rural), 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENAHO, INEC, 2019.

La importancia de la vivienda como bien se ve reflejada en la cartera total de colocación del sistema financiero nacional, al representar, en el promedio de los últimos cinco años, cerca del 27,5% del total de crédito al sector privado.

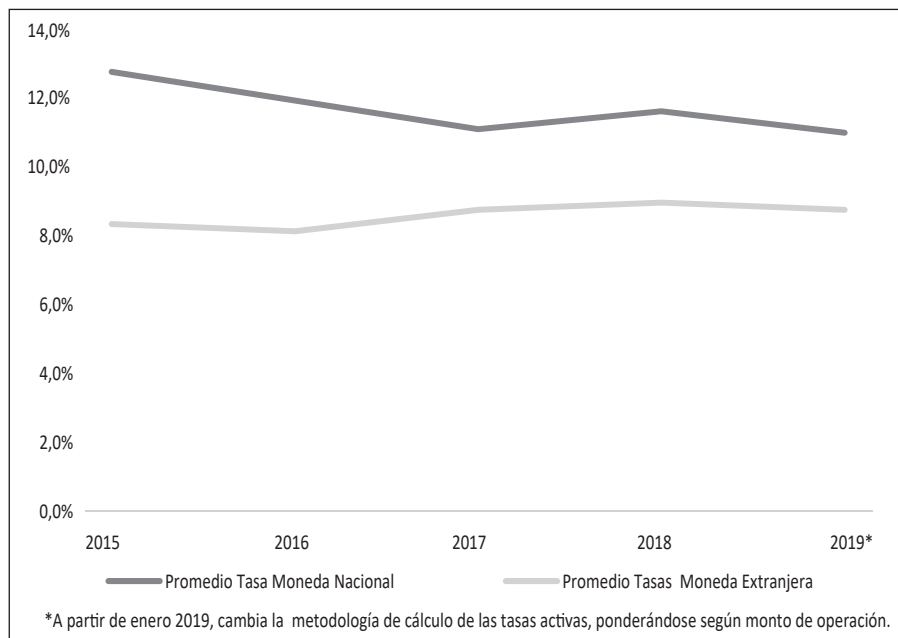
Figura 5
Crédito del sistema financiero al sector privado, por actividad económica vivienda



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR, 2015-2019.

Por otra parte, en los últimos años, el crédito del sector financiero al sector vivienda ha pasado de tasas de incremento de 12 % entre 2015 y 2016, a una tasa de 3 % entre 2018 y 2019. Es importante resaltar que, aunque se ha presentado esta disminución, la participación del sector vivienda en el crédito total otorgado por el sistema financiero nacional ha aumentado en los últimos tres años, pasando de un 27,6 % (2017) a un 28,1 % (2019).

Figura 6
Promedio anual de tasas de interés bancario sobre préstamos en moneda nacional y extranjera para sector vivienda, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR, 2015-2019.

En lo referente a las tasas de interés bancario, los préstamos en moneda nacional muestran —con excepción de un leve aumento en 2018 (11,6%)— tendencia a la baja en el periodo de los cinco años, pasando de 12,7% en 2015 a 11% en 2019. Contrario a lo anterior, las tasas sobre préstamos en moneda extranjera presentan una leve alza en el mismo periodo, pasando de 8,3% en 2015 a 8,7% en 2019. El efecto de las tasas sobre el incremento en la colocación de préstamos en el último año se ha diluido debido al contexto económico, mismo que, debido a las proyecciones fiscales y los efectos de la COVID-19, ha generado que las expectativas de los potenciales clientes se modifiquen y tiendan a una menor solicitud de créditos.

Ahora bien, en relación con las finanzas públicas y la deuda del Gobierno central, el BCCR indica que:

“La crisis sanitaria y económica generada por la COVID-19 ha golpeado fuertemente las finanzas públicas, que ya de todas formas eran vulnerables [...], ha comprometido el cumplimiento de obligaciones tributarias, [provocó] a junio de 2020 una contracción interanual de 11,6% en la recaudación tributaria (crecimiento de 0,8% si se excluye el efecto de la moratoria tributaria).

Aunado a lo anterior, el incremento en el pago de intereses sobre la deuda provocó que el déficit financiero se ubicara en 4,0% del PIB al término del primer semestre (3,1% un año antes). [...] el saldo de la deuda del Gobierno central y del Sector Público Global, como proporción del PIB, fue 62,8% y 79,7% respectivamente, para un incremento de 7,2 p.p. y 8,5 p.p. en ese orden, con respecto a lo observado en junio de 2019” (BCCR, 2020, p. 8).

En este contexto surge la necesidad imperante de generar medidas de reactivación económica, que a su vez permitan satisfacer necesidades básicas de la población, como es la tenencia de vivienda.

El sector construcción genera un aporte significativo a la economía nacional, como concluyen los hallazgos principales del estudio “Contribución económica del sector construcción e impacto del exceso de trámites” (Cámara Costarricense de la Construcción [CCC], 2018)⁽²⁾, entre los cuales se encuentra que el aporte al PIB real a partir de 2006 es superior al 6% y en generación de empleo, cerca del 7% (150 mil puestos de trabajo) de la fuerza de trabajo del país. Adicionalmente, se estima que un incremento del 10% de la actividad constructiva resulta en un aumento del 1% del PIB y una recaudación aproximada de 23 mil millones de colones (0,8% del PIB).

2. ATENCIÓN EMERGENCIA POR COVID-19

Durante las semanas previas a la declaratoria de pandemia, emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, el Gobierno de Costa Rica, previsoramente, monitoreaba el avance de la enfermedad en Asia y Europa y empezaba a estudiar las eventuales medidas que se adoptarían, una vez dictada la respectiva declaratoria de estado de emergencia nacional, lo que ocurrió el 16 de marzo de 2020 (Presidencia, 2020).

Entre las medidas de contención sanitaria, dictadas por el Poder Ejecutivo ese mismo día, se destacan: la suspensión del curso lectivo de forma presencial, sin afectar el servicio de alimentación para la población estudiantil vulnerable y manteniendo las transferencias monetarias de programas sociales como Avances y Creemos; el teletrabajo obligatorio para personas funcionarias públicas y recomendado para el sector privado, manteniendo en operación los servicios de cuidado para garantizar que las madres jefas de hogar puedan seguir trabajando; aislamiento obligatorio a quienes ingresen al país; y restricción vehicular sanitaria (Presidencia, 2020).

(2) Elaborado por la Academia de Centroamérica con base en datos de la Matriz Insumo Producto (2012) del BCCR.

Esas primeras disposiciones se asumieron con un horizonte temporal de muy corto plazo y es que, teniendo como antecedentes el relativamente rápido control y el menor potencial contagioso y letal que tuvieron la AH1N1, conocida como gripe porcina, y la H5N1, conocida como gripe aviar, que se manifestaron en las primeras dos décadas del presente siglo, pocas personas en el mundo podían vislumbrar con certeza la capacidad expansiva y mortal de la COVID-19 y el alcance de los efectos sociales y económicos de la pandemia.

En Costa Rica tampoco se podía prever que, estas y otras medidas más severas que se fueron adoptando paulatinamente, como el confinamiento, el distanciamiento físico y los cierres intermitentes y otros prácticamente permanentes de actividades productivas, se prolongarían por tanto tiempo, provocando incertidumbre en la población y consecuencias fiscales y económicas insospechadas.

Es importante destacar que el país cuenta con un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR) robusto, a través del cual se llevan a cabo los procesos de coordinación interinstitucional, multinivel e intersectorial requeridos para la atención de las emergencias. A la cabeza de dicho sistema se encuentra la Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias (CNE), y está compuesto por el Comité Operativo de Emergencias (COE) y 82 comités municipales de emergencias (CME), correspondientes a cada uno de los cantones del país.

La atención de la emergencia generada por la COVID-19, ha sido coordinada desde el SNGR, con el liderazgo del Ministerio Salud (MS). En apoyo al COE se han convocado diversas mesas operativas, en dos de las cuales se abordan temáticas relacionadas con vivienda y hábitat, a saber: Mesa de Protección Social y Mesa de Gestión Municipal. Ambas constituyen espacios de coordinación técnica y política, en la que se articulan las acciones requeridas para implementar en el territorio.

Al momento de redacción de este capítulo, en noviembre de 2020, la “tasa R de la enfermedad COVID-19 en Costa Rica, estimada con los datos más recientes de noviembre 4 de 2020, es $R = 0,96$ ” (CCP, 2020), y según el MS, más de 1.500 personas había fallecido por causas asociadas a la COVID-19.

3. VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO ANTE LA ENFERMEDAD COVID-19

La declaratoria de emergencia nacional se da al completarse la primera mitad de la administración del presidente Carlos Alvarado Quesada (2018-2022) y, según se había planificado, las instituciones del sector asentamientos humanos y ordenamiento territorial, a saber Mivah, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), CNE, Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), avanzaban de conformidad con lo estable-

cido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP), así como con una agenda robusta de acuerdos políticos. No obstante, se enfrentaban retos, entre los que destacaban el acceso a suelo urbanizado para la producción de vivienda adecuada, la escasez de recursos financieros, la gestión del riesgo ante emergencias, el crecimiento de asentamientos informales y la débil planificación territorial por parte de los gobiernos locales.

En lo cuantitativo, como ya se indicó, en 2019 se alcanzó la más importante colocación de subsidios de vivienda, por medio del BFV, en lo que va del siglo XXI.

La nueva coyuntura provocada por la COVID-19 genera la necesidad de la ejecución oportuna de los proyectos de vivienda, pues no solamente representan el medio para contener la enfermedad, sino también para avanzar en la reactivación económica. En ese contexto, se ha generado una mayor articulación del Mivah con el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), conformado por 24 entidades autorizadas públicas y privadas y a cuya cabeza está el Banhvi, administrador de los recursos del BFV. Además, se ha implementado una estrategia enfocada en facilitar la ejecución de proyectos de vivienda, infraestructura y espacio público, por medio de una mejor coordinación interinstitucional, multinivel e intersectorial.

Esta agenda cuantitativa, basada primordialmente en el número de subsidios otorgados y que habitualmente genera la medición del desempeño del sistema en su conjunto, se ha complementado, además, con una aspiración cualitativa, de incidencia en aspectos de la calidad de la política pública, particularmente en la agenda territorial, mediante acciones en factores estructurales críticos para el desempeño de la política de vivienda y hábitat, tales como: fortalecimiento de procesos de planificación territorial de escala regional y local; promoción de instrumentos de gestión del suelo; atención integral de asentamientos humanos, particularmente aquellos emplazados de manera informal y en zonas inseguras; desarrollo y actualización de instrumentos jurídicos, financieros y de política pública en materia de construcciones, fraccionamiento, urbanizaciones, condominios, vivienda de interés social y para clase media; atención de emergencias; y planificación territorial, entre otras.

A continuación, se describen las principales acciones que desde el sector de ordenamiento territorial y asentamientos humanos se han realizado ante la ocurrencia de la enfermedad COVID-19.

3.1. Política del Hábitat

Sin lugar a duda, la llegada de la COVID-19 ha dado nuevos matices al programa de trabajo del sector de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, incorporando un componente de salud pública que hasta el momento no

había sido considerado en relación con la política de vivienda y hábitat. En este sentido, la pandemia ha generado una oportunidad para que, en el marco del proceso de consolidación de la política de vivienda y hábitat, bajo el liderazgo del Mivah, se plasme un abordaje con mayor integralidad.

Se realizó el proceso de integración y actualización de las políticas de vivienda y asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, hacia una política del hábitat con horizonte a 2040. Esta tarea, si bien inició previamente a que se declarara la emergencia por la COVID-19, se reenfoca con la situación generada por la pandemia, y replantea aspectos asociados a la vivienda como un elemento de salud pública, así como al espacio público como un área que debe ser segura ante agentes infecciosos, como el SARS-CoV-2.

Sumado a lo anterior, independientemente de la actual situación fiscal del país, ya estaba claro que era preciso realizar una revisión de la institucionalidad pública, con miras a hacer un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos disponibles, manteniendo altos niveles de cumplimiento de las metas planteadas para atender las necesidades de la población. Lo anterior ha venido a incorporar un sentido de urgencia al replanteamiento de la organización del sector, que ha sido aprovechado en el marco de la oportunidad que ofrece el ejercicio de revisión y consolidación de la nueva Política del Hábitat. Ambos procesos están desarrollándose de manera paralela, con el fin de procurar que la organización planteada responda a cada uno de los ejes estratégicos incluidos en dicha política.

El balance es positivo para el sector, al considerar que la COVID-19 lo ha conducido a proponer un replanteamiento en el diseño de las instituciones de vivienda y urbanismo, así como a buscar alternativas innovadoras para alcanzar las metas planteadas, con mayor eficiencia y eficacia.

En efecto, el sector y las instituciones que lo conforman se han visto fortalecidos en cuanto a su resiliencia y capacidad de adaptación, y esto está siendo un factor clave en el proceso de definición de la Política del Hábitat y una institucionalidad capaz de responder a los retos presentes en el escenario pos-COVID-19.

A nivel organizacional, cabe destacar el trabajo que ha realizado el Mivah en la generación de foros, talleres y conversatorios sobre el contexto nacional e internacional ante la COVID-19, innovación en acciones de política pública en asentamientos humanos, atención de población habitante en asentamientos humanos y cuarterías, entre otros temas relevantes.

3.2. **Proyectos de vivienda**

En lo que a la gestión de cartera de proyectos de vivienda, infraestructura y espacio público respecta, de manera general, se busca mejorar las condicio-

nes de gestión del territorio y promover el desarrollo de vivienda adecuada para las poblaciones de mayor vulnerabilidad, tales como personas adultas mayores, con discapacidad, familias uniparentales, personas habitantes en asentamientos informales y sitios inseguros, personas en extrema pobreza, mujeres víctimas de violencia doméstica, familias damnificadas por desastres, así como otros segmentos de la población, tales como familias de ingresos medios.

Con corte al mes de septiembre de 2020, se han formalizado (lo que significa que ya las familias tienen el título de propiedad de sus viviendas) y pagado 9.691 subsidios o bonos. Dichos bonos representan un cumplimiento de un 86,3 % de ejecución acumulada de casos formalizados con respecto a la meta anual, la cual es de 11.229 bonos.

La inversión realizada al mes de septiembre es de 91.918.320.000 colones, lo que representa en dólares de los EE UU, a tipo de cambio promedio del año de 600 colones por dólar, US\$ 153.197.200. Sin duda es una cantidad importante de recursos del Estado costarricense que se ha invertido durante 2020 en vivienda, lo cual ha significado mantener el sector construcción activo y favorecer con empleo a diferentes regiones del país, pues la vivienda está distribuida en todo el territorio.

Existe una concentración de un 61 % del otorgamiento de bonos de vivienda a familias lideradas por mujeres jefas de hogar, porcentaje que ha venido en aumento desde hace varios años. En cuanto a la participación de familias por edad, se mantiene una concentración de bonos para el rango de edad de 18 a 35 años, con un 54,25 %, cifra que ha venido aumentando mes a mes en este rango de edad, lo cual arroja una participación muy importante en familias jóvenes.

3.3. Protocolos ante la COVID-19

Al Mivah, le correspondió asegurarse de mantener la actividad de la construcción activa, así como de minimizar los potenciales contagios en asentamientos informales o las denominadas cuarterías, que son sitios en donde se alquilan cuartos a muy bajo precio, pero cuyas condiciones sanitarias y de seguridad constructiva no son las adecuadas. Además, bajo el modelo de gestión compartida “Costa Rica trabaja y se cuida”, le correspondió realizar el protocolo, junto con otras instituciones, de la reapertura de espacios públicos. A continuación, una pequeña descripción de cada uno de ellos.

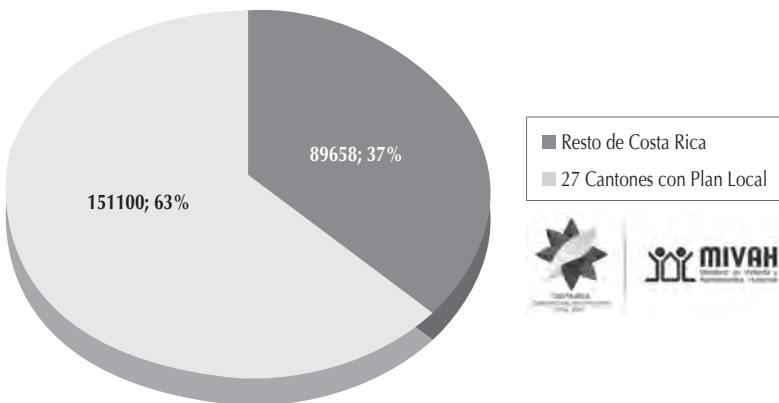
3.3.1. Protocolo asentamientos informales

Los efectos de la pandemia se han visto agudizados en sitios que no reúnen condiciones sanitarias adecuadas, por falta de servicios básicos o por hacinamiento. Ello genera mayor vulnerabilidad para la población ante la COVID-19.

“Aun cuando los Derechos Humanos aplican en todas las situaciones humanitarias, en los asentamientos informales se presentan factores que dificultan a la población la garantía de su disfrute completo” Mivah, Protocolos ante COVID-19 (2020). Para la población habitante en asentamientos humanos y en cuarterías, se dificulta, en gran medida, la implementación de las medidas sanitarias requeridas para la prevención y respuesta ante la COVID-19, debido a factores tales como el acceso al agua potable, el acceso a información veraz y oportuna, la gestión de residuos, las facilidades sanitarias disponibles, el hacinamiento, las condiciones laborales de informalidad y la violencia intrafamiliar y en contra de las mujeres. Por lo tanto, en muchos asentamientos informales, principalmente localizados en la Gran Área Metropolitana (GAM), se dieron brotes del virus que requirieron de una intervención estatal interinstitucional, coordinada para su contención.

Por lo anterior, se generó, en conjunto con otras instituciones dentro de la Mesa de Protección Social, el “Protocolo de preparativos y respuesta en asentamientos informales ante COVID-19”, mismo que ha impulsado el desarrollo de planes locales de preparativos y respuesta en asentamientos informales frente a dicha enfermedad en 27 cantones del país. Cabe destacar que, según estimaciones preliminares del Mivah, en los cantones que actualmente cuentan con plan local formulado y en proceso de implementación, habitan 151.100 personas en asentamientos informales, lo que representa el 63 % del total de personas que habitan en estas comunidades en el país (240.758 personas). Se puede encontrar el protocolo en Costa Rica-Gobierno del Bicentenario (15 de abril de 2020).

Figura 7
Población en asentamientos informales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mivah, Protocolos ante COVID-19 (2020).

3.3.2. *Protocolo construcción*

Con la finalidad de dar continuidad a las actividades del sector construcción, fue necesario implementar medidas sanitarias en los procesos constructivos activos en todo el país, para lo cual se generaron dos instrumentos: el “Protocolo de procesos constructivos de edificaciones y vivienda ante COVID-19 (continuidad del servicio)” y el “Protocolo en obras de infraestructura vial ante COVID-19 (continuidad del servicio)”.

Los protocolos se elaboraron por el Mivah, en conjunto con el sector privado (Cámara Costarricense de la Construcción, Comisión de Seguridad Ocupacional de la Construcción, Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos).

El objetivo del protocolo es establecer medidas de protección para las personas que laboran en procesos constructivos, así como visitantes, subcontratistas de edificaciones, viviendas o infraestructura vial, ante la COVID-19, y definir los pasos que se deben seguir si algún miembro del personal resultara positivo de la enfermedad. Los protocolos los puede encontrar en Costa Rica-Gobierno del Bicentenario (26 de octubre de 2020a; 26 de octubre de 2020b).

Así mismo, se emprendió un proceso de inspección articulado entre diversos entes públicos y privados, para la verificación del cumplimiento de las medidas establecidas en estos instrumentos.

3.3.3. *Protocolo apertura de espacios públicos*

El Mivah, en conjunto con otras instituciones, realizó en la Mesa de Gestión Municipal (la cual lidera el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal) el “Protocolo sectorial para la apertura gradual de espacios públicos al aire libre para fines recreativos y de actividad física”.

El documento incluye definiciones de términos, integra los elementos básicos a considerar en el análisis sobre el proceso de apertura gradual del espacio público por parte de los gobiernos locales u organizaciones administradoras de dichos espacios. Además, incluye apartados respecto a posibles abordajes para realizar el análisis sobre el proceso de apertura gradual y las acciones de limpieza, monitoreo, vigilancia, supervisión y comunicación, que deben quedar consignadas en el Plan Cantonal de Prevención por COVID-19. El protocolo se puede encontrar en Costa Rica-Gobierno del Bicentenario (9 de noviembre de 2020). Se desarrolló, además, la lista de verificación de cumplimiento del protocolo (Mivah, s.f.).

3.4. **Presupuesto para construcción de viviendas con subsidio**

Otros aspectos que han requerido ajuste han sido la priorización y la programación en la inversión por ejecutar, así como las metas en cuanto a produc-

ción de vivienda de interés social, infraestructura y espacio público, tomando en consideración la disminución en el presupuesto 2020, así como las asignaciones presupuestarias para 2021, a causa de la caída en los ingresos fiscales dada y proyectada.

El déficit fiscal recurrente, primero, y la atención de la pandemia, después, generan situaciones que obligan al MH a tomar decisiones de restricción del gasto público, y esto inevitablemente ha impactado el presupuesto asignado a subsidios de vivienda. De momento, el acuerdo entre el Mivah y el MH, a propósito del proyecto de ley de presupuesto nacional para 2021, es la restitución de una cantidad importante del presupuesto, y el monto final a asignar se resolverá en el seno del parlamento, siendo vivienda un tema de mucho interés para la sociedad costarricense.

3.5. Reactivación económica

La pandemia COVID-19, ha causado además de efectos importantes en la salud pública efectos igualmente importantes en la economía de los países, y Costa Rica también ha sufrido dichos embates, según se ha descrito en el apartado “Costa Rica: algunos datos de contexto” (*supra*). Por ello se han generado algunas políticas asociadas a la construcción de viviendas, como fuente de reactivación económica.

3.5.1. Recursos financieros

La construcción de viviendas tiene un impacto social directo, ya que al brindar a una familia acceso a vivienda adecuada, se mejoran su calidad de vida, sus oportunidades productivas, su nivel socioeconómico y su movilidad social, entre otros aspectos. Aunado a lo anterior, tiene un impacto directo en la economía, al ser el sector construcción un importante generador de empleo directo e indirecto, así como de encadenamientos productivos, y al constituirse como un importante dinamizador de la economía nacional, regional y local. Cabe indicar que, del total anual de viviendas de interés social, subsidiadas por el Estado, cerca del 60% son desarrolladas por pequeñas y medianas empresas, en todas las regiones del país.

Se prevé que la potencial disminución de recursos financieros disponibles para el desarrollo de los proyectos de vivienda, infraestructura y espacio público se traduzca en una disminución en la preinversión por parte del sector privado y, por tanto, en la maduración de los proyectos que serán eventualmente objeto de inversión pública. Lo anterior generaría un desfase temporal en la gestión de los proyectos, así como un aletargamiento para alcanzar el nivel de inversión estatal previo a la pandemia.

El panorama descrito ha obligado a reforzar la búsqueda de recursos financieros alternativos que den sostenibilidad a los recursos del SFNV, así como la formulación de modelos financieros, de gestión y urbanos innovadores, con el fin de dar continuidad a la ejecución de los proyectos de vivienda, infraestructura y espacio público programados, y a la generación de las condiciones que incentiven la preinversión por parte del sector privado. Se tienen identificadas ya alternativas financieras que están en discusión con los actores del sector de vivienda de interés social y con el MH. Específicamente, se busca promover un modelo de crédito de corto plazo a los desarrolladores que les permita invertir en el proceso de *maduración* de los proyectos, para mantener un flujo continuo de construcción de vivienda de interés social.

3.5.2. *Nuevos modelos de viviendas*

Como ya se indicó, en razón del potencial del sector construcción en el fortalecimiento de la economía, desde el sector asentamientos humanos y ordenamiento territorial, se han implementado acciones de promoción a la vivienda como instrumento de reactivación y desarrollo económico, tales como la promoción de modelos de vivienda urbana para el desarrollo en el corto plazo, la facilitación del acceso a la vivienda por parte de la población de ingresos medios y la simplificación de trámites para la construcción.

Entre estas acciones, se debe destacar el modelo de vivienda urbana, inclusiva y sostenible, planteamiento interinstitucional desarrollado por el Mivah, Bahnvi, CFIA, INVU y el sector privado, que consiste en la construcción de edificios multifamiliares de pequeña escala, de uso habitacional y mixto, en áreas urbanas bien localizadas y servidas, con enfoque hacia la recuperación y renovación de la ciudad por medio de la vivienda, que sirven a un propósito estratégico de reconfiguración de las ciudades, para el beneficio de sus habitantes, a través de un modelo que promueve la integración comunitaria. Estos proyectos se desarrollan en terrenos en desuso o con edificaciones existentes que requieren mejoras o con un bajo aprovechamiento, localizados en áreas previamente urbanizadas con acceso a servicios e infraestructura urbana, tales como agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, internet, parques, atención en salud, escuelas, transporte público y fuentes de empleo, entre otros. Con el desarrollo de múltiples proyectos, se pretende estimular la recuperación, la renovación y la revitalización económica de la ciudad, así como disminuir la segregación residencial por medio de la vivienda. Del mismo modo, se busca promover el acceso a vivienda adecuada⁽³⁾ para distintos segmentos de la población, particularmente

(3) Según el concepto indicado por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, vivienda adecuada significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y

aquellos de mayor vulnerabilidad; consolidar ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; y promover la vivienda como un instrumento de desarrollo económico, con potencial para generar un impacto en el proceso de reactivación.

Por su parte, el modelo de Vivienda Digna-Asociación Pública Privada es el resultado de un equipo de trabajo interinstitucional e interdisciplinario en el cual participan el Mivah, INVU, Banhvi, entidades del SFN y el sector privado. Consiste en la provisión de vivienda de alquiler financiada con recursos del SFN, localizada en terrenos propiedad del Estado y desarrollada por medio de asociaciones público-privadas. El modelo plantea el repago de la inversión, por medio de un subsidio de alquiler.

Por otra parte, el Programa de Ingresos Medios del SFNV es desarrollado conjuntamente por el Mivah, BANHVI y entidades autorizadas del sistema, y tiene como objetivo mejorar el acceso de la población de ingresos medios —estratos 3, 4, 5 y 6 del SFNV— a vivienda, principalmente disminuyendo la barrera que representa el pago inicial o *prima* requerida en créditos hipotecarios. Para ello, se crea un subsidio dirigido a vivienda de interés social, que incluye aquellas con un costo de hasta aproximadamente 107.000 dólares. Dicho subsidio puede ser aplicado a la prima, o diferido en las cuotas mensuales del crédito.

3.5.3. *Políticas de gestión de suelo*

La pandemia ha evidenciado la urgencia de implementar diversos instrumentos de gestión de suelo, administrativos y financieros que han demostrado ser exitosos en otros países de la región para incentivar la producción de vivienda social, el acceso al suelo y la urbanización. Entre tales instrumentos están los bancos de tierra pública, el reajuste de terrenos, los desincentivos a los terrenos vacantes o con edificaciones deterioradas, el alquiler de vivienda social, la contribución por valorización, la concesión de tierra pública, los fondos rotativos de subsidios, entre otros. Algunas de estas propuestas se encuentran en etapa de análisis y discusión.

3.5.4. *Geo Explora*

Uno de los principales desafíos que han sido enfrentados en la atención de población habitante en asentamientos informales y cuarterías se relaciona con

(Cont nota 3)

ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

la gestión de la información territorial entre diversos actores. Desde el punto de vista operativo, no se cuenta con un sistema de información interinstitucional integrado y georreferenciado que facilite la transferencia y reporte de información, con un enfoque horizontal y participativo. Lo anterior limitó la posibilidad de anticipar acciones preventivas, así como de brindar una respuesta oportuna. Por ello, el Mivah aceleró la puesta en marcha de un sistema de información territorial denominado Geo Explora, el cual está próximo a ser lanzado y que cuenta con datos de relevancia para la toma de decisiones.

Además, se llevó a cabo un proceso de intercambio y validación de información territorial entre Gobierno central y gobiernos locales sobre asentamientos informales, cuarterías y COVID-19, a partir del cual se creó un visor de información geoespacial de uso público.

3.6. Articulación multinivel

Otro reto ha sido la articulación interinstitucional efectiva con los gobiernos locales. A pesar de que la agenda del Sector Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial tiene un enfoque territorial desarrollado en estrecha relación con los gobiernos locales, en el marco de la atención de la pandemia, se han debido reforzar la articulación y el trabajo multinivel, potenciados a través de la Mesa de Gestión Municipal.

3.7. Arrendamientos

La COVID-19 ha planteado el reto en relación con el balance, desde el punto de vista económico, de los arrendatarios y arrendadores de edificaciones de uso residencial y comercial, principalmente. Frente a una tasa de desempleo que va en aumento y que, en agosto de 2020, alcanzaba el 23,2% (ECE, INEC, 2020), se dificulta para muchos arrendatarios hacer frente a sus obligaciones contractuales adquiridas antes de la pandemia, lo que a su vez tiene un efecto directo en los arrendadores, principalmente aquellos que tienen como único ingreso para subsistencia el proveniente del alquiler.

De forma extraordinaria, el Parlamento constituyó distintas mesas de trabajo, siendo una de ellas la relacionada con el tema de los arrendamientos. El Mivah participó activamente y propuso una disminución escalonada en los alquileres durante varios meses, así como la posibilidad de pactar un acuerdo temporal entre arrendador y arrendatario sobre el monto por cancelar. No obstante, a día de hoy en la Asamblea Legislativa no se ha alcanzado un acuerdo definitivo al respecto.

Así mismo, se implementó una moratoria a los desalojos y desahucios administrativos. Esta fue total durante los primeros meses de la pandemia. Poste-

riormente, se consignó la posibilidad de que el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) ejecutara desalojos en casos calificados, según su criterio.

3.8. Emergencias hidrometeorológicas en tiempo de pandemia

Sumados a lo anterior, durante la pandemia se han presentado eventos meteorológicos que han tenido efectos negativos importantes en muchos cantones del país. Tal es el caso del huracán Eta, cuyos efectos fueron percibidos en Costa Rica durante el mes de noviembre de 2020. Preliminarmente, se han identificado cerca de 1.000 viviendas con daños, en al menos ocho cantones del país, cifra que se anticipa que aumente conforme avance el proceso de evaluación de daños en el territorio. En el momento de la redacción de este capítulo, el huracán Iota impactó directamente en Centroamérica, segundo fenómeno meteorológico de grandes proporciones en menos de un mes.

Y es que los desastres exponen a muchas familias a condiciones de vulnerabilidad mayores debido a la COVID-19, por ejemplo, al tener que abandonar sus viviendas y albergarse temporalmente en espacios de uso colectivo, al ver interrumpido el acceso a agua potable y otros servicios básicos, así como al no tener acceso a información oportuna. Por lo anterior, se generaron albergues específicos para personas diagnosticadas con COVID-19 o con síntomas.

3.9. Crédito hipotecario

Sobre el crédito hipotecario, la banca —pública y privada—, a instancias del poder ejecutivo, acordó una prórroga a sus clientes, readecuando los créditos de vivienda, tarjetas de crédito, créditos de consumo y a empresas. Algunas de las medidas contemplan el plan de pago cuota variable, prescindiendo del pago de las cuotas por tres meses y hasta nueve meses, de modo que estas se trasladarán a la cuota final del crédito. En algunos casos, esta medida es automática, por lo que no se requirió ninguna gestión administrativa del cliente. A esta medida se han ido sumando otras entidades financieras, como las cooperativas de ahorro y crédito.

Por su parte, el INVU ha flexibilizado los pagos a los contratos de ahorro y crédito, un programa financiero de muy larga data y éxito, que apoya a las familias de clase media para construir o adquirir vivienda.

Por su parte, el Inder estableció una prórroga de tres meses para quienes mantienen contratos por asignación de tierras, arrendamientos, concesiones y otros servicios que brinda la institución. La medida es complementaria a la suspensión de pagos de operaciones de crédito rural a un número importante de familias en todo el país.

Además, el Banco Central de Costa Rica ha puesto a disposición de las entidades financieras reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) un fondo a muy baja tasa que les sirva para realizar arreglos de pago con personas o deudores que se han visto afectados por la pandemia. Particularmente, se ha dialogado con las entidades financieras que tienen créditos de vivienda, para que realicen arreglos de pago.

3.10. Teletrabajo

No menos importante ha sido el reto de resiliencia y adaptación organizacional que se ha presentado en el seno de las instituciones del sector asentamientos humanos y ordenamiento territorial, al igual que en el resto del aparato estatal. La transición hacia teletrabajo, la atención del público, la adecuación de procedimientos, la digitalización, la estandarización, la comunicación, entre otros, han sido elementos que han requerido de procesos de cambio acelerados. Con la finalidad de abordar los retos antes señalados, se adoptaron medidas en diferentes niveles.

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien, en los últimos años, Costa Rica ha sido un país de bajo crecimiento económico y de un PIB relativamente pequeño en comparación con otros países latinoamericanos, lo cierto es que, de acuerdo con la medición del Índice de Progreso Social (IPS), es uno de los países más eficientes en convertir su riqueza en progreso social. En efecto, de acuerdo con el IPS 2020, elaborado por el Incae Business School, el país tiene un IPS considerado alto, de 83,01, y obtiene la posición 37 a nivel global, en Latinoamérica es el segundo y en América Central es el primero (Incae, 2020).

En este contexto, la agenda de vivienda y hábitat, impulsada en el país desde la década de los años treinta del siglo XX, ha actuado como una herramienta de desarrollo territorial, dinamizando la economía, y generando encadenamientos productivos y empleo, a la vez que ha propiciado un impacto importante en la disminución de la pobreza, el mejoramiento en el bienestar y calidad de vida de la población, así como en la salud pública y protección ambiental.

No obstante, la pandemia ha dejado en evidencia la necesidad de replantear los modelos históricos, en favor de modelos innovadores y actuales, que respondan adecuadamente a los retos del presente. Destaca la necesidad de integrar y fortalecer el marco jurídico existente, para habilitar herramientas que permitan hacer una gestión más eficiente del suelo disponible, particularmente el suelo público, con el fin de facilitar la producción de vivienda requerida para atender el déficit habitacional.

En este sentido, es importante crear instrumentos que desincentiven la especulación inmobiliaria y habiliten suelo para uso habitacional.

A la vez, se ha presentado el reto de posicionar una agenda, que es la necesidad de articular de forma más eficiente con los gobiernos locales, fortaleciendo los procesos de gobernanza multinivel. En este sentido, el sector, que ya venía desarrollando una agenda con enfoque territorial en materia de vivienda y hábitat, se constituye en un actor clave para el trabajo con gobiernos locales, basado en datos y vinculado a las comunidades. Es así como, en el marco de la atención a la pandemia, en la designación de los roles de orden territorial realizada por la Presidencia de la República, el Mivah está a cargo de cantones en los que se presentan de manera más aguda las condiciones que exponen a mayor vulnerabilidad a la población. En dicho proceso se realiza un acompañamiento territorial a los gobiernos locales en la implementación de las diferentes estrategias para la contención de la COVID-19.

La pandemia también ha evidenciado la necesidad de actualizar el modelo y estructura organizacional de las instituciones del sector, con el fin de hacer un uso eficiente de los escasos recursos disponibles, así como para adaptarse de manera efectiva a los ejes estructurales y metas que están siendo plasmados en la Política del Hábitat. Tal como se indicó previamente, el proceso de formulación de dicha política se ha visto enriquecido por los diferentes componentes que ha evidenciado la COVID-19, tales como la relación entre salud pública, vivienda y hábitat.

Se han promovido procesos de diálogo entre las instituciones del sector, facilitados por la comunicación virtual, que, antes de la pandemia, no era explotada en todo su potencial como herramienta de trabajo.

Para actuar oportunamente y acorde al contexto actual, resulta fundamental la capacidad de diálogo político e interinstitucional, porque el abordaje de los nuevos desafíos conlleva un gran esfuerzo de articulación, partiendo de la inteligencia emocional y de la orientación a resultados, para facilitar la adaptación a las necesidades reales y actuales.

Así mismo, se ha evidenciado la necesidad de fortalecer los procesos de gestión del riesgo, para incorporar riesgos que no habían sido considerados como relevantes hasta la presente emergencia sanitaria. En el caso del sector asentamientos humanos y ordenamiento territorial, durante la pandemia se redimensionan los roles y el accionar institucional, que hasta el momento se habían concentrado en la atención de desastres ocasionados por eventos hidrometeorológicos, sísmicos y volcánicos principalmente.

A este respecto, nuevamente se pone en clara evidencia la necesidad de fortalecer la planificación territorial, con un enfoque de gestión del riesgo, con el

objetivo de procurar el acceso a vivienda adecuada para las poblaciones de mayor vulnerabilidad que habitan en sitios inseguros.

Adicionalmente, la pandemia expone la importancia de promover el desarrollo de edificaciones y ciudades sostenibles y resilientes, que ofrezcan condiciones de habitabilidad adecuadas para sus habitantes, que brinden bienestar, hagan un uso adecuado de los recursos disponibles en el contexto, que sean concebidas considerando su ciclo de vida, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que tienen asociadas, su impacto ambiental, entre otros temas de relevancia en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en el Acuerdo de París, suscrito en 2015.

Ahora bien, en relación con el cambio climático, la pandemia ha expuesto la relación entre la política pública asociada a la descarbonización de la economía vigente en el país y los aportes del sector, en primer lugar, en cuanto a construcción sostenible y su efecto en la disminución de GEI y, en segundo lugar, en lo relacionado al ordenamiento del territorio, y la movilidad y su vinculación con el transporte.

Por otro lado, las condicionantes espaciales requeridas como medidas preventivas y de respuesta ante el contagio por COVID-19 han planteado interrogantes en relación con los niveles de densificación idóneos, la distancia entre vivienda, empleo, servicios, áreas recreativas y otros servicios e infraestructura urbana, desde una perspectiva de salud pública.

Por lo tanto, vinculando el tema de pandemia y cambio climático, se deben reforzar e innovar las medidas para disminuir o mitigar los GEI, y repensar de qué forma se logra mejorar la resiliencia de las ciudades y comunidades ante el cambio climático, considerando, entre otras estrategias, el ordenamiento del territorio y el mejoramiento de barrios —en lo cual el sector de vivienda costarricense ya está comprometido—.

La COVID-19, ha permitido entender mejor cómo prevenir el riesgo en el territorio, con base en datos, en participación ciudadana y en diálogo político y técnico interinstitucional, multinivel y multisectorial. No obstante, es claro que se debe profundizar en aspectos tales como participación comunitaria, manejo de datos geoespaciales y estadísticos, procesos de descentralización y generación de capacidades, entre otros.

Esta publicación de MINURVI y ONU-Hábitat ofrece una oportunidad ideal para reconocer el extraordinario esfuerzo técnico, administrativo y presupuestario que han realizado el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para incrementar sus capacidades, logrando impedir o postergar la saturación del sistema hospitalario público costarricense y aportando en mantener una tasa de mortalidad relativamente baja en el país.

No menos importante ha sido el papel que han ejercido las instancias de coordinación regional a nivel de Centroamérica y el Caribe, y también de Latinoamérica, como el Sistema de Integración Social Centroamericano (Sisca) y el Foro de Ministros y Autoridades Máximas en Vivienda y Desarrollo urbano de Latinoamérica y el Caribe (MINURVI). Al respecto, resultan particularmente importantes las acciones enfocadas en la socialización de experiencias de política pública para su análisis comparado y la facilitación de procesos de integración y planificación conjunta.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer especialmente a las personas funcionarias del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, que hicieron posible esta publicación: Álvaro Mendieta, Cinthia Carpio, Karina Calderón, Hazel Cubero, Daniel Navarro, Eduardo Morales, Jenny Liberoff, James Martin San Lee, María Arce, Luis Artavia y Josué Hernández.

Muchas gracias.

REFERENCIAS

- Banco Central de Costa Rica (2019). Estadísticas de colocación de créditos del sistema financiero al sector privado no financiero en vivienda. Área de Estadísticas Monetarias y Financieras, División económica.
- (2019). Indicadores económicos. Recuperado de <https://www.bccr.fi.cr/seccion-indicadores-economicos/indicadores-econ%C3%B3micos>.
- (2019). Revisión Programa Macroeconómico Banco Central de Costa Rica 2020/2022. Recuperado de https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/Revsion-Programa_Macroeconomico-2020-2021_informe.pdf
- (2020). Revisión del Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica 2020/2021, a julio 2020. Recuperado de https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/Revsion-Programa_Macroeconomico-2020-2021_informe.pdf
- Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) (2020). Base de datos de los bonos familiares de vivienda otorgados 1987-2019. Recuperado de <https://www.banhvi.fi.cr/publicaciones/estadisticas.aspx>
- Cámara Costarricense de la Construcción y Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (2018). Estudio Contribución económica del sector construcción e impacto del exceso de trámites (Elaborado por la Academia de Centro-

- américa). Recuperado de <https://www.academiaca.or.cr/otras-publicaciones/contribucion-economica-del-sector-construccion-e-impacto-del-exceso-de-tramites/>
- Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (2020). Tasa R Covid-19. Recuperado de <https://ccp.ucr.ac.cr/index.php/tasa-r-covid-19.html>
 - Costa Rica-Gobierno del Bicentenario (15 de abril de 2020). Protocolo de preparativos y respuesta ante el coronavirus (COVID-19) en asentamientos informales. Recuperado de <https://www.mivah.go.cr/Documentos/covid-19/Protocolo-Preparativos-Respuesta-Covid-19-Asentamientos-Informales-V001-200416.pdf>
 - (26 de octubre de 2020a). Protocolo para procesos constructivos de edificaciones y viviendas debido a la alerta sanitaria por coronavirus (COVID-19) (continuidad del servicio). Recuperado de <https://www.mivah.go.cr/Documentos/covid-19/Protocolo-Procesos-Constructivos-Edificaciones-Vivienda-V002-201026.pdf>
 - (26 de octubre de 2020b). Protocolo para obras de infraestructura vial debido a la alerta sanitaria por coronavirus (COVID-19) (continuidad del servicio). Recuperado de <https://www.mivah.go.cr/Documentos/covid-19/Protocolo-Construccion-Infraestructura-Vial-V002-201026.pdf>
 - (9 de noviembre de 2020). Protocolo sectorial para la apertura gradual de espacios públicos al aire libre para fines recreativos y de actividad física. Recuperado de <https://www.mivah.go.cr/Documentos/covid-19/Protocolo-sectorial-para-apertura-de-espacios-publicos.pdf>
 - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2020). Encuesta Continua de Empleo, Sinopsis del II trimestre del 2020 sobre indicadores generales de la condición de actividad por sexo y zona de residencia. Recuperado de <https://www.inec.cr/empleo/temas-especiales-de-empleo>
 - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2020). Encuesta Nacional de Hogares 2020. Recuperado de <https://www.inec.cr/sites/default/files/infografias-pdf/imagenaho2020.pdf>
 - Ministerio de Hacienda (MH) (2020). Hacienda anuncia proyecciones fiscales para cierre del año y para 2021. Recuperado de https://www.hacienda.go.cr/docs/5f23596f3346d_CP%20110%20Proyecciones%20fiscales%20%202020%20y%202021.pdf
 - Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mihva) (s.f.). Protocolos ante COVID-19. Recuperado de <https://www.mivah.go.cr/Protocolos-Covid-19.shtml>
 - (2020). Compendio Estadístico de Vivienda 2019. Documento de trabajo no publicado.

- (2020). Innovación en acciones de políticas públicas: asentamientos Humanos ante el COVID-19. Conversatorio sobre el contexto nacional e internacional de la COVID-19, realizado virtualmente el 3 de julio de 2020. Documento de trabajo no publicado.
- Presidencia de la República de Costa Rica (2020). Decreto Ejecutivo 42227-MP-S. Sistema de Información Jurídica. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). Informe Mundial: Índice de Desarrollo Humano 2019. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- Programa Estado de la Nación (2019). *Informe Estado de la Nación 2019 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de La Nación (2020). Las desigualdades que enfrentan los hogares en cuarentena. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/las-desigualdades-que-enfrentan-los-hogares-en-cuarentena/>

CAPÍTULO 4

Aportes de Cuba en materia de urbanismo para enfrentar la COVID-19⁽¹⁾

El mundo pasa hoy por una crisis global que ha impactado negativamente todos los aspectos de la sociedad. La pandemia de la COVID-19 se suma a los conflictos económicos, sociales y políticos precedentes, en que los más vulnerables siguen siendo los países y poblaciones más pobres, así como las personas que habitan en viviendas en condiciones inadecuadas, en asentamientos precarios e informales. Sin embargo, el modelo de desarrollo socialista cubano ha permitido a un pequeño país, que continúa bajo el bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por el Gobierno de los Estados Unidos de América por más de 60 años, avanzar hacia logros ambientales, sociales y políticos, y enfrentar el nuevo escenario. Para ello se han puesto todos los conocimientos, resultados científicos y recursos, acompañados de la voluntad política del Estado cubano, en función de la elaboración y conducción de estrategias para asumir la protección de la población de las ciudades y asentamientos humanos.

La adopción de nuevos enfoques en correspondencia con este escenario y afrontar los propios desafíos del siglo XXI en todos los ámbitos por urbanistas, autoridades y otros actores urbanos comportan una tarea compleja, que requiere de concertación, inclusión, participación institucional y ciudadana, y recursos económicos y financieros, pero en primer lugar de la responsabilidad del Estado y el Gobierno a nivel nacional, provincial y local.

1. POLÍTICA URBANA NACIONAL

El desarrollo de las ciudades requiere de una correcta planificación, si se tiene en cuenta el valor del recurso suelo, que es finito y se agota. En el ámbi-

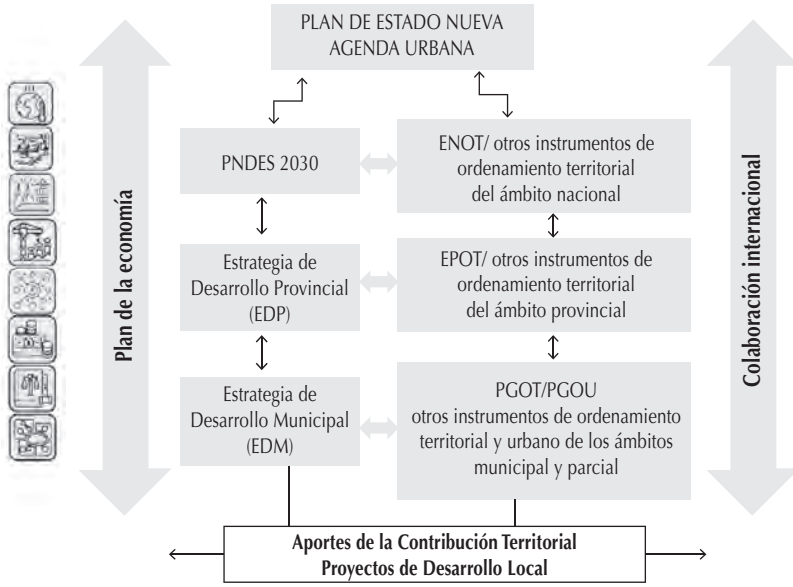
(1) Samuel Rodiles Planas, Presidente del Instituto de Planificación Física de Cuba (IPF). *Colaboradores:* Dra. C. Arq. Anelis María Marichal González, Directora General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del IPF. Dra. C. Arq. Ibis María Menéndez-Cuesta González, Subdirectora General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del IPF. Arq. José Mena Álvarez, Director de Urbanismo del IPF.

to urbano, el mayor reto está en perfeccionar la gestión para ejecutar adecuadamente las estrategias de desarrollo, los planes económicos y los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Lo cual significa articular la perspectiva urbana con el desarrollo económico y social desde una visión multisectorial, preservar el medio ambiente, e incorporar el enfoque de prevención y los resultados de los estudios de gestión de riesgo y adaptación-mitigación de los efectos del cambio climático, así como la Tarea Vida⁽²⁾.

Las ciudades cubanas no están exentas de los problemas comunes que poseen las latinoamericanas y caribeñas. Se enfrentan enormes dificultades, para lo que se cuenta con importantes herramientas, como lo son las políticas urbanas nacionales y locales. El Estado elabora, aplica y perfecciona las políticas de ordenamiento territorial y urbano, gestión del suelo, medio ambiente, urbanización y vivienda, movilidad urbana, agua, comunicación e informatización, energía sostenible, servicios públicos y empleo, que se gestionan, entre otros instrumentos, a través del Plan de Estado para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba (NAUC) (Instituto de Planificación Física, 2019), y este, a su vez, por medio del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social al 2030, el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (Instituto de Planificación Física, 2018) y el Esquema de Ordenamiento Territorial del Hábitat en Cuba, así como por las políticas urbanas locales reflejadas en las estrategias de desarrollo local y en los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano en los ámbitos provincial, municipal, de asentamientos humanos y parcial (figura 1), todos ellos alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 11. Estos instrumentos cuentan con ejes estratégicos que prevén acciones a todos los niveles, y abarcan y proponen soluciones a las problemáticas de los territorios y asentamientos humanos. Y en todo este accionar se preservan los valores éticos, políticos y culturales de la nación.

(2) Plan de Estado para el enfrentamiento de los efectos del cambio climático. Constituye una propuesta integral en la que se identifican zonas y lugares priorizados, sus afectaciones y acciones. Comprende cinco acciones estratégicas y once tareas para su implementación. Aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de abril de 2017 y ratificado mediante Acuerdo VIII-82 de 2017 de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba, publicado en la *Gaceta Oficial* núm. 36 del 2017, p 8. Más información disponible en Ministerio de Educación (2021).

Figura 1
Relación entre los instrumentos que implementan el Plan de Estado



Fuente: Elaboración propia.

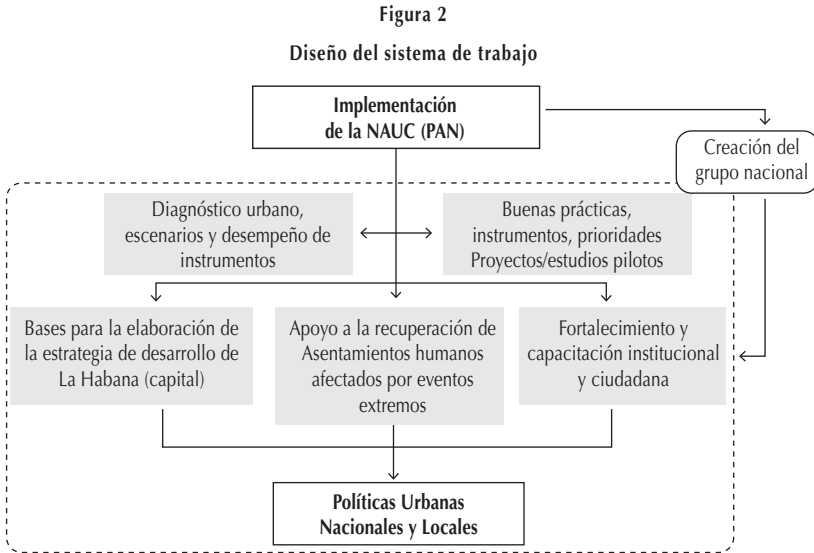
1.1. Plan de Estado para la implementación de la NAUC

La implementación de la NAUC es un proceso consecuente con la voluntad política de consolidar una nación soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible, con la conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 y los lineamientos de la Política Económica y Social para el Periodo 2016-2021 (Partido Comunista de Cuba, 2016).

Este compromiso reside en la comprensión del carácter transversal del tema urbano en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a través del ODS 11: “Lograr que ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, y contribuye a su implementación de manera integrada y refuerza su cumplimiento, pues el 65 % de las metas propuestas para los 17 objetivos tienen vínculo directo o indirecto con la NAUC.

En Cuba, como país mayoritariamente urbano, el 55,2 % de la población reside en ciudades; el 21,6 % lo hace en pueblos y poblados con características urbanas hasta completar un 76,8 % de urbanización (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2012), de modo que se requiere potenciar el cumplimiento de las metas del ODS 11.

La implementación de la NAUC tiene como objetivo para Cuba, a partir de las características y condiciones medioambientales, económicas, sociales, demográficas y políticas, determinar políticas y acciones, pertinentes y prioritarias, que consoliden las ciudades y demás asentamientos humanos como dinamizadores del desarrollo sostenible. Como parte de ese proceso (figura 2) fue creado el Grupo Nacional para implementar la NAUC, y en colaboración con ONU-Hábitat se elaboró la arquitectura del plan.



Fuente: Plan de Estado para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba. 2017-2036.

Desde julio de 2017 un grupo de expertos y consultores ha intervenido en un proceso de trabajo participativo y consultivo, coordinado por el Instituto de Planificación Física, con asistencia técnica de ONU-Hábitat y la participación de representantes del Gobierno, entidades y expertos nacionales y locales de cuatro universidades y asociaciones de la sociedad civil, todos vinculados a la práctica del urbanismo, que ha permitido obtener e integrar los resultados previos en un Plan de Acción Nacional que evidenció el compromiso asumido por el Gobierno de Cuba. El 24 de diciembre de 2019, en sesión ordinaria, el Consejo de Ministros lo aprobó como Plan de Estado para la Implementación de la NAU en Cuba.

El Plan de Estado tiene como precedentes y referentes el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe y el Plan de Acción Subregional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en el Caribe.

El Gobierno cubano, al aprobar este Plan de Estado⁽³⁾, establece un instrumento nacional marco de orientación y coordinación de políticas, planes y programas a todos los niveles, y asegura el cumplimiento de los compromisos con la Agenda 2030, al dirigir sus esfuerzos por medio de organismos, y entidades nacionales y territoriales. Por su incidencia en los asentamientos humanos, los gobiernos y demás actores locales son clave en su gestión y se requiere la realización de acciones a corto, mediano y largo plazo.

Se estructura en ocho ejes estratégicos, 24 líneas de trabajo y 74 acciones preliminares (tabla 1) requiere de un intenso trabajo de coordinación institucional y articulación multinivel. La generación y la actualización sistemática de conocimientos, ideas e innovaciones sobre los asentamientos humanos y las ciudades deben ser organizadas tanto dentro de la planificación física⁽⁴⁾ como con las universidades y demás centros de investigación.

Tabla 1
Ejes estratégicos y líneas de trabajo para la implementación de la NAUC

Eje estratégico: planificación. Dirige: Instituto de Planificación Física		
Líneas de trabajo	LT 1	Coordinar la movilidad, la estructura urbana y el diseño del espacio público a través del planeamiento.
	LT 2	Planificar para aprovechar el valor económico del suelo.
	LT 3	Mejorar el espacio público con la planificación.
Eje estratégico: legislación. Dirige: Ministerio de Justicia		
Líneas de trabajo	LT 4	Establecer un marco normativo integral que cubra las diferentes etapas y escalas del proceso de desarrollo urbano-territorial.
	LT 5	Fortalecer las regulaciones urbanísticas, y sus mecanismos de control y evaluación de impactos.
	LT 6	Promover la apropiación de las regulaciones urbanísticas por parte de las instituciones y la población.
Eje estratégico: financiación. Dirige: Ministerio de Finanzas y Precios		
Líneas de trabajo	LT 7	Crear un marco normativo, institucional y fiscal para una descentralización efectiva.
	LT 8	Fortalecer las capacidades municipales de gestión económica y desarrollo de recursos propios.
	LT 9	Establecer un marco presupuestario municipal claro, transparente y participativo.

-
- (3) El Plan de Estado para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana fue aprobado por el Acuerdo 91 del 24 de diciembre de 2019 del Consejo de Ministros.
 - (4) El sistema de la Planificación Física está integrado por el Instituto de Planificación Física, como entidad nacional subordinada al Consejo de Ministros; y 15 direcciones provinciales y 168 municipales, subordinadas a las administraciones provinciales y municipales del Poder Popular, respectivamente. Tienen la misión de dirigir y aplicar la política del Estado y el Gobierno en materia de ordenamiento territorial, urbanismo, los aspectos del diseño y la arquitectura relacionados con este último, así como el catastro, cada uno en el ámbito de su competencia.

Eje estratégico: economía urbana. Dirige: Ministerio de Economía y Planificación		
Líneas de trabajo	LT 10	Crear las condiciones para favorecer la economía de la ciudad, articulada con la economía nacional y global.
	LT 11	Fortalecer la diversidad de la actividad económica.
	LT 12	Regular y gestionar el mercado inmobiliario.
Eje estratégico: vivienda. Dirige: Ministerio de la Construcción		
Líneas de trabajo	LT 13	Reducir el déficit de viviendas.
	LT 14	Diversificar la oferta de vivienda para adaptarla a los cambios socioeconómicos.
	LT 15	Promover la rehabilitación del parque de viviendas.
	LT 16	Mejorar los asentamientos y viviendas precarios.
Eje estratégico: infraestructura técnica. Dirige: Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos		
Líneas de trabajo	LT 17	Favorecer la provisión universal de infraestructuras técnicas.
	LT 18	Aplicar un enfoque integral a la planificación, desarrollo y gestión de las infraestructuras.
	LT 19	Reducir el impacto ambiental y paisajístico de las infraestructuras.
Eje estratégico: movilidad-accesibilidad. Dirige: Ministerio del Transporte		
Líneas de trabajo	LT 20	Desarrollar un sistema de movilidad eficiente que mejore la productividad de las ciudades.
	LT 21	Coordinar y fortalecer el sistema de transporte colectivo.
Eje estratégico: riesgos y cambio climático. Dirige: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente		
Líneas de trabajo	LT 22	Reducir la exposición de los asentamientos humanos frente a los riesgos.
	LT 23	Aumentar la resiliencia de los asentamientos humanos.
	LT 24	Aplicar medios para reducir la vulnerabilidad basados en la naturaleza.

Fuente: Plan de Estado para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba. 2017-2036.

Los contenidos relacionados con los ejes estratégicos y líneas de trabajo prioritarios contribuyen a la ejecución de los lineamientos de la Política Económica y Social, como expresión del carácter activo del territorio, los asentamientos humanos y la urbanización en la actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, y su planeamiento hasta el año 2030.

Se trata de avanzar en la conformación de un modelo de desarrollo territorial y urbano consecuente con la continuidad y los cambios económicos y sociales concebidos, para lo cual son instrumentos clave los planes de ordenamiento territorial y urbano, el diseño urbano, la legislación y el financiamiento, con su

gestión e implementación sistemáticas y su respaldo en términos de monitoreo, evaluación e información indispensables.

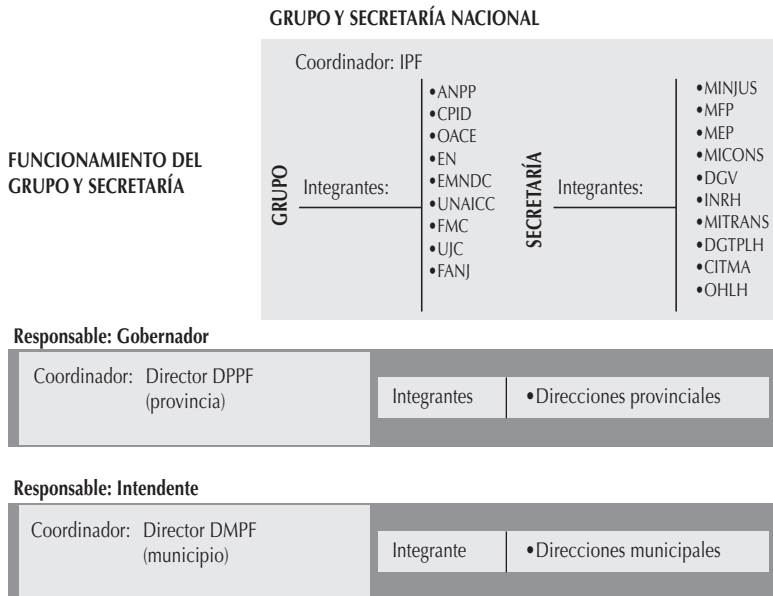
Para ello, los ejes estratégicos y sus líneas de trabajo se implementan en dos direcciones:

- a) Vinculados a los lineamientos, así como a los principios y compromisos de la NAUC, a los que da respuesta.
- b) Organizando su ejecución en fichas a partir de la identificación del organismo responsable, los participantes, el plazo de cumplimiento y el indicador de éxito.

La dirección de la implementación del Plan de Estado corresponde a los gobiernos en sus tres niveles (nación, provincia y municipio), y la coordinación, al presidente del Instituto y los directores provinciales y municipales de planificación física, según corresponda.

La designación de los miembros provinciales y municipales se ajusta a las características de cada territorio, siempre que se asegure la participación de los organismos e instituciones vinculados al urbanismo (figura 3).

Figura 3
Estructura de los grupos de trabajo en los tres niveles de Gobierno



Fuente: Elaboración propia

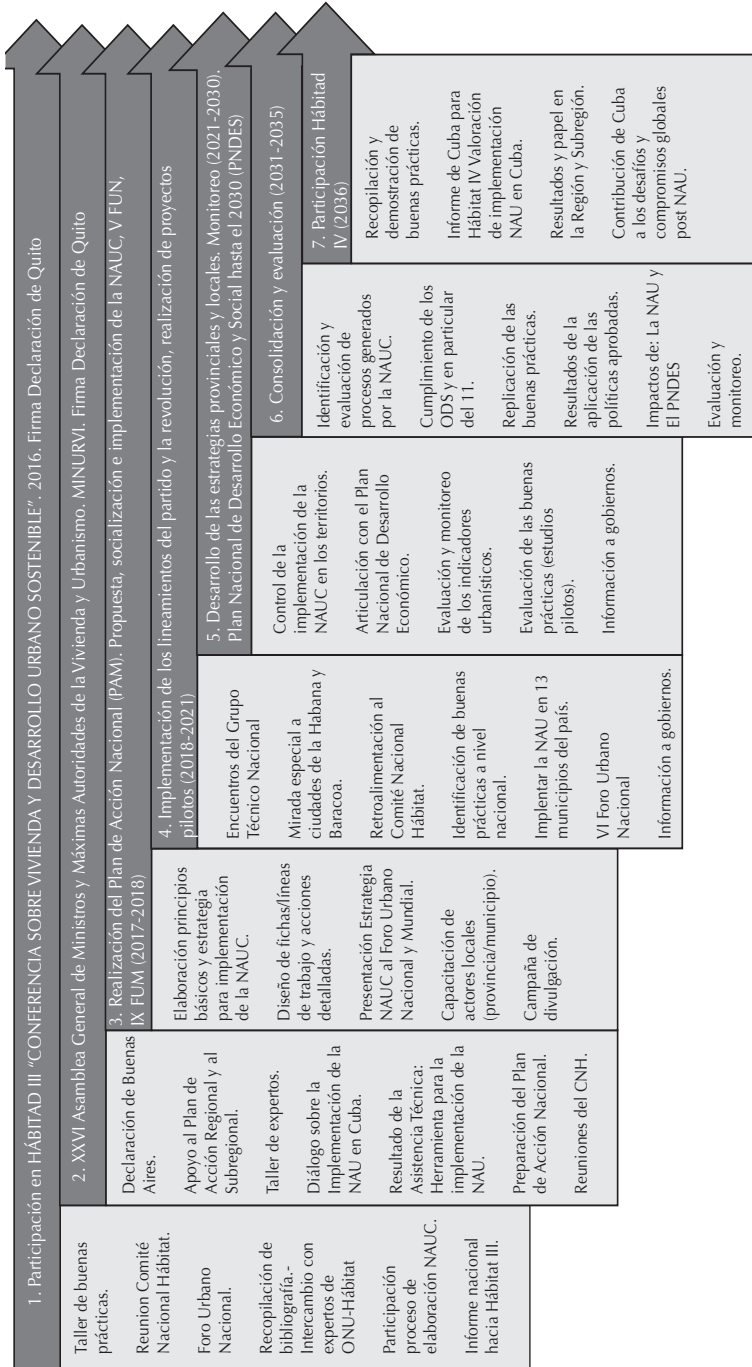
La principal fuente de financiamiento para las acciones del Plan de Estado es el presupuesto estatal, en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030. Se incorporan otras fuentes a partir de oportunidades y aportes de nuevas formas de gestión, como los aportes de la contribución territorial y los proyectos de desarrollo local. Se explora incorporar otros aportes financieros como resultado de la colaboración internacional (proyectos y asistencias técnicas) y del resto de los actores involucrados favorecidos por la transformación y beneficios económicos que intervienen en el proceso de hacer ciudades. El desarrollo y la gestión local son prioritarios en la obtención y manejo de recursos financieros del presupuesto nacional y propio.

El Plan de Estado se acompaña de un Plan de Comunicación para que su implementación sea un proceso continuo, participativo, expedito y efectivo. Desempeñan un rol importante los diferentes medios de comunicación para acceder a los diferentes públicos.

Cada territorio incorpora las acciones específicas que contribuyan a fortalecer la responsabilidad ciudadana e institucional, la transparencia sobre los retos e innovaciones urbanas, la rendición de cuentas, la motivación y el sentido de pertenencia. Su punto de partida son las regulaciones urbanísticas, accesibles en los sitios web de los gobiernos locales.

Se dispone del cronograma general de implementación, expresado en una hoja de ruta (figura 4) que identifica los principales hitos desde Hábitat III (2016) hasta Hábitat IV (2036). Se precisan los plazos de cumplimiento de cada línea de trabajo y se establecen los indicadores de éxito que complementan los instituidos para los ODS —en particular el ODS 11—, que están incorporados en el Sistema de Información Estadística Complementaria (SIEC).

Figura 4
Hoja de ruta para la implementación de la NAUC



Fuente: Plan de Estado para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba. 2017-2036

Las mediciones se realizan anualmente, según los términos establecidos para garantizar el informe nacional en el primer trimestre de cada año y aportar a la elaboración de los informes de país sobre la implementación de la Agenda 2030.

1.2. Política de la Vivienda⁽⁵⁾

Cuba avanza en el proceso legislativo que respalda el desarrollo de la vivienda y el urbanismo. Así lo estipula la Constitución de la República aprobada en 2019⁽⁶⁾, en su artículo 71: *se reconoce a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable*. El Estado hace efectivo este derecho mediante programas de construcción, rehabilitación y conservación de viviendas, con la participación de entidades y de la población, en correspondencia con las políticas públicas, las normas del ordenamiento territorial y urbano, y las leyes.

La vivienda es uno de los ejes estratégicos que conforman el Plan de Estado para la Implementación de la NAUC, lo que se corresponde con la estrategia planteada por la agenda global, en lo tocante a colocar *la vivienda al centro*, con la debida articulación entre la política de vivienda y la política urbana.

En el país se trabaja para dar una solución gradual al problema de la vivienda y alcanzar el desarrollo de un hábitat sostenible. La Ley General de la Vivienda dispone de las regulaciones que aseguran la tenencia de la vivienda y el ejercicio de los derechos de los propietarios, hoy en proceso de actualización. A ello responde la aprobación de la Política de la Vivienda en 2018, que tiene como punto de partida el análisis y cumplimiento de los lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo del 2016-2021.

Esta política prevé dotar de una vivienda adecuada y materiales de construcción con prioridad a:

- a) Damnificados de eventos climatológicos.
- b) Construcción de células básicas habitacionales a través de subsidios a núcleos familiares que las realizan por esfuerzo propio⁽⁷⁾.
- c) Familias que viven en condiciones precarias y asentamientos vulnerables en zonas de riesgo.

(5) Con base en Dirección General de la Vivienda-Ministerio de la Construcción (s.f.).

(6) Asamblea Nacional del Poder Popular (CUBA), 2019. Constitución de la República de Cuba. Disponible en: <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/constitucion-de-la-republica-de-cuba/>

(7) Autoconstrucción se denomina en Cuba a la acción de las personas que construyen o rehabilitan sus viviendas.

- d) Personas con necesidades de vivienda más urgentes.
- e) Trabajadores con necesidad de vivienda.
- f) Familias con mayor tiempo de espera en la solución de su vivienda.

Durante los años de Revolución se han construido un total de 2.568.267 viviendas, y solo el 5,5 % del fondo habitacional se encuentra en condiciones precarias. El país dispone de 3.824.861 viviendas⁽⁸⁾, y el 39 % se encuentra en regular y mal estado técnico.

Del total de viviendas, 2.911.959 (76 %) se encuentran en asentamientos urbanos, y el resto en zonas rurales.

En Cuba, de manera general predomina la tenencia legal de la vivienda en propiedad. En la actualidad, el 88 % de las viviendas son de propiedad personal de sus ocupantes. El valor de la vivienda está subsidiado entre el 76 % y el 82 %, según el sistema constructivo que se emplee. Están establecidos créditos bancarios con intereses del 2 %-3 % anual, amortizables en 15 o 20 años, sin necesidad de pagos iniciales y con mensualidades ajustadas al ingreso de la familia.

El déficit habitacional asciende a 929.695 viviendas. De estas, las nuevas por construir suman 527.575, y por rehabilitar, 402.120. Las provincias con mayores afectaciones son La Habana, con 185.348; Holguín, con 115.965; y Santiago de Cuba, con 101.202 viviendas (tabla 2).

Tabla 2
Déficit habitacional por provincias

Territorios	Total de viviendas	Viviendas a conservar	Viviendas a rehabilitar	Viviendas a construir por déficit habitacional				Total del déficit habitacional
				Viviendas a reponer	Albergados	Crecimiento habitacional	Total	
NACIÓN	3.824.861	3.057.018	402.120	430.445	44.809	52.321	527.575	929.695
Pinar del Río	187.648	159.791	20.495	18.008	1	2.081	20.090	40.585
Artemisa	153.940	133.462	10.220	13.776	55	1.718	15.549	25.769
La Habana	716.327	586.415	83.878	46.158	43.854	11.458	101.470	185.348
Mayabeque	122.518	105.652	9.254	7.686	32	1.318	9.036	18.290

(8) Actualizado por el Censo de Población y Viviendas (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2012) y la evolución del fondo de la vivienda con cierre a junio de 2017.

Territorios	Total de viviendas	Viviendas a conservar	Viviendas a rehabilitar	Viviendas a construir por déficit habitacional				Total del déficit habitacional
				Viviendas a reponer	Albergados	Crecimiento habitacional	Total	
Matanzas	246.739	215.693	16.799	14.725	25	1.803	16.553	33.352
Villa Clara	294.086	225.830	28.884	43.102	0	2.949	46.051	74.935
Cienfuegos	140.416	124.706	8.701	7.226	13	1.437	8.676	17.377
Sancti Spiritus	173.173	149.647	9.762	15.825	15	1.714	17.554	27.316
Ciego de Ávila	167.295	136.627	14.651	19.967	0	1.858	21.825	36.476
Camaguey	293.588	225.926	48.198	25.239	0	3.019	28.258	76.456
Las Tunas	180.859	143.042	17.371	25.295	0	1.875	27.170	44.541
Holguín	342.129	241.441	45.040	62.939	22	7.964	70.925	115.965
Granma	274.859	213.342	21.126	42.096	0	2.509	44.605	65.731
Santiago de Cuba	340.377	260.085	41.980	49.965	688	8.569	59.222	101.202
Guantánamo	162.753	112.961	22.381	35.588	82	1.699	37.369	59.750
Municipio Especial Isla de la Juventud	28.154	22.398	3.380	2.850	22	350	3.222	6.602

Fuente: Información oficial de la Dirección General de la Vivienda del Ministerio de la Construcción, 2020.

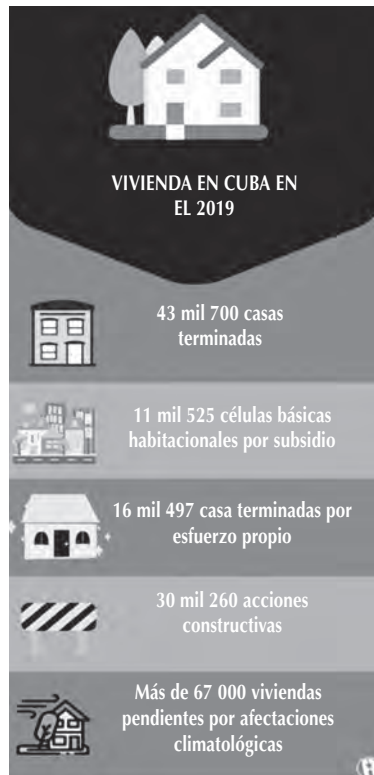
En mantenimiento y conservación se requieren acciones por esfuerzo propio de la población en más de 240.000 viviendas anuales, con el objetivo de detener el deterioro. Se estima un crecimiento de 52.321 viviendas para dar respuesta a la diversidad de generaciones conviviendo y estimular la natalidad.

El Programa Nacional de Vivienda, como parte de la política, tiene su fundamento en el reconocimiento del déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo, existente en el país y en su recuperación en un periodo de 10 años, a partir del inicio de su aplicación en 2019. Sus objetivos generales propician habitabilidad, garantía de infraestructuras y la protección a grupos vulnerables, y pretende centralizar los beneficios en solucionar afectaciones climatológicas y las condiciones precarias.

Se prevé que el 60% se construya por esfuerzo propio de la población, excepto en La Habana y Santiago de Cuba, donde se estimó será el 40%. Se dará prioridad a la terminación de las viviendas en ejecución, sean estatales o por esfuerzo propio. Las 527.575 nuevas viviendas por construir demandan de un incremento en las urbanizaciones y los servicios asociados. Al cierre de 2019, se

construyeron 43.700 casas por las vías estatal, de subsidios y por esfuerzo propio (figura 5)⁽⁹⁾.

Figura 5
Viviendas terminadas en 2019



Fuente: Información oficial de la Dirección General de la Vivienda del Ministerio de la Construcción, 2020.

Son principios básicos de este programa:

- Desarrollar las inversiones en viviendas acorde a la localización y las regulaciones urbanísticas y normativas previstas en los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano.
- Implementar programas de ejecución de urbanizaciones y viviendas, sus diseños y tecnologías, por territorios, y en particular aprovechar terrenos de relleno y la reposición del fondo habitacional en mal estado técnico.

(9) Más información disponible en Paz (19 de diciembre de 2019).

- c) Adaptar en viviendas adecuadas los locales que se dedican a otras actividades y sea factible su transformación, aprovechando las urbanizaciones existentes y los terrenos disponibles.
- d) Desarrollar la producción local de materiales de la construcción en correspondencia con la tipología constructiva de las viviendas de cada territorio, cuyos diseños responden a la expresión cultural de cada zona.
- e) Diseñar proyectos en correspondencia con las políticas aprobadas para el uso eficiente de la energía y el agua: construcción de aljibes, recirculación del agua, paneles solares y otros que evalúen los territorios.
- f) Diseñar las viviendas en correspondencia con las normas cubanas vigentes y las resultantes del proceso de actualización pos-COVID-19, que prevén, entre otras cuestiones, el uso racional del suelo, la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos, sismicidad, criterios de accesibilidad, ventilación e iluminación natural, y utilización de materiales resistentes y duraderos.
- g) Asignar por el Estado los materiales y productos necesarios para la reparación o reconstrucción de estas viviendas, a precios bonificados, o entregar una nueva vivienda construida por aquel, a personas cuyas viviendas han sido afectadas por fenómenos naturales.
- h) Asignar parcelas para la construcción por esfuerzo propio de la población, con la posibilidad de pagar la vivienda a un precio módico mediante un crédito bancario.

1.3. Ordenamiento territorial y urbano y gestión del suelo

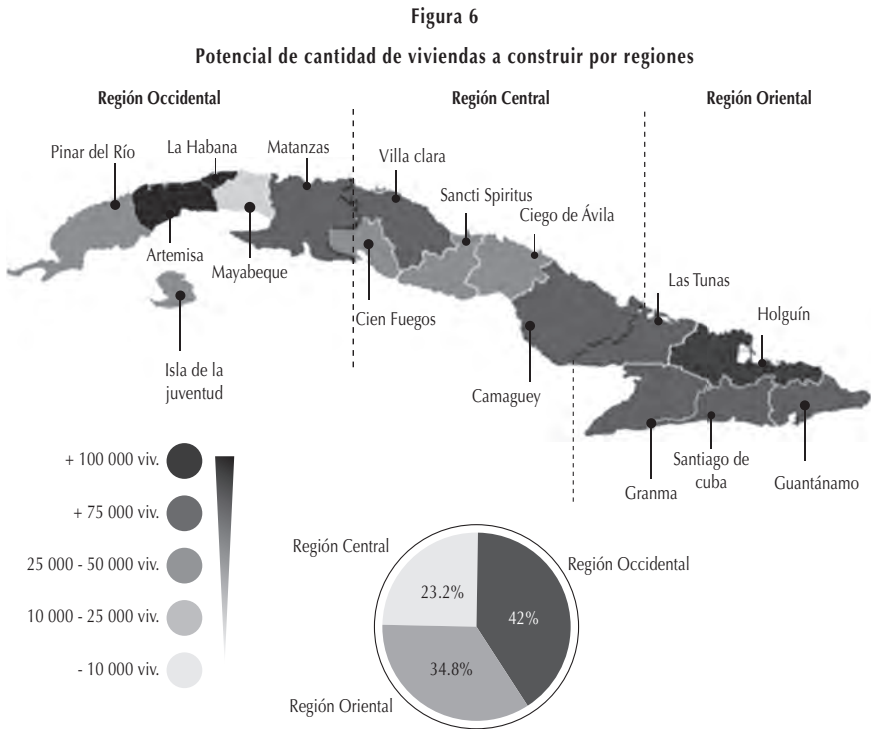
El proceso de ordenamiento territorial y urbano, así como la gestión del suelo, se sustentan en una política aprobada por el Consejo de Ministros y en un proyecto de normas jurídicas que la complementan, en proceso de aprobación legislativa.

Establece que la localización de las viviendas se realiza según los diseños y tecnologías y acorde con lo que definan los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Como fundamento de la Política de la Vivienda en Cuba, se concluyó y aprobó, por el Consejo de Ministros, el Esquema de Ordenamiento Territorial del Hábitat, que tiene como pauta las políticas y determinaciones sobre el hábitat del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial. Su proyección es a mediano y largo plazo, y constituye una visión del futuro desarrollo del hábitat, en correspondencia con los patrones heredados y el mejoramiento del ambiente urbano. Incluye la demanda de infraestructuras y de servicios sociales primarios o básicos⁽¹⁰⁾ para las zonas previstas. Con su implementación se contribuye

(10) Servicios sociales primarios o básicos son aquellos cuya función se considera directamente vinculada a la vivienda, de uso diario, sistemático y de acceso peatonal, como: consultorio médico, círculo infantil, escuela primaria, tiendas de productos alimenticios (bodegas) y otros.

a la disminución del déficit habitacional y de urbanizaciones existente en las periferias de las ciudades, y, con ello, a la reducción de la movilidad de la población en busca de los servicios básicos, que en tiempos de COVID-19 se identifica como uno de los riesgos para la propagación de la enfermedad.

Este esquema de ordenamiento territorial abarca los 6.993 asentamientos humanos concentrados del país, en especial los 597 asentamientos urbanos y las 58 ciudades con que cuenta Cuba, así como los asentamientos dispersos que responden a proyecciones de desarrollo económico, como los forestales y agropecuarios, con una proyección hasta 2030. Se identificó un potencial de 734.962 nuevas viviendas por construir en 2.481 zonas, ocupando unas 7.775,82 hectáreas (figura 6, tabla 3).



Regiones	Cantidad de viviendas	Región área (Ha)
Occidental	304744	1977,11
Central	162911	2376,98
Oriental	268101	3421,73
Total	735756	7775,82

Fuente: Instituto de Planificación Física, Esquema de Ordenamiento Territorial del Hábitat en Cuba, 2019.

Tabla 3
Potencial de nuevas viviendas por construir

Provincias	Potencial de viviendas	Tipologías constructivas				Cantidad de zonas	Área (hectáreas)
		I	II	III	IV		
Pinar del Río	25.282	6.313	4.398	13.280	1.291	285	265,03
Artemisa	110.197	106.205	1.962	1.970	60	56	742,1
La Habana	117.443	68.530	40.504	8.409	0	130	226,58
Mayabeque	9.136	4.191	2.934	1.594	417	104	102,58
Matanzas	26.970	25.063	1.273	634	0	151	476,52
Villa Clara	56.764	35.481	7.965	11.808	1.510	272	910,59
Cienfuegos	21.672	15.376	4.337	754	1.205	64	282,22
Sancti Spiritus	22.719	16.388	2.785	2.247	1.507	83	366,02
Ciego de Ávila	23.450	17.026	3.694	1.900	830	134	424,85
Camaguey	38.098	26.452	7.466	2.909	1.271	107	393,3
Las Tunas	46.954	35.147	4.137	6.182	1.488	142	562,41
Holguín	75.344	42.808	10.692	12.330	9.514	159	1.270,30
Granma	44.985	31.370	9.110	2.816	1.688	305	514,8
Santiago de Cuba	59.860	36.182	4.087	9.504	10.684	366	621,5
Guantánamo	40.362	11.462	2.986	10.548	15.366	99	452,72
Municipio Especial Isla de la Juventud	15.726	14.916	0	714	96	24	164,3
TOTAL	734.962	492.910	108.330	87.599	46.927	2.481	7.775.82

Fuente: Instituto de Planificación Física, Esquema de Ordenamiento Territorial del Hábitat en Cuba, 2019.

Entre sus principales políticas y determinaciones territoriales se encuentran:

- a) Desarrollar estructuras urbanas compactas que garanticen el máximo aprovechamiento del potencial de crecimiento interno de las ciudades y demás asentamientos, incrementando las densidades y la utilización de las redes técnicas y los servicios.
 - Optimizar el uso del recurso suelo y las infraestructuras.
 - Elevar la intensidad del uso y de ocupación del suelo (COS y CUS) en los conjuntos de viviendas, incrementando las alturas y utilizando tipologías en tiras, pareadas y biplantas.
 - Alcanzar el indicador entre 9 m² y 12 m² por habitante de áreas verdes y espacios públicos en las urbanizaciones.
 - Incorporar propuestas que garanticen la aplicación del uso de la energía renovable, desde la concepción urbana hasta el diseño arquitectónico.

- b) Fomentar la recuperación e incremento del fondo habitacional para mejorar las condiciones de vida de la población.
- Priorizar las acciones de rehabilitación del fondo edificado de viviendas, servicios sociales y de infraestructuras técnicas, por encima de la nueva construcción.
 - Priorizar el completamiento de las urbanizaciones iniciadas, así como su ejecución previa en las nuevas zonas de viviendas.
 - Ejecutar los programas de reconstrucción de viviendas para el mejoramiento del fondo deteriorado, priorizando las que han sido afectadas por derrumbes y fenómenos climatológicos temporales, sobre todo en aquellos asentamientos donde predomina el mal estado técnico constructivo del fondo habitacional.
 - Planificar las inversiones de abasto de agua y de saneamiento para las nuevas áreas de desarrollo de viviendas y otros usos del suelo, previamente a su aprobación.
 - Priorizar, en una primera etapa, el programa de abasto de agua a la población y el saneamiento. En el abasto a las ciudades: La Habana, Guantánamo, Trinidad, Camagüey, Holguín, Las Tunas, Palma Soriano, Baracoa, Bayamo, Manzanillo, Cárdenas y Nueva Gerona; en el saneamiento, a las ciudades de Santiago de Cuba, La Habana y Camagüey, y posteriormente a otras capitales provinciales. En las restantes ciudades donde se trabajan las redes de acueducto, se prevé un 20 % del alcantarillado y drenaje pluvial.
- c) Mejorar la imagen de los asentamientos existentes con diseños arquitectónicos y urbanos de calidad, integrados al entorno, con intervenciones que reflejen el espíritu local y universal con respeto a lo existente.
- Priorizar la capital del país, ciudades principales y centros intermedios asociados a eventos socioculturales de trascendencia internacional.
 - Destinar acciones a las ciudades costeras, con ríos y asentamientos de montaña.
 - Reducir la precariedad urbana, a partir del uso de materiales locales, con prioridad en las ciudades principales.
 - Fomentar acciones encaminadas a lograr una cultura ciudadana con relación a la arquitectura y el urbanismo, utilizando las potencialidades locales (materiales de construcción, fuerza de trabajo, trabajo comunitario, entre otros).
 - Lograr, mediante acciones inmediatas, elevar la calidad ambiental de los barrios y focos precarios, y la transformación e integración de aque-

llos que lo permitan, avalados por estudios urbanos aprobados por las instancias correspondientes y con la participación de la población.

- d) Reducir gradualmente la población asentada en zonas de alto riesgo afectada por la elevación media del mar.
- Reubicar los 15 asentamientos que a 2050 están en peligro de desaparecer por impacto del cambio climático, localizados en las costas sur de Artemisa y Mayabeque, y en la costa norte de Villa Clara, y en otros asentamientos con afectaciones permanentes parciales, en correspondencia con las acciones estratégicas y tareas del Plan de Estado para enfrentar el cambio climático.
 - Incorporar los criterios de adaptación y mitigación con la reducción de las vulnerabilidades y riesgos ante desastres, desde la concepción urbana hasta el diseño arquitectónico.
 - Dirigir los programas de construcción de nuevas viviendas y reubicar los asentamientos con afectaciones permanentes por el cambio climático y por desastres naturales y tecnológicos.

2. ESCENARIO COVID-19

A pesar de las medidas restrictivas que el Gobierno implementó para el control de la pandemia, Cuba no se paralizó completamente. Se mantuvieron trabajando aquellos sectores necesarios para garantizar la alimentación y los servicios básicos a la población, así como las industrias esenciales para la economía del país y el programa nacional de la vivienda. Inmersos en el perfeccionamiento del modelo económico social socialista y en línea con el cumplimiento de los ODS, en 2020 se continuaron cumpliendo los planes del país, en un rango aceptable: la canasta básica normada se mantuvo en un 100% de entrega, sin que ello signifique que se cubrió la demanda alimentaria en su totalidad, y se les proporcionaron los alimentos, por medio de las organizaciones del barrio, a las personas de la tercera edad, solas o con alguna discapacidad.

El Estado cubano, al frente del sistema de salud, respondió de manera eficiente al control de la pandemia: pesquisas sanitarias directamente en las viviendas por personal de la salud, entre ellos jóvenes, estudiantes y trabajadores; centros de aislamiento para personas sospechosas de contagio; control de brotes y eventos de COVID-19; hospitales y otros centros de salud habilitados con los requerimientos necesarios; declaración de cuarentena en los barrios, comunidades, ciudades o provincias donde se presentaban los contagios; y correcta divulgación e información necesaria a la población para la preparación que requiere este caso. Por otra parte, Cuba ha dado su apoyo a países de todo el mundo con la presencia de los médicos internacionalistas, miembros de la Brigada Henry Reeve.

En función de mantener el sistema de educación cubano, se diseñó y aplicó la metodología de teleclases. Se mantuvo el servicio de agua, electricidad y gas manufacturado, y se continuó el programa de obras hidráulicas y alcantarillado.

2.1. Vivienda, hábitat y urbanizaciones

La presencia de la pandemia de la COVID-19 no detuvo el programa nacional de construcción, rehabilitación, conservación de viviendas, la construcción y completamiento de urbanizaciones, y la producción local de materiales de construcción. La estrategia seguida descansa en aspectos que están contemplados en las políticas urbanas nacionales y en otras de carácter específico y emergente. Entre otras, destacan:

- a) Control epidemiológico y sanitario de los constructores para evitar el contagio con el SARS-CoV-2.
- b) En los organismos que dirigen el sector hábitat, tanto nacionales como provinciales y municipales, se adoptó el teletrabajo y el trabajo a distancia.
- c) Utilización de terrenos de relleno en las ciudades y otros asentamientos humanos.
- d) Reposición del fondo habitacional en mal estado técnico.
- e) Adaptación de locales que se dedicaban a otras actividades y que son susceptibles de convertir en viviendas adecuadas.
- f) Aprovechamiento de las urbanizaciones existentes.
- g) Priorización de la venta de recursos materiales a la población para la construcción de sus viviendas por esfuerzo propio, con facilidad crediticia.
- h) Entrega de subsidios para aquellas familias de bajos ingresos y necesidad habitacional.
- i) Priorización de las viviendas en ejecución y con mayor avance constructivo.
- j) Solución a las afectaciones de viviendas y otros inmuebles, provocadas por los huracanes Laura y Delta, así como por tornados, fuertes lluvias e inundaciones.
- k) Se aseguró el presupuesto asignado por el país al Programa Nacional de la Vivienda, según la Estrategia Económico-Social para el impulso

de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19 (Ministerio de Economía y Planificación, julio de 2020).

- l) Control sistemático al Programa Nacional de la Vivienda por la máxima dirección del país.

Al concluir el primer semestre del año, la implementación del Programa Nacional de la Vivienda ha tenido los siguientes resultados (Estadística Oficial del Ministerio de la Construcción de Cuba):

Terminadas 24.620 nuevas viviendas, que representan el 60 % de las planificadas para el año. De ellas, 6.274 fueron construidas por empresas estatales y 18.346, por la población. De las viviendas construidas por la población, el 21 % corresponde a las familias de bajos ingresos que han sido subsidiadas en un 100 % por el Estado cubano.

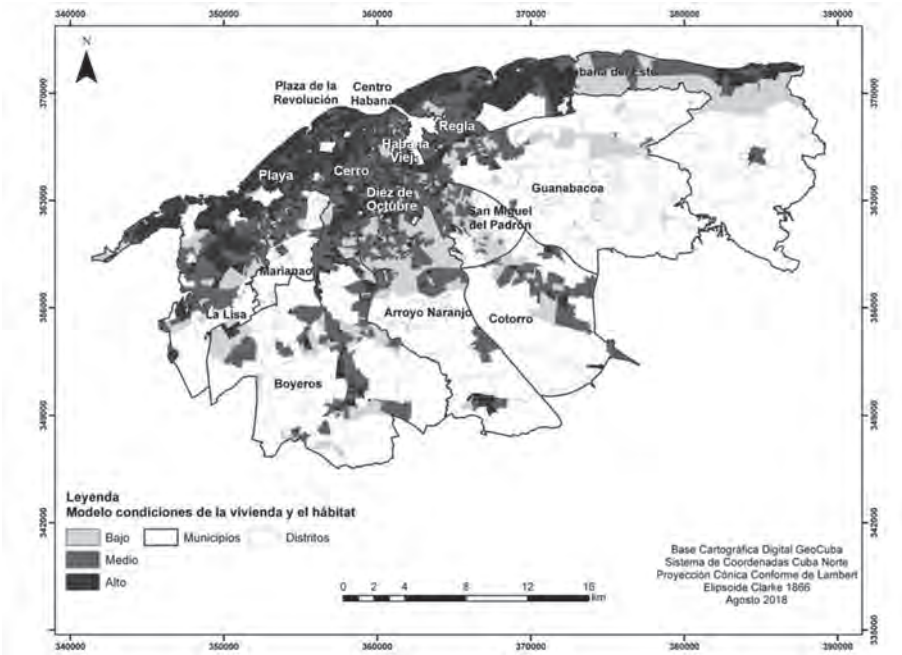
Las viviendas terminadas por las empresas estatales dan solución a familias identificadas dentro del déficit habitacional, tales como: 1.443 familias afectadas por eventos hidrometeorológicos, 208 madres con tres hijos menores de 17 años y necesidad habitacional, 71 para familias que residían en asentamientos humanos con peligro de inundación contempladas en la Tarea Vida, 1.147 para la estabilización de fuerza de trabajo y 3.389 para solucionar condiciones precarias del hábitat.

Fueron rehabilitados integralmente 34 edificios multifamiliares, otros 125 impermeabilizados, 40 reforzados estructuralmente y a 310 se les renovaron las redes técnicas. Todas estas acciones constructivas responden a los estudios realizados para la preservación de las edificaciones multifamiliares, identificadas en la estrategia prevista en la Política de la Vivienda.

Por otra parte, el Comité Nacional de Normalización del Ministerio de la Construcción aprobó en 2014 la Norma Cubana NC 1055, de nueve partes, que establece los requerimientos funcionales y de habitabilidad de las viviendas nuevas y para rehabilitaciones, que inició proceso de revisión incorporando los aspectos relacionados con la COVID-19 y otros riesgos urbanos.

Además, se utilizaron resultados de investigaciones precedentes (Favier González, 2018) para La Habana, como ciudad más compleja, que, a partir de la integración de aspectos relacionados con las condiciones de la vivienda y el hábitat (figura 7) y las condiciones del entorno comunitario en un índice de condiciones de vida a nivel de distrito censal, e incorporando el componente espacial, mostraron la diferenciación de estas en la ciudad, siendo usados como base en los análisis del comportamiento de la pandemia en el territorio para apoyar la toma de decisiones.

Figura 7
Modelo de condiciones de la vivienda y el hábitat en La Habana



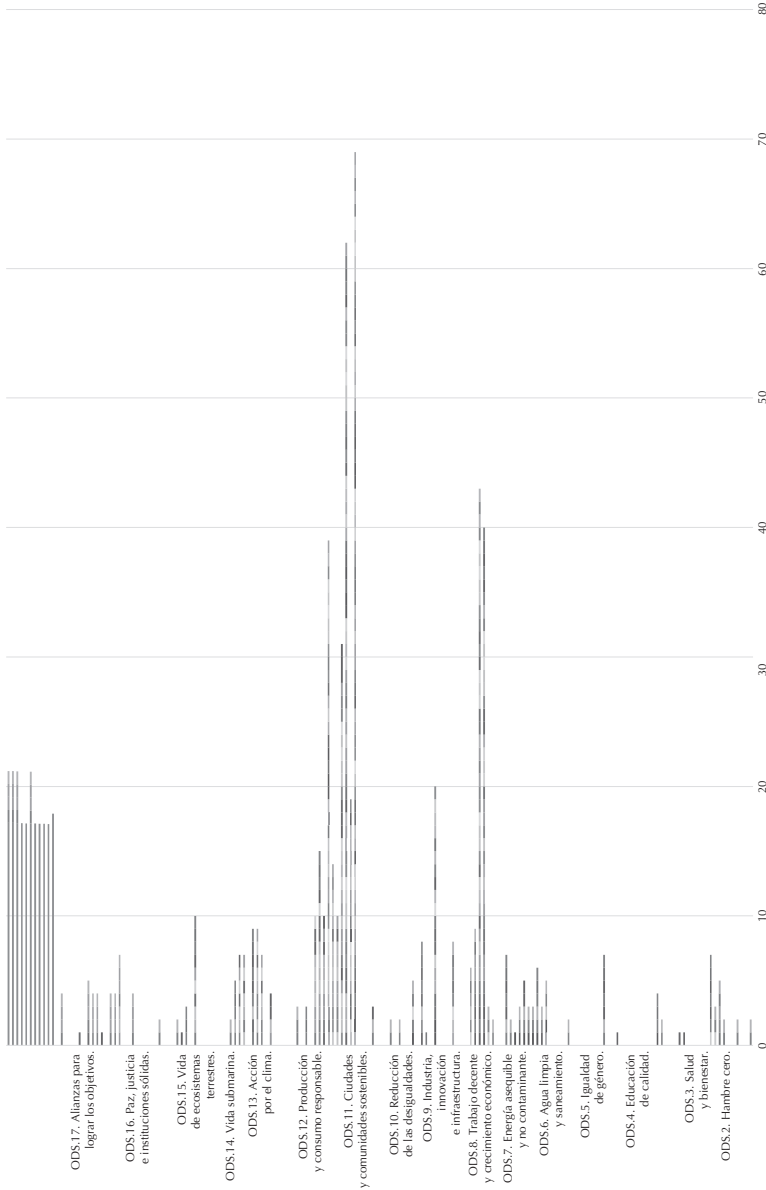
Fuente: Favier González, Lucía A. “Condiciones de vida en la ciudad de La Habana: un acercamiento desde el análisis estadístico-espacial”. Tesis doctoral, Universidad de La Habana, Facultad de Geografía, 2018.

2.2. Los ODS y el impacto en el cumplimiento de las metas fijadas

En una muestra, tomada recientemente, de más de 120 fichas de buenas prácticas que se implementan en el país en función de un desarrollo equilibrado, resiliente y sostenible de territorios, ciudades y asentamientos humanos, se aprecian impactos positivos en los 17 objetivos de la Agenda 2030. Resulta el más representativo el ODS 11, lo que se corresponde con las acciones desarrolladas a lo largo del país en función de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Continúan el ODS 8, “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, y el ODS 12, “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”. En menor medida, pero con significativas experiencias, aparecen el ODS 9, “construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”; el ODS 6, “garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos”; el ODS 7, “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”; el ODS 13, “adoptar medi-

das urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”; el ODS 14, “conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; y el ODS 15, “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica” (figura 8).

Figura 8
Alineación de las buenas prácticas en la implementación de la NAUC con los objetivos de la Agenda 2030



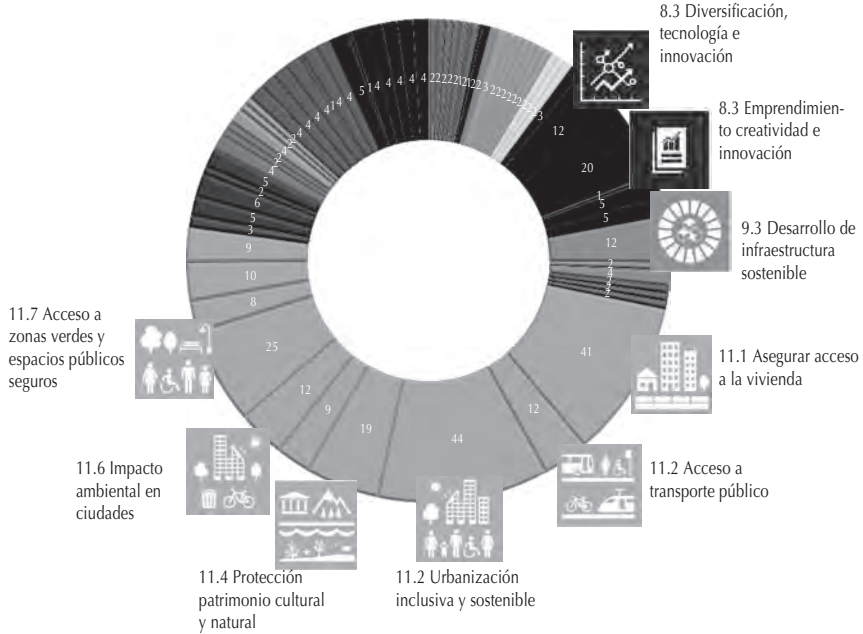
Fuente: Instituto de Planificación Física, 2020, VII Foro Urbano Nacional.

En cuanto a las metas, son también las del ODS 11 las más representadas, con la 11.1, “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”; la 11.2, “proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”; la 11.3, “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos”; la 11.4, “redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural”; la 11.6, “reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos”; y la 11.7, “proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad”.

En cuanto al ODS 8, resaltan las metas 8.2, “lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación”, y la 8.3, “promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros, y del ODS 9, la meta 9.4, “modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales” (figura 9).

Figura 9

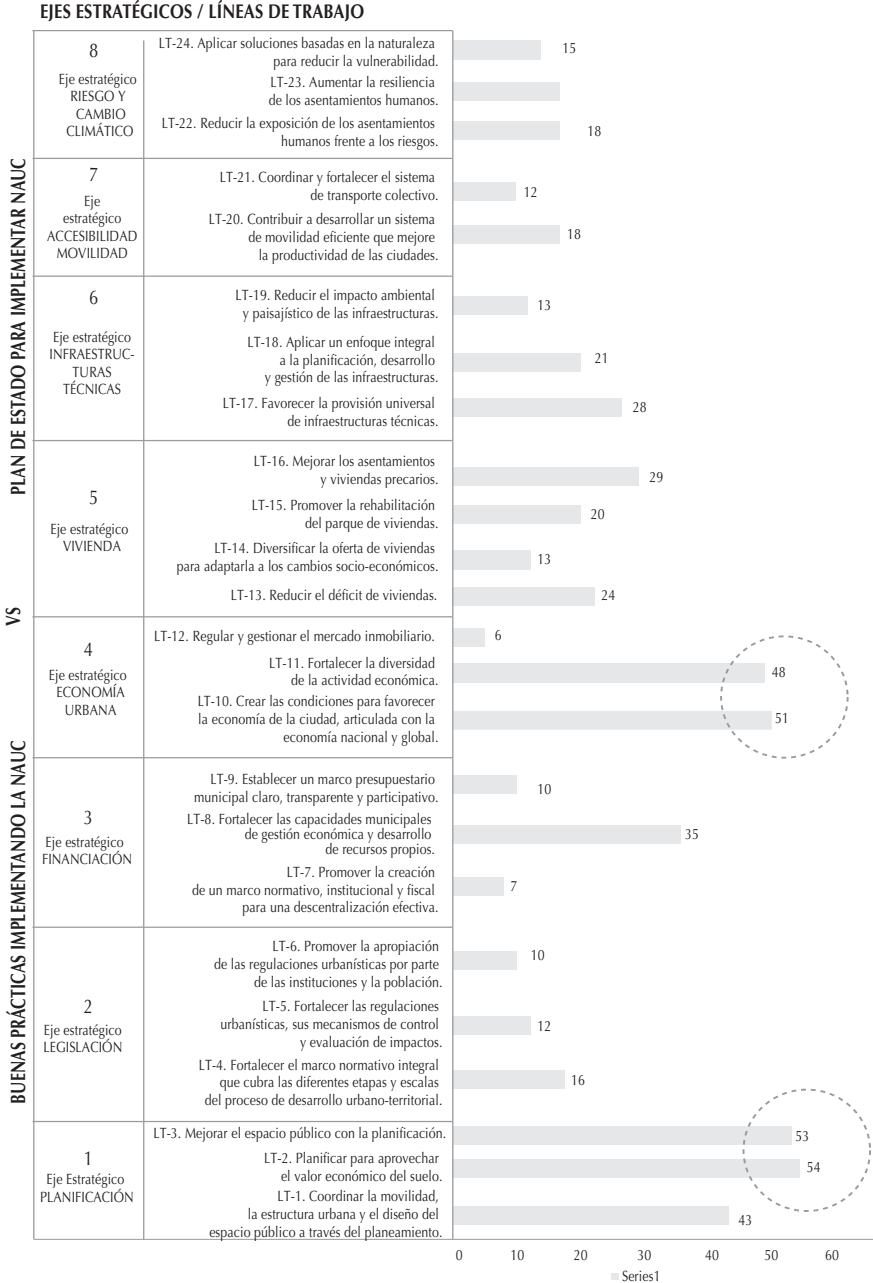
Metas de la Agenda 2030 con más representatividad en cuanto a buenas prácticas en la implementación de la NAUC



Fuente: Instituto de Planificación Física, 2020, VII Foro Urbano Nacional.

Evaluadas desde el Plan de Estado para la implementación de la NAUC, destacan las acciones realizadas desde los ejes estratégicos de legislación, planificación urbana y vivienda, con la reanimación y regeneración urbanística, producción local de materiales de la construcción para el hábitat, la movilidad urbana, la solución al abasto de agua, el uso de fuentes renovables de energía, la creación de centros locales de orientación y capacitación para el hábitat, la agricultura urbana, el reciclaje, entre otras (figura 10).

Figura 10
Buenas prácticas realizadas en la implementación del Plan de Estado



Fuente: Instituto de Planificación Física, 2020, VII Foro Urbano Nacional.

Las buenas prácticas identificadas evidencian las acciones locales desarrolladas para creación de condiciones que aseguren la respuesta del entorno territorial y urbano a la crisis epidemiológica, al concentrarse en la dotación de servicios básicos, espacios públicos y áreas verdes, movilidad, infraestructura y economía urbana, que han sido los que más impactan en el bienestar de los ciudadanos.

En tiempos de COVID-19, y durante el proceso de elaboración del Primer Informe Nacional sobre los Avances en la Implementación de la NAUC, fueron identificados, por los actores nacionales involucrados en el tema, varios elementos que constituyen desafíos para el desarrollo de un hábitat sostenible en el país:

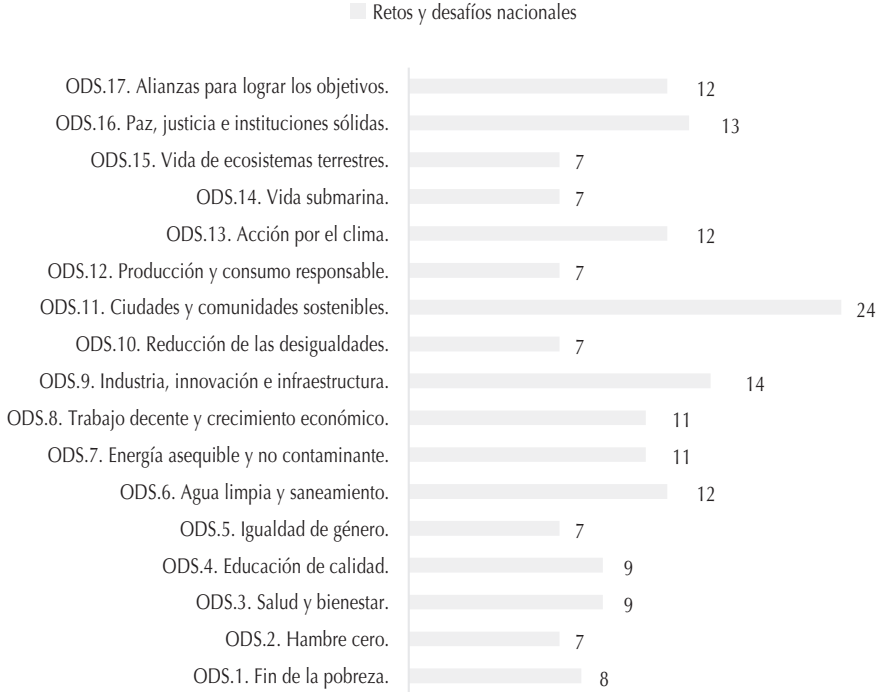
- a) Los impactos múltiples provocados por el bloqueo económico, financiero y comercial impuesto por el Gobierno de los Estados Unidos de América contra Cuba, recrudecido en los últimos años.
- b) Continuar con la consolidación de la descentralización local y las lógicas territoriales horizontales, garantizar que los gobiernos locales sean capaces de asumir sus nuevas competencias y aprovechar potenciales de autogestión municipal.
- c) Aprobar las normas jurídicas que implementan la Política para el Ordenamiento Territorial y Urbano y la Gestión del Suelo, así como perfeccionar y crear una mejor cultura en cuanto a las legislaciones urbanas.
- d) Aprobar y dar continuidad al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo, con el propósito de apoyar la implementación del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial y el Plan de Estado para implementar la NAUC.
- e) Fortalecer la descentralización del planeamiento a nivel municipal y consolidar su articulación con el nivel superior como parte de un proceso interno de perfeccionamiento del Estado.
- f) Impulsar el desarrollo habitacional para la producción de viviendas, con énfasis en la conservación del fondo existente, para preservar las capacidades habitacionales y disminuir el déficit acumulado.
- g) Mejorar los procesos que llevan a la diversificación de modelos y tipologías de la vivienda y la urbanización, asesoría técnica y otros servicios constructivos; ampliar la oferta de suelo urbanizado y diversificar la oferta y modalidades para el acceso a la vivienda.
- h) Continuar el trabajo para que el suelo destinado al crecimiento de los asentamientos humanos (urbanos y rurales) y de zonas de desarrollo socioeconómico sea utilizado de forma eficiente.

- i) Articular las formas de planificar, gestionar y gobernar, a partir de un planeamiento participativo que permita crear un ambiente de identificación de problemas y búsqueda de soluciones en la escala local.
- j) Completar las urbanizaciones con las infraestructuras y servicios antes de entregar las viviendas, mejorar la calidad constructiva en las terminaciones y lograr una mayor capacitación popular en los procesos de construcción por esfuerzo propio, así como lograr la rehabilitación o erradicación, según proceda, de los barrios y focos precarios.
- k) Desarrollar planes y programas de rehabilitación del patrimonio cultural.
- l) Informar, orientar, capacitar y lograr la participación ciudadana en la asimilación de nuevas tecnologías y vías para resolver los problemas del abasto de agua, el saneamiento, impulsar el reúso de las aguas, la captación de la de lluvia y la implementación de las energías renovables.
- m) Mejorar la movilidad urbana en las ciudades intermedias y los centros pequeños, así como la localización espacial de viviendas, servicios y empleos, con vistas a establecer sistemas de movilidad que reduzcan las necesidades de transporte motorizado y contribuyan a la disminución del riesgo en tiempos de pandemia.
- n) Elevar la efectividad del ordenamiento urbano en relación con desastres y resiliencia urbana, en las siguientes direcciones:
 - Fortalecer las capacidades institucionales de los municipios.
 - Mejorar la coordinación intersectorial en las localidades.
 - Insistir en el rescate de la “disciplina urbanística”, tanto de la población, como en las entidades públicas.
 - Mantener un elevado nivel de capacitación técnica, del personal vinculado a esta temática.
 - Identificar y acometer acciones y proyectos de protección costera de las ciudades, relocalización de asentamientos humanos, recuperación integral de playas, manglares y otros ecosistemas naturales protectores.
- o) Continuar la implementación de la Tarea Vida, que define, en su tarea 1, la necesidad de la protección costera de las ciudades, para la recuperación integral de playas, manglares y otros ecosistemas naturales protectores, entre otros, y en la tarea 6, detener el deterioro, rehabilitar y conservar los arrecifes de coral en todo el archipiélago, con prioridad en las crestas que bordean la plataforma insular y protegen playas urbanizadas.

- p) Fortalecer el gobierno en línea, que facilite una gobernabilidad transparente y la interacción directa con el ciudadano a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- q) Garantizar las fuentes de empleo necesarias para el desarrollo planificado en todos los sectores, favorecer la ocupación en la esfera productiva y un incremento sostenido de la productividad del trabajo.
- r) Diversificar las ofertas de empleo, especialmente en el sector no estatal; favorecer el perfeccionamiento del trabajo en el sector presupuestado, uno de los más desfavorecidos; así como implementar la unificación monetaria y la reforma salarial.
- s) Fortalecer la coordinación con instituciones académicas y de investigación científica como aliados estratégicos que faciliten, desde la gestión del conocimiento y la innovación, el proceso de diseño y gestión de las estrategias de desarrollo provincial y municipal.
- t) Elaborar la estrategia de desarrollo en cada municipio, a partir de los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano, la Estrategia Ambiental, la caracterización sociodemográfica, la definición de visión, las líneas estratégicas, las políticas locales, los principales programas, los proyectos e indicadores para la medición del desarrollo del municipio, entre otros.
- u) Elaborar la cartera de oportunidades de proyectos de desarrollo local para la exportación y la sustitución de importaciones, y mapear las oportunidades de encadenamientos productivos locales, como derivación de las estrategias de desarrollo municipal.
- v) Garantizar, a nivel local y de asentamientos urbanos, con la periodicidad requerida, la información estadística que permita realizar los análisis y proyecciones del desarrollo.

En el VII Foro Urbano Nacional, los desafíos en el ámbito nacional para enfrentar el desarrollo urbano en la actual situación de crisis, al alinearlos con los ODS, se concentraron en el ODS 11, precisamente por ser este objetivo el que tiene una relación muy directa con el resto, dependiendo el logro de ciudades y comunidades sostenibles de la solución a las infraestructuras técnicas, la institucionalidad, las alianzas, el medio ambiente, entre otros factores, con 24 retos. Le siguen el ODS 9, “industria, innovación e infraestructura”, con 14 retos; el ODS 16, “paz, justicia e instituciones sólidas”, con 13: el ODS 6, “agua limpia y saneamiento”; el ODS 13, “acción por el clima”; y el ODS 17, “alianzas para lograr los objetivos”, con 12 retos cada uno (figura 11).

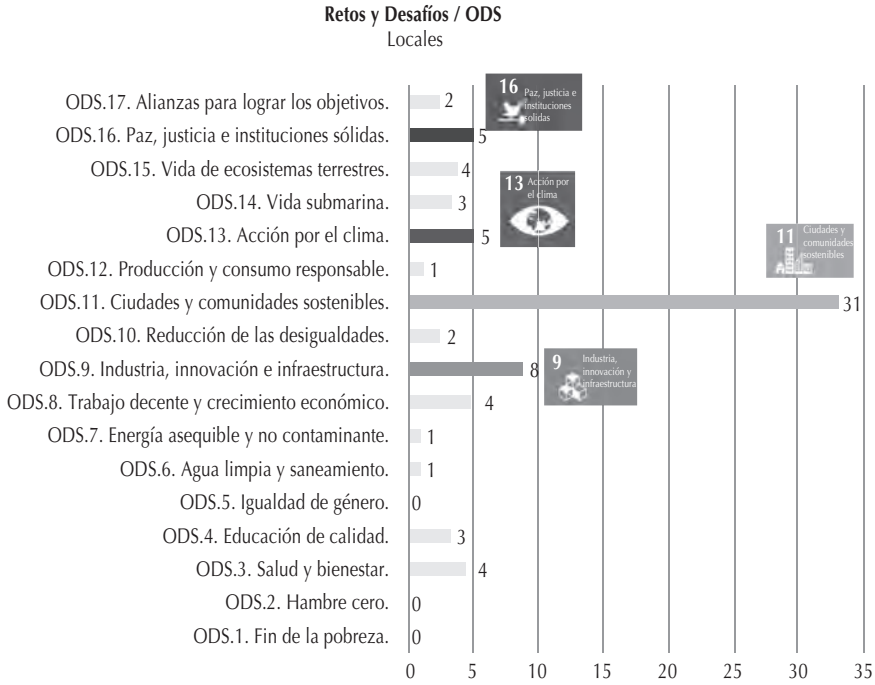
Figura 11
Alineación de los principales retos y desafíos nacionales para el desarrollo urbano sostenible con los objetivos de la Agenda 2030



Fuente: Instituto de Planificación Física, 2020, VII Foro Urbano Nacional.

Desde lo local, la situación es similar. Los objetivos con mayores desafíos son el ODS 11, precisamente las ciudades y comunidades se construyen desde lo local; y le siguen, pero en mucha menor cuantía, el ODS 9, “industria, innovación e infraestructura”; el ODS 13, “acción por el clima”; y el ODS 16, “paz, justicia e instituciones sólidas” (figura 12).

Figura 12
Alineación de los principales retos y desafíos locales para el desarrollo urbano sostenible con los objetivos de la Agenda 2030



Fuente: Instituto de Planificación Física, 2020, VII Foro Urbano Nacional.

Se demuestra como la NAUC, es transversal a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible e involucra todas las esferas de la vida, con un alto impacto en el bienestar de la población y la prosperidad urbana. De ahí la necesidad de ejercer un adecuado control del suelo, su uso sostenible y accesible por todos los grupos sociales, y el apoyo a la planificación urbana y su papel fundamental en el diseño y la ejecución de políticas y legislaciones inclusivas y eficaces para el desarrollo sostenible y resiliente de las poblaciones en las ciudades y asentamientos humanos.

3. CUBA POS-COVID-19: LA NUEVA NORMALIDAD

3.1. Estrategia económica y social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19

Como parte de las medidas y acciones que implementa el país en esta nueva etapa, fue aprobada, por el Buró Político del Partido Comunista de Cuba y el Consejo de Ministros, la Estrategia Económica y Social para el impulso de la

economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19 (Ministerio de Economía y Planificación, 2020). Se trata de una estrategia que abarca los sectores de la producción, la comercialización, las exportaciones, el sistema financiero, y la conducción y gestión de la economía, entre otras áreas. Se ha trabajado en dos etapas: en la primera, con tres fases, su contenido esencial es enfrentar la pandemia y priman los temas de salud. En la segunda etapa, la economía y su recuperación son lo fundamental (Granma, 12 de octubre de 2020). Además, se aprobó el Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional⁽¹¹⁾, que contó con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la colaboración de Oxfam Internacional.

3.2. Contribución del ordenamiento urbano para enfrentar la COVID-19

Las medidas sociales necesarias para enfrentar el coronavirus y la presencia de riesgos urbanos han puesto en evidencia la necesidad de concretar acciones para incorporar, en las políticas, programas y normas de diseño y construcción, entre otros aspectos que la pandemia evidenció que debían ser modificados, tales como:

- a) Enfocar el diseño de las nuevas urbanizaciones con mayores espacios libres y verdes, un incremento de plazas para la interacción de la población manteniendo las distancias necesarias y la necesidad de acercar los servicios primarios de barrio a las viviendas.
- b) Diseñar las viviendas con espacios adecuados a las nuevas necesidades, en apoyo a la aplicación de las medidas higiénico-sanitarias.
- c) Definir la relación contexto-acceso-edificación, teniendo en cuenta no solo las viviendas, sino todo tipo de edificación, con requerimientos según las tipologías urbano-arquitectónicas en cada asentamiento, el uso de señaléticas para el distanciamiento físico, entre otros factores.
- d) Adaptar la movilidad urbana, facilitando y asegurando los movimientos de peatones y ciclistas, y el ordenamiento y eficacia del transporte automotor, y, por otra parte, el acceso a los diferentes niveles de servicios, pero en particular los básicos y esenciales para la población, que deben estar cercanos a los lugares de residencia, evitando con ello innecesarios movimientos más allá del entorno residencial.
- e) Promover e implementar, con mayor resultado, la agricultura urbana y el auto abastecimiento municipal para lograr encadenamientos productivos.

(11) Más información en Milanés (29 de junio de 2020).

Los estudios y propuestas se fundamentan en considerar a la ciudad como un sistema, por lo que debe ser entendida e intervenida desde la multidimensionalidad y los procesos naturales, económicos, sociales y culturales, que interactúan entre sí dentro de la ciudad, a la par que son afectados e impactan procesos de la misma naturaleza que se producen en el territorio, que hoy alcanza la dimensión global. Se requiere de un enfoque integral de los problemas que favorezca el accionar en distintas esferas al mismo tiempo (salud, educación, transporte, saneamiento, comunicaciones, entre otros) y contribuya al mejoramiento de la ciudad en general y de la calidad de vida de cada uno de sus habitantes.

El ordenamiento urbano por sí solo no solucionará los problemas económicos, sociales y de salud que existen, pero no se puede sostener una economía saludable, y un ambiente social creativo y sano, sin el apoyo de un espacio físico coherente. Realizar acciones que en el corto plazo y con limitados recursos logren impactos positivos implica modificar los enfoques tradicionales e incorporar el concepto de sostenibilidad: la fórmula *pensar global y actuar local* tiene una expresión en la identificación de las partes que conforman la ciudad (sectores) y poseen una relativa autonomía, cuya estructura y características los hacen reconocibles, a la vez que entre todos se mantienen diferentes niveles de interdependencia.

Los planes de ordenamiento urbano, al determinar las principales problemáticas, permiten identificar sectores y definir acciones prioritarias que favorezcan el uso de suelo mixto: yuxtaposición de funciones, creación de centros y subcentros de servicios, la revitalización urbana, contacto y proximidad de las áreas urbanas con el medio natural y la combinación de las diferentes modalidades de circulación: vehicular, bicicletas, peatonal, marítimo-fluvial, aérea y ferroviaria, priorizando la peatonal. La disposición de los servicios en los sectores urbanos debe garantizar el acceso peatonal en isócronas de 10 minutos para los servicios básicos, entre 10 y 15 minutos para los subcentros de servicios y hasta 45 minutos para los centros de servicios. En función de todo lo cual se establecieron una serie de lineamientos para el ordenamiento urbano que se proponen para el contexto cubano (Instituto de Planificación Física, septiembre de 2020).

3.3. Preparación desde las políticas urbanas ante nuevas eventualidades

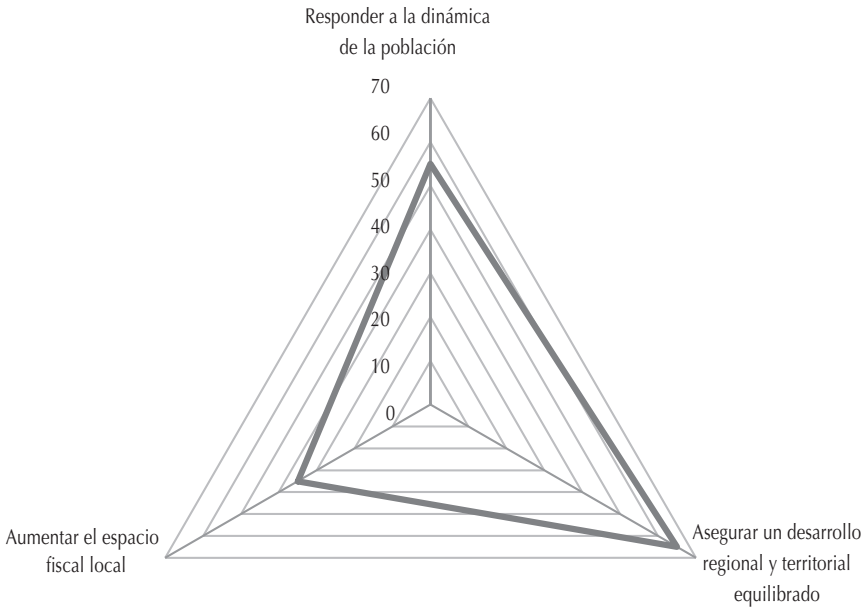
La existencia de una política urbana nacional o de planes de desarrollo local que responden a la dinámica de la población garantiza un desarrollo territorial equilibrado y aumenta el margen fiscal local, y además es la clave para prepararse ante nuevas eventualidades, tal como lo establece el indicador 11.a.1 de la Agenda 2030.

Como se aprecia en la figura 13 deben dirigirse las acciones a aumentar el espacio fiscal local, para lo cual se han aprobado políticas como la territorial y la de perfeccionamiento del sistema de ordenamiento territorial y gestión del suelo,

se ha avanzado en la construcción de herramientas como la de financiación para el desarrollo, generada en el marco de Padit (2020), y la metodología para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana y rural.

Figura 13

Resultados de medición. Evaluación de los calificadores de las políticas nacionales y locales



Fuente: Sistema de Información Estadística Complementaria, Instituto de Planificación Física de la República de Cuba, 2019.

3.4. Lecciones que deja la emergencia sobre la política urbana

La emergencia deja varias lecciones aprendidas:

- a) Cambios urbanos y territoriales positivos mediante la integración y la implementación de los principios de la NAUC, con una clara y precisa hoja de ruta que guía las acciones hasta 2036, y que durante 2020 se concentró en acciones de implementación local.
- b) El Catastro Nacional, modelado para múltiples fines, favorece, con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, la creación de las bases para la reducción de trámites presenciales.
- c) La sinergia con proyectos de colaboración internacional que favorecen acciones demostrativas locales en pro del desarrollo urbano sostenible, tales como: Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territo-

rial (Padit), Implementación de Estrategias para el Desarrollo del Hábitat a Escala Municipal (Hábitat 2), Programa de Desarrollo Local (Prodel), KNOW Habana, y Asistencia Técnica para la Implementación de la NAUC a Nivel Local.

- d) Las alianzas de los gobiernos y del Sistema de la Planificación Física con las universidades y demás organizaciones involucradas en el desarrollo de las ciudades, asentamientos humanos y territorios para el fortalecimiento de las capacidades locales.

CONSIDERACIONES FINALES

En el marco de la Constitución de la República de Cuba, seguirá siendo un principio del Estado mantener el control del suelo, su uso de manera sostenible y accesible a todos los grupos sociales, el apoyo a la planificación territorial y urbana y su papel fundamental en el diseño y la ejecución de políticas y legislaciones inclusivas y eficaces para el desarrollo sostenible de las poblaciones en las ciudades y asentamientos humanos, favoreciendo su avance acorde con sus potencialidades y posibilidades reales de implementación.

Cuba continúa el cumplimiento de los compromisos internacionales, su participación en los distintos escenarios de colaboración internacional, la cooperación y las relaciones de beneficio mutuo, y la consolidación de la integración latinoamericana (Sur-Sur), especialmente con la subregión del Caribe. Las políticas urbanas elaboradas y aprobadas están en correspondencia con las características del país y con los postulados de la Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos —la NAUC—, y están alineadas con la conceptualización y los principios fundamentales de los planes de acción regional y subregional para la implementación de la NAU. Se trata de contribuir con nuestros propios esfuerzos a continuar el mejoramiento del bienestar de la población para consolidar los logros de la Revolución: el derecho de todos los ciudadanos por igual a la salud, la educación, el trabajo, la alimentación, la seguridad, la cultura, la ciencia y la innovación.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba (2017). Acuerdo VIII-82 de 2017. *Gaceta Oficial*, 36, p. 8. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/acuerdo-viii-82-de-2017-de-asamblea-nacional-del-poder-popular>
- Asamblea Nacional del Poder Popular (CUBA), 2019. Constitución de la República de Cuba. Disponible en: <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/constitucion-de-la-republica-de-cuba/>

- Dirección General de la Vivienda-Ministerio de la Construcción (s.f.). Política de la Vivienda en Cuba. Disponible en: <https://www.micons.gob.cu/sites/default/files/MICONS/Marco%20Normativo/POLITICA%20GENERAL%20DE%20LA%20VIVIENDA.pdf>
- Estadística Oficial del Ministerio de la Construcción de Cuba.
- Favier González, L. A. (2018). Condiciones de vida en la ciudad de La Habana. Un acercamiento desde el análisis estadístico-espacial. Tesis Doctoral, Universidad de La Habana, Facultad de Geografía.
- *Granma* (12 de octubre de 2020). Intervención de Alejandro Gil, Vice Primer Ministro y Ministro de Economía y Planificación en la Mesa Redonda de 16 de julio de 2020. Recuperado de <http://www.granma.cu/cuba/2020-10-12/en-vivo-ministro-de-economia-y-planificacion-informa-sobre-la-estrategia-economica-y-social-de-cuba-para-su-recuperacion-12-10-2020-17-10-37>
- Instituto de Planificación Física (CUBA). 2018. Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial. Recuperado de: <http://www.granma.cu/cuba/2019-02-14/cuba-dispone-de-su-primer-esquema-nacional-de-ordenamiento-territorial-14-02-2019-21-02-31> y resumen en: <http://www.ipf.gob.cu/es/content/esquema-nacional-ordenamiento-territorial>
- Instituto de Planificación Física (2019). Plan de Estado para la implementación de la NAUC. Recuperado de http://www.ipf.gob.cu/sites/default/files/upload_files/documentos/PLAN%20DE%20ESTADO%20NAUC%20con%20ACCIONES%20WEB%281%29.pdf
- Instituto de Planificación Física (septiembre de 2020). Contribución del ordenamiento urbano en tiempos de Covid-19. Recuperado de http://www.ipf.gob.cu/sites/default/files/upload_files/documentos/CONTRIBUYE%20PLANEAAMIENTO%20COVIT%2019%2013.09%2C20.pdf
- Milanés, L. (29 de junio de 2020). Cuba: agricultura sostenible y soberanía alimentaria. Recuperado de <https://www.cubahora.cu/sociedad/cuba-agricultura-sostenible-y-soberania-alimentaria>
- Ministerio de Economía y Planificación (2020). Estrategia económico-social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la Covid-19. Recuperado de https://www.presidencia.gob.cu/media/filer/public/2020/09/08/tabloide_estrategia.pdf
- Ministerio de Economía y Planificación (julio de 2020). Cuba y su desafío económico y social. Recuperado de <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/TABLOIDE%20Versi%C3%B3n%20texto.pdf>
- Ministerio de Educación (2021). Tarea Vida. Recuperado de <https://www.mined.gob.cu/direccion-de-ciencia-y-tecnica/tarea-vida/>

- Ministerio de la Construcción (CUBA). Sitio oficial en <https://www.micons.gob.cu/>
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2012). Censo de Población y Viviendas 2012. Recuperado de <https://www.onei.gob.cu>
- Partido Comunista de Cuba (2016). Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución aprobados en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba en abril de 2016. Recuperado de <https://www.pcc.cu/es/lineamientos>
- Paz, C. Y. (19 de diciembre de 2019). Programa de la vivienda en Cuba: un re paso al 2019. Recuperado de <https://www.cubahora.cu/especiales/la-noble-tarea-de-gobernar-cuba/noticias/programa-de-la-vivienda-en-cuba-un-repaso-el-2019>
- Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) (2020). *Descentralización y Financiación del Desarrollo. Los poderes locales y la autonomía: desafíos para Cuba*. La Habana: Unijuris. Recuperado de <http://www.mep.gob.cu/es/noticia/disponible-el-libro-descentralizacion-y-financiacion-para-el-desarrollo-los-poderes-locales>

CAPÍTULO 5

Políticas de vivienda y desarrollo urbano en América Latina y el Caribe en el marco de la COVID-19: un enfoque socioeconómico sobre la vivienda social en Honduras⁽¹⁾

INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de abordar el tema sobre la política de vivienda y desarrollo urbano, nos ubicaremos a partir del 1º de febrero del año 1957, fecha de creación del Instituto Nacional de la Vivienda (INVA) por parte de la Junta Militar de Gobierno. El propósito de esta institución fue promover programas para la construcción de viviendas destinadas a personas de bajos ingresos, realizándose los primeros esfuerzos mediante un empréstito obtenido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Posteriormente, con un gobierno democrático, el 30 de junio de 1966 fue fundada la colonia más populosa del país, denominada Colonia Kennedy, construida por el INVA, con el apoyo del programa Alianza para el Progreso, del Gobierno de los Estados Unidos.

Siguiendo el mismo propósito de dotar a las familias pobres de una vivienda digna, en 2002 se creó la Dirección General de Vivienda y Urbanismo (DGVU), adscrita a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), como la entidad rectora en temas de vivienda en el país. Posteriormente, para fortalecer esta dirección, se creó en 2010 el Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario (PROVICCSOL), y un año después el Programa Presidencial de Coordinación del Sector Habitacional (Pro-Vivienda), ambos adscritos a la Presidencia de la República.

El INVA se convierte en Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI), del que nacen el Programa Vivienda Mínima Rural (PVMR) y el Programa Integral de

(1) Sergio Roberto Amaya Orellana, Presidente de la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (CONVIVIENDA). *Colaboradora*: Sandra Berenice Moreno, Subdirectora Ejecutiva CONVIVIENDA.

Mejoramiento Habitacional Urbano (PRIMHUR), base de una nueva institución llamada Fundación para el Desarrollo de la Vivienda (FUNDEVI), sumándose a otras entidades enfocadas en el sector habitacional del país, como el Banco Hondureño de la Producción y la Vivienda (BANHPROVI); el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) —que en la actualidad se denomina Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (SEDECOAS); el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP) y la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Sedis), creada en el año 2010 como entidad rectora de las políticas públicas en materia social. El aporte aislado dado al sector por parte de cada una de estas entidades y programas, a través de sus diferentes políticas, evidenciaba la necesidad de crear una sola instancia con jerarquía suficiente para rectorar el sector.

La frecuente incidencia de fenómenos naturales en el país, especialmente por el impacto de inundaciones y deslizamientos, subrayaba la necesidad de contar con una Ley para el Ordenamiento del Territorio, por lo que durante el periodo 1998-2006 fueron realizados grandes esfuerzos en materia de ordenamiento territorial, y en 2003 es aprobada la Ley de Ordenamiento Territorial, que contenía un fuerte componente de gestión del riesgo, siendo un marco facilitador y orientador, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad del territorio, disminuir los riesgos de pérdidas humanas, de infraestructura y servicios, y aumentar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Honduras avanzó en el tema de la planificación territorial y la gestión del riesgo, al contar con un marco normativo y de políticas que incluye la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), aprobada en 2009, así como la Ley para el Establecimiento de la Visión de País y la Adopción del Plan de Nación, emitida en el 2010, que incluye una serie de metas e indicadores relacionados con el ordenamiento del territorio y la gestión del riesgo, implementando herramientas de planificación territorial.

Posteriormente, y con el objeto de crear y articular el Programa Nacional de Vivienda, el Gobierno de la República 2014-2017 emitió el Decreto Ejecutivo PCM-024-2014, que dio vida a la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (CONVIVIENDA), con el mandato de aplicar la Ley del FOSOVI y asumir sus órganos internos.

En febrero de 2020, mediante decreto legislativo, se aprobó la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos, que tiene como objeto “definir el marco regulatorio e institucional del sector vivienda y asentamientos humanos del país para generar mecanismos que promuevan la implementación de una política integral de vivienda”. Cabe mencionar que a la fecha, y dada la emergencia sanitaria causada por la pandemia de la COVID-19, la Secretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos (SEVIAH) no ha podido ser puesta en marcha, esperando que, una vez inicie su operación, asuma todas las funciones en materia de política de vivienda y asentamientos humanos, y proporcione la estructura adecuada,

dentro de la cual se solicitará incluir lo necesario para la implementación de proyectos estratégicos para la recuperación pos-COVID-19.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. Normativa legal

El título III, *De las declaraciones y garantías*, capítulo IX, *De la vivienda*, de la Constitución de la República de Honduras de 1982, reconoce a los hondureños el derecho a una vivienda digna, y establece que el Estado formulará y ejecutará programas de vivienda de interés social, promoviendo, apoyando y regulando la creación de sistemas y mecanismos para el uso de los recursos internos y externos a ser canalizados hacia la solución del problema habitacional.

En seguimiento a los lineamientos establecidos por la Constitución, se regulan, mediante ley, la organización y el funcionamiento de instituciones para la aplicación de normativa referente al derecho a una vivienda adecuada. Entre las medidas tomadas se destacan:

1.1.1. *Legislación nacional relacionada*

- a) Ley marco de Vivienda y Asentamientos Humanos (D. L. 173-2019).
- b) Ley de Municipalidades (D. L. 143-2009, reforma D. 89-2015).
- c) Ley para el Establecimiento de una Visión de País y adopción del Plan de Nación (D. L. 286-2009).
- d) Ley de Ordenamiento Territorial y su Reglamento (D. L. 180-2003).
- e) Ley de Propiedad (D. L. 82-2004).
- f) Ley Forestal, Vida Silvestre y Áreas Protegidas (D. L. 98-2007).
- g) Ley General del Ambiente (D. L. 104-93) (entre otras).

1.1.2. *Legislación específica de gestión de riesgos*

- a) Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinager).
- b) Política de Estado para la Gestión Integral del Riesgo en Honduras.
- c) Ley Temporal de Zonas Inhabitables.

1.2. Normativa institucional

Como ya ha sido mencionado, la dispersión del sector en las últimas décadas ha generado que los objetivos para alcanzar los aspectos requeridos de una vivienda adecuada estén siendo atendidos por diversas instituciones del Estado.

Tabla 1
Instituciones afines al sector habitacional en Honduras

Institución	Decreto de Creación	Función
Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (CONVIVIENDA).	Decreto Ejecutivo PCM-024-2014.	Crear y articular el Programa Nacional de Vivienda, con el objeto de resolver en un contexto general los principales problemas sociales que enfrenta la población sobre el tema de vivienda social. Aplicación de la Ley del FOSovi (Decreto Legislativo 167-91).
Despacho Ministerial de Socialización y Acompañamiento digital de Proyectos Presidenciales - Dirección General de Ordenamiento Territorial.	Decreto Ejecutivo PCM-049-2019.	Coordinar y garantizar una gestión gubernamental efectiva, coordinada y articulada con la Visión País y Plan de Nación, ordenamiento y organizaciones de estructuras territoriales.
Instituto de la Propiedad (IP)	Decreto Legislativo 82-2004.	Normar, administrar y supervisar los registros de la propiedad de los bienes muebles, inmuebles e intelectuales, de los usuarios nacionales y extranjeros en todo el territorio nacional.
Comisión Permanente de Contingencias de Honduras (COPECO) y Secretaría de Gestión de Riesgos y Contingencias Nacionales.	Decreto 09-90. Decreto Ejecutivo PCM 051-2019 (elevado a Secretaría de Estado).	Coordinar y fortalecer el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, mediante la gestión compartida, pública y privada, para la atención de las emergencias, la recuperación y la adaptación ante el cambio climático, para garantizar la vida, y los bienes materiales y ambientales de la nación.
Secretaría de Desarrollo Comunitario Agua y Saneamiento (SEDECOAS).	Decreto Ejecutivo PCM-056-2019.	Promover el desarrollo comunitario por medio de la coordinación, diseño y ejecución de programas y proyectos participativos, incluyentes y equitativos para mejorar la calidad de vida de la población más pobre y vulnerable de Honduras.
Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS).	Decreto Legislativo 157-2008.	Coordinar las Políticas Sociales de programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza de forma integral a los sectores vulnerables, en riesgo y en exclusión social.
Dirección Nacional de Parques y Recreación.	Decreto Ejecutivo PCM-055-2015.	Gestionar el diseño, la construcción y la promoción de la sostenibilidad de parques y otros espacios recreativos en diferentes zonas del país.
Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS)	Decreto Legislativo 38-2011.	Proporcionar a los diferentes actores del sector social, los indicadores, reportes y estudios sobre las características socioeconómicas de la población hondureña.
Instituto Hondureño del Transporte Terrestre (IHTT).	Decreto Legislativo 155-2015.	Brindar condiciones de calidad, seguridad, comodidad y eficiencia a los usuarios del servicio público y especial de transporte.
Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE)	Decreto Ley No. 48 -1957	Coordinar la producción, transmisión y distribución de energía eléctrica en el país.

Institución	Decreto de Creación	Función
Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP)	Decreto Ejecutivo PCM No.01-2014.	Formular, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas relacionadas con obras de infraestructura pública, sistema vial, urbanismo y obras de mitigación del país.
Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA).	Decreto Constitucional 91-1961.	Brindar y gestionar el servicio de agua potable y saneamiento en todo el país.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de los decretos de creación.

1.3. Objetivo a corto plazo del sector

Implementar la Ley Marco del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos para unificar las funciones institucionales, de manera que se concentren las estrategias y recursos bajo una misma política integral, que permita satisfacer las necesidades habitacionales del país.

1.4. Tratados y agendas internacionales

El Estado de Honduras ha firmado o ratificado tratados y convenios internacionales con los que asume obligaciones y adquiere derechos ante otros en el ámbito del derecho internacional. Estos acuerdos promueven la cooperación internacional y el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, aportando al conocimiento mutuo entre los países. En tal sentido, Honduras está vinculado con los siguientes acuerdos internacionales relacionados con el derecho a una vivienda digna:

- a) Carta de las Naciones Unidas.
- b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- d) Nueva Agenda Urbana.
- e) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- f) Estrategia y Plan de Acción de Yokohama.
- g) Estrategia Internacional de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (EIRD/ONU).
- h) Declaratoria y Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 “Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres”.

- i) Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres (2015-2030).
- j) Marco Normativo Internacional de la Adaptación al Cambio Climático.
- k) Marco Estratégico para la Reducción de las vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica.

2. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS

Honduras cuenta con una extensión territorial de 112.492 km² y una población de 9.151.940 habitantes, de los cuales el 55 % vive en la zona urbana y el 45 % en la zona rural (INE, EPHPM, 2019). Este movimiento migratorio ha contribuido al crecimiento urbano acelerado y no planificado de muchas de las ciudades del país, generando asentamientos humanos informales ubicados en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad, lo que incrementa considerablemente la demanda de servicios básicos y el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo del país.

2.1. Indicadores del sector

Según las cifras del Censo de Población y Vivienda 2013 (INE, CPV, 2013), las viviendas del país tienen los siguientes indicadores:

- a) Existe en el país un total de 2.158.042 viviendas, de las cuales un 89,44 % corresponde a casas independientes, 3,56 % son apartamentos y 3,97 % son mesones o cuarterías. La diferencia corresponde a locales no construidos para vivienda, ranchos, casas improvisadas, otro tipo de viviendas colectivas, hoteles, pensiones, etcétera.
- b) En cuanto a la tenencia, 75 % (1.420.613) son viviendas propias, 16 % (294,263) son alquiladas, 6 % (105.597) son cedidas o prestadas sin pago, 2,4 % (45.502) están siendo pagadas a plazos con opción a compra, y el resto están bajo otros conceptos menos importantes.
- c) El 46 % de las viviendas en Honduras posee alguna necesidad básica insatisfecha y de estas un 21 % no cuenta con servicio de agua.

2.2. Déficit habitacional

2.2.1. Déficit cuantitativo

Cuantifica los hogares que necesitan una nueva vivienda para su alojamiento. Es el producto de la diferencia obtenida entre el total de familias habitantes de un territorio y el total de unidades de vivienda existentes en este.

Tabla 2
Déficit cuantitativo de viviendas

Descripción	Cantidad
Población total	8.303.771
Hogar promedio (tasa de fecundidad)	3,65 habitantes
Viviendas requeridas	2.275.005
Viviendas en existencia	1.838.500
Déficit bruto de viviendas	436.505
Locales no construidos para vivienda	5.569
Casas improvisadas	4.169
Otro tipo de vivienda	43.139
Total déficit neto de viviendas	489.377

Fuente: Elaboración propia con base en cifras oficiales (INE, CPV, 2013).

Para 2020 se calcula que el déficit cuantitativo neto es de 763.522 viviendas. Tomando en cuenta el crecimiento vegetativo de la población, no obstante, si restamos las viviendas construidas con los proyectos de vivienda desarrollados en los últimos siete años, este déficit podría verse disminuido levemente. Para el cálculo se consideró como valor constante (*ceteris paribus*) el tamaño de 3,65 personas promedio por hogar.

2.2.2. *Déficit cualitativo*

Identifica las viviendas susceptibles de ser mejoradas, incluyendo el conjunto de carencias existentes en ellas.

Tabla 3
Hogares en condiciones de hacinamiento

Descripción	Cantidad
Conviven de tres a ocho personas en viviendas de una sola pieza	164,382
Conviven de cinco a ocho personas en viviendas de dos piezas.	134,492
Conviven de siete a ocho personas en viviendas de tres piezas	68,893
Conviven ocho o más personas en viviendas de cuatro piezas.	39,873
Total hogares en condición de hacinamiento	407,640

Fuente: Elaboración propia, con base en cifras oficiales (INE, CPV, 2013).

Existe un total de 947.654 viviendas con paredes y techos deplorables, donde el 54 % corresponde a paredes de adobe. Existe un total 433.331 viviendas con paredes y pisos en mal estado, donde prevalecen los pisos de tierra, con un 89 %. Se podría estimar el déficit cualitativo del país para 2013 en 947.654 viviendas —o sea, las que son objeto de mejoramiento—, esto equivale a las viviendas con paredes y techos deplorables (un 52 % del total de viviendas). Se asume que este déficit incluye las viviendas con hacinamiento y las que tienen paredes y pisos deplorables.

Para el año 2020, y según proyecciones, se estima que 974,869 viviendas requieren algún tipo de mejoramiento, constituyendo el equivalente al déficit cualitativo. Cabe mencionar que mientras la población hondureña crece a una tasa del 3,24 % anual, las viviendas crecen a un 0,21 % anual, evidenciando sus efectos en el alto hacinamiento y las necesidades de mejora o sustitución de un gran porcentaje de las viviendas existentes.

El gran total del déficit habitacional de Honduras para 2020, según las proyecciones del equipo técnico encargado de esta actividad, alcanzaría la cifra de 1.711.176 unidades, de las cuales 55,39 % constituye el déficit cualitativo y 44,61 % constituye el déficit cuantitativo.

3. PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EJECUCIÓN ANTES DE LA PANDEMIA

3.1. Vivienda social

La vivienda de interés social en Honduras es aquella que no sobrepasa un valor de 79 salarios mínimos (USD \$ 39.882,72)⁽²⁾ y la vivienda clase media es aquella que no sobrepasa un valor de 2,2 millones de lempiras (\$ 89.874,78)⁸. El salario mínimo (SM) utilizado corresponde al valor más alto publicado anualmente por la Secretaría de Trabajo, siendo para 2020 de 12.357,84 lempiras (\$ 504,84)⁸. Los principales programas que impulsa CONVIVIENDA son los siguientes:

- a) *Programa Ahorro, Bono y Crédito (ABC)*: este bono beneficia a familias con ingresos mayores de medio SM hasta cuatro SM (de \$ 252, 42 SM hasta \$ 2.019,37 SM)⁸, con la finalidad de obtener una vivienda social o mejorar una vivienda, a través de un crédito.
- b) *Programa Ahorro, Bono y Arrendamiento (ABA)*: es un programa a través del cual se otorga un bono mediante un esquema de arrendamiento, que permite la posibilidad a la familia beneficiaria de poseer la propiedad del inmueble arrendado al cumplir con un plazo establecido a través de un crédito hipotecario.

(2) Tipo de cambio al 4 de noviembre 2020: \$ 1 = L 24.478,5.

- c) *Programa Bono Vivienda para una Vida Mejor (BVM)*: este programa está orientado a las familias que viven en situación de extrema pobreza cuyos ingresos oscilan entre cero SM hasta (\$ 252,42 SM) y que, dada esa condición, no logran acceder a un crédito de vivienda. El esquema BVM es el resultado del otorgamiento de recursos por parte del Estado y, como complemento, del esfuerzo propio del postulante y su núcleo familiar, aportando la mano de obra no calificada (requisito de carácter obligatorio), para otorgarles una vivienda nueva u optar al mejoramiento de esta.
- d) *Programa Bono Habitacional para el Reasentamiento por Causas de Vulnerabilidad (BOREA)*. El programa BOREA está dirigido a beneficiar a las familias que sean objeto de un proceso de reasentamiento por parte del Gobierno, motivado a causas de fuerza mayor por inminente riesgo. El programa permite otorgar un bono para la construcción o rehabilitación de vivienda y un bono adicional para las obras de infraestructura.

3.2. **Proviccsol**

Creado bajo Decreto Ejecutivo PCM-39-2006 el 24 de octubre de 2006, y adscrito a CONVIVIENDA bajo Decreto PCM-042-2015 el 12 de agosto de 2015, tiene como objetivo principal proveer de una vivienda digna y crédito solidario a la población de menores recursos. La población hacia la cual se dirige PROVICCOSOL son las familias con ingresos de cero SM hasta tres SM (de \$ 0,00 SM hasta \$ 1.514,43 SM). Los recursos financieros del programa son canalizados a través de las cooperativas de ahorro y crédito y otros entes financieros, debidamente calificados por el organismo competente. A septiembre de 2020, PROVICCOSOL ha ejecutado un total de 46 proyectos, equivalentes a 4.304 viviendas, beneficiando a 21.525 personas y generando alrededor de 120.525 empleos.

3.3. **Programa de vivienda para clase media**

El Programa Asistencia a la Tasa Preferencial Vivienda Clase Media, “El sueño de ser dueño”, creado en 2018, permite la adquisición de una vivienda nueva con un techo máximo de 2,2 millones de lempiras (\$ 88,000.00) a una tasa de interés con fondos propios de la banca del 12 %. La familia recibe un subsidio del Estado de un 3,3 % para que el beneficiario del programa pueda pagar una tasa preferencial del 8,7 %.

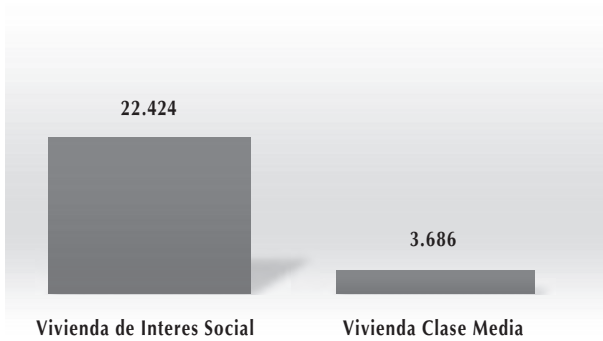
3.4. **Otros programas**

También se han estructurado otros programas temporales, como el programa Apoyo Financiero al Desarrollador (AFD), que permite la asignación anticipada al desarrollador del recurso del bono habitacional y de un aporte adicional para

obras de infraestructura como un capital semilla, además de otros bonos especiales otorgados a los operadores de justicia.

Figura 1

Bonos habitacionales otorgados por CONVIVIENDA según estrato social desde 2014 a agosto de 2020

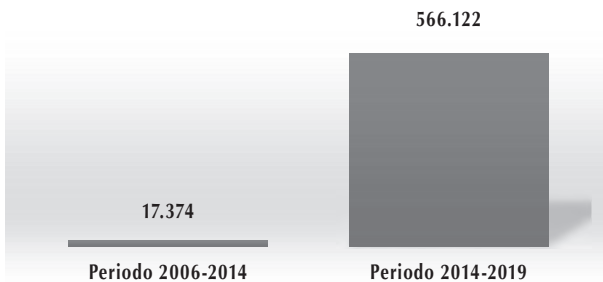


Fuente: Elaboración propia según datos oficiales (Upeg-Convivienda).

El 41,45% de los bonos otorgados para vivienda de interés social corresponde al programa BVM, orientado a las familias de extrema pobreza, seguido del programa ABC, con un 38,10%. La inversión en vivienda de interés social corresponde a un total de 2.416.407.874,59 de lempiras (US\$ 98.715.520,75)⁽³⁾, y en vivienda clase media, a un total de 859.931.702,12 de lempiras (US\$ 35.108.021,41).

Figura 2

Bonos de vivienda otorgados por periodos de tiempo



Fuente: Elaboración propia según datos oficiales (UPEG-CONVIVIENDA y SEDIS, 2019).

CONVIVIENDA, en conjunto con la SEDIS, creada a finales de 2008, aportaron de manera conjunta una gran diferencia en materia de bonos habitaciona-

(3) Tipo de cambio al 4 de noviembre 2020: \$ 1 = L 24.478,5.

les otorgados durante el periodo 2014-2019, en comparación con los otorgados por otras instituciones en años anteriores.

En la vivienda de interés social, el programa ABC presenta una ejecución del 74 % y el programa BVM, del 34 %.

4. PROGRAMAS Y PROYECTOS INTERRUMPIDOS POR EFECTO DE LA PANDEMIA

4.1. **Creación de la Secretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos (SEVIAH) y el Fondo Hondureño para la Vivienda (FONHVIVIENDA)**

El 18 de febrero de 2020, se aprueba la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos, por medio del Decreto Legislativo 173-2019, la cual tiene como objeto definir el marco regulatorio e institucional del sector vivienda y asentamientos humanos del país, para generar mecanismos que promuevan la implementación de una política integral de vivienda, a través de la creación de la Secretaría del Estado en los Despachos de Vivienda y Asentamientos Humanos (SEVIAH), que tiene como propósito “la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de la política pública de vivienda y asentamientos humanos del país”.

A partir de esta ley, se crea el Fondo Hondureño para la Vivienda (FONHVIVIENDA), como entidad desconcentrada de la SEVIAH, cuya finalidad es administrar los recursos del presupuesto nacional destinados al sector habitacional. No obstante, debido a la crisis generada por la pandemia de la COVID-19, dicha ley no ha sido reglamentada, por lo que se espera que para el periodo 2021-2022 CONVIVIENDA y otras instituciones puedan ser liquidadas para dar paso a la nueva institucionalidad.

4.2. **Banco de tierras para proyectos de vivienda**

La Ley Marco del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos establece la necesidad de contar con un Sistema de Información Sectorial que permita la identificación, gestión y habilitación de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda, garantizando el acceso de estos a los servicios públicos.

Para lograr este propósito, es importante la creación de un Banco de Tierras, que estará reglamentado para definir su marco jurídico, funcionamiento, relaciones intersectoriales y otros aspectos importantes. A través del Banco de Tierras se llevará un registro de los suelos urbanos de propiedad pública y privada que sean elegibles para el desarrollo de proyectos de vivienda, lo que a su vez permitirá el saneamiento de la propiedad y su regularización.

4.3. Reactivación del Programa de Legalización y Ordenamiento de Tierras (PROLOTE II)

El Gobierno de la República creó, mediante Decreto Ejecutivo 07-90 de fecha 19 de febrero de 1990, el Comité Ejecutivo de Reestructuración del Sector Comunitario de las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD) y el Sector Público, con la finalidad de dirigir el proceso de transformación del sector vivienda. De este proceso surge PROLOTE, cuyo respaldo financiero son los recursos asignados al Banco de Tierras, en fideicomisos en instituciones financieras.

PROLOTE tiene como objetivo titular en forma masiva terrenos urbanos de las principales ciudades del país que hayan sido ocupados por más de cinco (5) años y donde existan asentamientos humanos de origen informal, proporcionando asistencia técnica y financiera para que las familias de escasos recursos del país puedan construir sus viviendas.

5. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SECTOR VIVIENDA

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tiene la finalidad de incidir en las causas estructurales de la pobreza, combatir las desigualdades y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población, en un marco de desarrollo sostenible y de derechos humanos. La vivienda y los asentamientos humanos tienen un papel fundamental en el cumplimiento de los objetivos y metas de la agenda, convirtiéndose en un elemento central para el desarrollo sostenible.

Figura 3

Objetivos de desarrollo sostenible



Fuente: disponible en: <<https://www.galegadeeconomiasocial.gal/es/ges-es/que-son-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.html>>

A inicios de 2015, Honduras adoptó la Agenda 2030, realizando diversas acciones para establecer el marco nacional para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). En 2018, mediante Decreto Ejecutivo PCM-064-2018, se creó la Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CN-ODS), como instancia participativa responsable de coordinar la implementación, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los ODS en el país, presidida por la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y de diversas organizaciones de cooperación externa, y la participación de actores de la sociedad. En julio de 2020, con el objetivo de dar a conocer el avance de la implementación de la Agenda 2030, en el país se elaboró el Segundo Informe Nacional Voluntario (II-INV).

Para la definición de la Agenda Nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (AN-ODS), la CN-ODS evaluó las 169 metas y los 232 indicadores. En conclusión, la AN-ODS comprende los 17 ODS originales (de la Agenda 2030), 68 metas y 99 indicadores.

Tabla 4
Indicadores y metas de la Agenda Nacional 2030, sector vivienda

AN-ODS			*Metas del indicador					
Meta	Núm.	Indicador	Institución responsable	Línea base 2015	2018	2022	2026	2030
ODS 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos								
6.1. Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible.	6.1.1	Porcentaje de viviendas con acceso a un nivel de servicio básico de agua para consumo humano.	CONASA	85,8	92	95	96,5	98
	6.1.2	Porcentaje de usuarios con acceso a un suministro de agua gestionado de manera segura,	CONASA-ERSAPS	9,84	11	20	30	40
6.2. Lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos.	6.2.1	Porcentaje de viviendas con acceso a saneamiento básico adecuado.	CONASA	79,4	82	90	94,5	99
6.3. Apoyar y fortalecer la gestión local del agua y el saneamiento.	6.3.1	Porcentaje de cuencas hidrográficas con mecanismos de consejo de cuencas	MiAmbiente+	4.4	21,7	34,7	43,5	65,1
	6.3.2	Proporción de municipios con organismos locales y políticas para la gestión del agua y saneamiento.	CONASA-ERSAPS	30,54 (2019)	N/A	46,97	80,53	100

AN-ODS			*Metas del indicador					
Meta	Núm.	Indicador	Institución responsable	Línea base 2015	2018	2022	2026	2030
ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos								
7.1. Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles y fiables.	7.1.1	Índice de cobertura eléctrica.	ENEE	73,96	79,4	87,86	96,22	100
7.2. Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable.	7.2.1	Porcentaje de energía renovable generada en la matriz energética.	SEN	44,3	53,7	52,3	67,2	67,3
ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles								
11.1. Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas dignas.	11.1.1	Porcentaje de hogares con hacinamiento.	Gisep	7,9	9,8	4,1	ND	ND
11.2. Mejorar la gestión de desechos sólidos urbanos a nivel municipal.	11.2.1	Porcentaje de municipios que disponen adecuadamente sus residuos sólidos.	MiAmbiente+	7	9	13	15	20
11.3. Apoyar los procesos de planificación nacional y regional.	11.3.1	Porcentaje de municipios con planes de desarrollo municipal (PDM) y planes estratégicos municipales con enfoque de gestión por resultados (PEM-GxR) certificados	SGJD-SCGG	27,52	23,83	31,72	46,44	50
11.4. Aumentar el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la resiliencia ante los desastres.	11.4.1	Porcentaje de municipios con planes de ordenamiento territorial registrados	DEPN	47	50	55	62	68

ND: no disponible (la institución no estimó metas del indicador)

N/A: no aplica.

-: En proceso la definición de la meta del indicador 2018: dato real

*Las metas en general son proyecciones anuales, no acumuladas.

Fuente: Agenda Nacional 2030, elaborado por Comisión Nacional de la Agenda 2030 (CN-ODS), con base en información proporcionada por las instituciones del sector público.

El Sector vivienda contribuye en gran manera al cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Honduras reconoce que la vivienda es un componente central para el cumplimiento de otras agendas globales, como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación para el Desarrollo, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana.

La Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CN-ODS), en el Segundo Informe Nacional Voluntario (II-INV), detalla los siguientes resultados en cuanto a los ODS 6, 7 y 11, relacionados con el sector vivienda:

5.1. **Objetivo 6: agua limpia y saneamiento**

- a) El porcentaje de viviendas con acceso a servicio básico de agua para consumo humano mejoró en 2019, mientras que el porcentaje de viviendas con acceso a saneamiento básico adecuado se mantuvo en niveles aproximados al 89% durante el último quinquenio.
- b) Este subsector se rige por la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento, aprobada en 2003 (Decreto 118-2003), que contempla la descentralización de los servicios del Sanaa a los municipios y crea un ente rector y un regulador del sector.
- c) MiAmbiente está implementando un proceso para la institucionalización de la Ley General de Agua, promoviendo la gestión integrada del recurso hídrico.
- d) Actualmente existe una propuesta del Reglamento de la Ley General de Aguas, mediante el cual se regula la protección, conservación, valorización, gestión y aprovechamiento integral de los recursos hídricos.

5.2. **Objetivo 7: energía asequible y no contaminante**

- a) El índice de cobertura eléctrica ha mejorado en el último quinquenio, al incrementar su cobertura en 9 puntos porcentuales, beneficiando principalmente a los hogares cuya vivienda se localiza en las zonas urbanas, en donde el acceso supera el 99%, mientras que en el área rural la cobertura no llega ni al 80%, aun con la leve mejoría de los últimos años.
- b) El servicio público de electricidad representa más del 89% del total y, de este, el 63% se localiza en las zonas urbanas y el resto, 37%, en las rurales.
- c) El porcentaje de energía renovable generada en la matriz energética está pasando rápidamente de fuentes térmicas a fuentes no contaminantes, ya que, solamente en el quinquenio analizado, la generación total de fuentes renovables pasó de un 44,3% a cerca de un 60%.
- d) La mayor parte de este proceso de reconversión de la matriz energética se debe a la inversión privada nacional, gracias a los incentivos otorgados por el Estado, en el marco de la Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables (D. 70-2007).

5.3. Objetivo 11: ciudades y comunidades sostenibles

- a) El porcentaje de municipios con PDM y PEM-GxR certificados se duplicó en 2019, en relación con los años anteriores. Según la coordinación de la Unidad de Planificación Territorial de la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD), a mediados de 2019 había 262 municipios con planes de desarrollo comunitarios y 185 con planes de desarrollo municipal certificados de un total de 298 municipios del país.
- b) El porcentaje de municipios con planes de ordenamiento territorial registrados aumentó en 2019, aunque todavía queda mucho trabajo por hacer con el fin de alcanzar mejores resultados.
- c) El porcentaje de hogares con hacinamiento (más de tres personas por pieza de la vivienda) se ha mantenido en alrededor del 8 %, lo cual está relacionado con el déficit de vivienda en el país, principalmente de carácter cualitativo, que se define por la mala calidad de los materiales de las paredes, piso y techo, así como por los espacios limitados antes mencionados.

Tabla 5
Dimensión social, indicadores de ODS 6, ODS 7 y ODS 11

Indicador		2015	2016	2017	2018	2019
6.1.1	Porcentaje de vivienda con acceso a servicio básico de agua para consumo humano.	85,8	86,7	85,3	87,7	88,4
6.2.1	Porcentaje de viviendas con acceso a saneamiento básico adecuado.	88,9	89,2	90,1	90,4	86,6
7.1.1	Índice de cobertura eléctrica.	74	75,1	77,2	80,8	83,1
7.2.1	Porcentaje de energía renovable generada en la matriz energética.	44,3	49,2	59	62,9	55,6
11.1.1	Porcentaje de hogares con hacinamiento.	7,9	7,4	6,6	9,8	8,6

Fuente: Segundo Informe Nacional Voluntario (II-INV). Disponible en: <www. INE y SEN>.

Tabla 6
Dimensión ambiental, indicadores del ODS

Indicador		2015	2016	2017	2018	2019
11.3.1	Porcentaje de municipios con PDM y PEM-GxR certificados.	27,5	27,5	27,5	27,5	53,7
11.4.1	Porcentaje de municipios con planes de ordenamiento territorial registrados.	47,0	48,0	49,0	50,0	52,0

Fuente: Segundo Informe Nacional Voluntario (II-INV). Disponible en: www.ine.gob.hn y www.sen.hn

Según análisis de organismos internacionales, se estima que el impacto económico generado por la declaratoria de emergencia sanitaria a raíz de la pandemia de la COVID-19 presentará repercusiones considerables. A la fecha, aún

existe la dificultad de cuantificar la magnitud del impacto derivado de los cambios constantes en la economía mundial.

La CN-ODS, de manera preliminar, detalla en el segundo Informe Nacional Voluntario (II-INV) que, en el caso particular de Honduras, proyecta que los ODS presentarán un incremento de la pobreza y la pobreza extrema y la pérdida de los ingresos en los hogares. El confinamiento de las familias en sus viviendas tiene implicaciones sobre la igualdad de género, la caída en las remesas familiares, menos inversión extranjera directa, disminución de los ingresos tributarios y aumento de la deuda pública. Los escenarios planteados manifiestan un gran desafío y son solo una base para visualizar el potencial efecto económico de la COVID-19 y, una vez se cuente con los datos estadísticos acerca de los efectos provocados por la pandemia, se logrará una mayor visualización de comportamiento en el cumplimiento de las metas establecidas en la Agenda Nacional 2030.

6. MEDIDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MITIGACIÓN ADOPTADAS PARA AFRONTAR LA PANDEMIA

El Despacho de Comunicaciones y Estrategia Presidencial ha publicado las siguientes políticas públicas de mitigación ante la pandemia (DCEP, 2020).

6.1. Diferimiento de pago de préstamos con fondos BANHPROVI

El Gobierno de Honduras, a través de BANHPROVI (Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda), ha establecido las siguientes medidas de mitigación:

Apoyar el sector producción, mipyme y vivienda, realizando la readecuación de todos los préstamos redescontados a las instituciones financieras, mediante el traslado de las cuotas de los meses de marzo, abril y mayo de 2020, ampliando la fecha de vencimiento del crédito.

- a) Poner a disposición 2.500 millones de lempiras (\$ 102.130.440,99)⁽⁴⁾ para el agrocrédito, contemplando una tasa de interés del 8,7 %.
- b) Aplicar el alivio de deuda en el sector productor, para lo cual los intermediarios financieros y la banca de primer piso analizarán el nuevo flujo de caja del deudor para su aprobación en Banhprovi.

6.2. Apoyo a la industria de la construcción

Para apoyar al sector construcción, el Gobierno de Honduras, a través de Banhprovi, puso a disposición de los bancos 200 millones de lempiras

(4) Tipo de cambio al 4 de noviembre 2020: \$ 1 = L 24.478,5.

(\$ 8.170.435,28) adicionales de un total de 1.400 millones (\$ 57.193.046,96) para reactivar el sector construcción, orientado a la vivienda clase media, por lo que podría beneficiar a unas 200 familias y generar alrededor de 1.000 empleos directos. Desde la creación del programa para la clase media El Sueño de Ser Dueño, se ha colocado un total de 2.200 millones de lempiras (\$ 89.874.788,08) desde que inició el programa en 2018.

En cuanto a los créditos de vivienda, las readecuaciones o refinanciamientos para la vivienda subsidiada, se ampliará el plazo del préstamo original hasta cinco años, y en clase media se ampliará hasta tres años. Los intereses generados desde el mes que se solicitó el alivio hasta el mes de diciembre 2020 serán capitalizados y cobrados en el plazo residual del préstamo.

La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) elaboró, con contribución de la Unión Europea y otras entidades afines, el Protocolo de Bioseguridad por Motivo de la Pandemia COVID-19 para los Proyectos de Construcción, en el que se establecen las condiciones de salud y seguridad que se deben considerar para el desarrollo de las actividades en los proyectos de construcción (STSS, 2020).

6.3. Apoyo a las mipymes

El Gobierno de Honduras, a través del Decreto 33-2020, crea la Ley de Auxilio al Sector Productivo y a los Trabajadores ante los efectos de la Pandemia provocada por la COVID-19. Dicha ley contiene medidas de alivio fiscal general para las empresas, otorgando un descuento de 8,5 % para aquellos que paguen antes del 20 de abril del presente año sus declaraciones de impuestos sobre la renta. Se dará un incentivo del 10 % adicional al gasto deducible de las planillas de las empresas que no suspendan a sus trabajadores durante el periodo de marzo a diciembre del 2020 y entre otros aspectos también esta ley exonerará del pago de impuestos sobre la venta y derechos arancelarios de importación en la compra local o importación de materias primas, maquinaria, insumos, equipos, repuestos o demás, necesarios para contrarrestar los efectos de la pandemia.

El Gobierno de Honduras firmó un acuerdo de alivio financiero con la Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias (AHIBA), en el que se establece que más de 80 mil empresas del sector mipymes serán beneficiadas, por lo que se mantendrán alrededor de unos 400 mil empleos. Este acuerdo comprende un refinanciamiento al 31 de diciembre del 2020, manteniendo la tasa de interés y eliminando el cobro de interés sobre interés. Con la firma de este acuerdo muchas empresas podrán seguir funcionando, reactivando la economía de una manera más efectiva.

Por otro lado, el Gobierno, a través de BANHPROVI, puso a disposición 51 millones de lempiras (\$ 2.083.460,99) con los que se puede atender a 5.000 emprendedores de la micro y pequeña empresa con crédito solidario y el servicio de

emprendimientos a través del Servicio Nacional de Emprendimiento y Pequeños Negocios (SENPRENDE), para el refinanciamiento y readecuación de créditos. A su vez, aprobó el alivio de pago (capital e interés) de julio a diciembre 2020, a los deudores que lo soliciten y se hayan visto afectados por la pandemia. Los clientes no pagarán sus cuotas durante este periodo, ya que serán incorporadas al saldo residual del préstamo. El sector mipymes es el más afectado por la pandemia, por lo que se le otorgará un plazo equivalente al 50 % del plazo inicial.

7. CÓMO ESTAR PREVENIDOS PARA FUTUROS EVENTOS SIMILARES

7.1. **Mejoramiento y desarrollo de asentamientos humanos**

Los gobiernos locales deberán elaborar o actualizar y aplicar los planes de ordenamiento territorial (POT). Honduras cuenta con 298 municipios de los cuales solo 148 de estos municipios cuentan con POT. De esta manera se podrá sectorizar las zonas de vulnerabilidad y riesgos, permitiendo a su vez definir claramente los límites de ampliación urbana. Al definir la ubicación de los asentamientos humanos informales, se tendrá que llevar a cabo un estudio socioeconómico de su población para realizar intervenciones sobre el mejoramiento, así como en casos no mitigables poder seleccionar el sitio adecuado para su reasentamiento.

Esta gestión deberá ser prioridad para los gobiernos local y central, ya que las familias que viven en estos asentamientos poseen limitada superficie útil, sumada a la falta de acceso directo a las redes de servicios básicos, por lo que en esta pandemia el confinamiento no resultó tan efectivo para ellas, ya que tuvieron la necesidad de aglomerarse para adquirir agua comunal, compartir piletas públicas —incluso los espacios de circulación son extremadamente reducidos, por lo que el distanciamiento físico fue imposible—. La gestión del mejoramiento de los asentamientos informales, permitirá a su vez regularizar la tenencia de la tierra y la propiedad, situación que aún está en proceso de consolidación en el país.

Todas las nuevas propuestas de diseño para el desarrollo de asentamientos humanos deberán priorizar la circulación y esparcimiento peatonal, ya que el uso del transporte público continuará angustiando a la población, debido a las aglomeraciones que este genera. Se deberán incorporar a las nuevas propuestas de desarrollo urbano, ciclo vías, senderos, pasos o puentes peatonales, así como las plazas, parques y espacios públicos arbolados, que, con sus funciones urbanísticas, sociales y ambientales —ordenar la trama urbana—, se convierten en nodos de transición visualmente atractivos, favorecen el bienestar físico-emocional de sus habitantes y mejoran las condiciones climatológicas. En complemento a esta infraestructura se deberá proyectar otra variedad de equipamiento social que preste servicios necesarios equidistantes a diferentes sectores poblacionales para disminuir la necesidad de traslado para su adquisición.

Es prioridad de los gobiernos locales y demás instituciones del Estado involucradas, reacondicionar todas aquellas edificaciones de uso público sin importar su uso actual, para poder albergar o brindar servicios de emergencia a las comunidades, priorizando los centros de salud existentes que ya cuentan con personal especializado. De esta manera, se podrá facilitar la creación de comisiones debidamente capacitadas para atender situaciones de emergencia, como la actual pandemia de la COVID-19. A la par de esta labor, los gobiernos locales deberán elaborar planes de contingencia incorporando técnicas y procesos para el adecuado suministro, instalación y almacenamiento de medicamentos, alimentos, equipos de primeros auxilios, entre otros.

Según el Censo de Poblacional del INE de 2013, solo el 8,93 % de la población hondureña cuenta con acceso a la tecnología y un 44,57 %, con acceso al servicio de cable por televisión, por lo que será necesario aumentar los alcances del acceso a las redes de comunicación y tecnología, ya que la desinformación fue otro factor que incidió en la propagación del virus en las zonas rurales del país. Las empresas privadas de telecomunicaciones deberán ampliar su radio de acción, a medida que se amplían las redes de electrificación del país.

7.2. Diseños y tecnologías sostenibles

Los nuevos diseños de viviendas en zonas rurales deberán contar con sistemas regenerativos, tanto para la construcción de las viviendas como para el manejo adecuado del agua, el suelo, la energía e incluso para la seguridad alimentaria. En cuanto a los sistemas constructivos de las viviendas en las zonas rurales del país, se deberán retomar las tecnologías con materiales de sitio —bambú, madera, técnicas de tierra mejorada (adobe, bahareque, etc.)—, ya que la accesibilidad a muchas de estas viviendas es muy limitado, por lo que acarrear materiales industrializados encarecería los costos de construcción, e incluso estos últimos materiales contrastarían demasiado con el entorno, ya que se debe apostar por diseños amigables con el ambiente y no por los disgregados. En estas zonas aisladas del país no se cuenta con acceso a las redes de los sistemas hidrosanitarios, por lo que se deberán implementar soluciones de captación, almacenamiento y distribución de agua a nivel tanto comunitario como individual. Para el saneamiento individual, las letrinas de fosa simple deberán ser remplazadas por las letrinas composteras de doble cámara, evitando la contaminación y degradación del suelo.

Los huertos familiares y la cría de animales de granja son prácticas que deberán retomarse en las viviendas rurales, así como en las instituciones educativas, para asegurar la subsistencia. Es de vital importancia concienciar nuevamente a las familias sobre la importancia de respetar y convivir con el entorno natural. Todas estas prácticas podrán desarrollarse tanto a nivel comunitario como en zonas urbanas.

A través de los huertos urbanos y techos verdes, en conjunto con los sistemas eficientes de ahorro energético, se podrá mitigar el impacto negativo generado al ambiente y se asegurará, a las familias que viven en zonas urbanas, donde el espacio y el suelo son limitados, la producción sus propios alimentos. Los huertos urbanos deberán existir a nivel comunitario, para mejorar la identidad y convivencia social, con la que los adultos mayores y niños podrán encontrar actividades recreativas, educativas e incluso generar algún tipo de ingreso.

Tanto los huertos familiares rurales como urbanos son elementos primordiales para combatir la resiliencia al cambio climático e incluso mitigar los riesgos sociales dentro de las comunidades. Por tanto, el Gobierno de Honduras deberá crear políticas para incentivar y desarrollar estos espacios generadores de sostenibilidad, así como la innovación y aplicación de tecnología verde, lo que será regulado por los gobiernos locales y demás actores.

7.3. **Coordinación interinstitucional**

El Sistema de Coordinación Interinstitucional se encuentra conformado por diversas instituciones que hacen parte de los diferentes gabinetes sectoriales del Gobierno. Por medio de este sistema se crean alianzas estratégicas que permiten la sinergia con los principales actores involucrados en los diferentes proyectos. Los gabinetes sectoriales, mediante sus respectivos coordinadores, son los encargados de gestionar las labores varias de las secretarías de Estado, entes descentralizados, descentralizados, programas, proyectos y empresas públicas que se ocupan de asuntos relacionados con el desarrollo de proyectos del Estado.

La Secretaría de Coordinación General de Gobierno tiene a su cargo los siguientes Gabinetes:

- Gabinete de Gobernabilidad, conformado por 12 instituciones.
- Gabinete Social, conformado por 17 instituciones.
- Gabinete Económico; conformado por 30 instituciones.
- Gabinete de Infraestructura, Servicios y Empresas Públicas, conformado por 18 instituciones.
- Gabinete de Prevención, Seguridad y Defensa, conformado por 22 instituciones.

7.4. **Cooperación internacional**

Con el propósito de contar con una herramienta para facilitar la gestión del desarrollo de Honduras, tanto a nivel nacional como internacional, se creó la

Política Nacional de Cooperación para el Desarrollo Sostenible, bajo Decreto Ejecutivo PCM-80-2018 (*La Gaceta*, 2019), cuyo objetivo general es: *Asegurar la eficacia de la cooperación para el desarrollo sostenible e inclusivo de Honduras, con la participación de todos los actores y socios al desarrollo, públicos y privados, nacionales e internacionales.*

Dentro de los objetivos específicos de esta ley se contemplan los siguientes:

- a) Ampliar la participación del país en los distintos ámbitos regionales e internacionales de la cooperación al desarrollo sostenible.
- b) Asegurar que todos los recursos de la cooperación externa no reembolsable sean incorporados al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y al Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI).

La Subsecretaría de Cooperación y Promoción Internacional, adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (SRE), es la gestora de la cooperación al desarrollo no reembolsable y la encargada de administrar y actualizar la Plataforma de Gestión de Cooperación (PGC).

Dentro de la política se establecen los principales retos que obstaculizan las eficientes relaciones internacionales en el país:

- a) *El Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo no está institucionalizado.* A través de una institucionalización fortalecida se podrá coordinar y articular con los distintos actores de cooperación internacional, alineando metas en común para evitar la dispersión, según las prioridades nacionales.
- b) *Dificultades para implementar la agenda de eficacia de la cooperación para el desarrollo.* Se deberá implementar un sistema integral de coordinación para dar respuesta oportuna a los factores internos y externos, incrementando la participación y compromiso de los involucrados, para lograr la sostenibilidad de los procesos y metas conjuntas.
- c) *Poco alineamiento de la cooperación a las prioridades nacionales.* Se ha identificado que las acciones de cooperación no están debidamente alineadas con las metas de país, por lo que se está mejorando la cadena de resultados en conjunto con los indicadores y la matriz de seguimiento según la planificación nacional, la Agenda de País 2030 y los ODS.
- d) Problemas de coordinación con las agencias de cooperación en el país. Actualmente, los mecanismos de coordinación con el Gobierno no se encuentran homologados para todos los sectores. Incluso existen desembolsos que se efectúan fuera de los procedimientos nacionales establecidos, por lo que se requiere un sistema central de registro.

- e) *Bajos niveles de ejecución de programas y proyectos.* Ha existido una inadecuada planificación, así como debilidades en el ciclo de preinversión de los proyectos, ocasionando retrasos en ejecución o incremento del costo de aquellos, así como deficiencias en los procesos de adquisición y contratación.
- f) *Cambios en el panorama global del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.* El panorama de la cooperación para el desarrollo ha evolucionado considerablemente. Para la aplicación de la agenda de país 2030, se requerirá del apoyo de todas las organizaciones multilaterales, bilaterales, no gubernamentales y demás involucradas para solventar las iniciativas internacionales basadas en recursos financieros, creación de capacidad, desarrollo y transferencia tecnológica, cambios de políticas y asociaciones entre múltiples interesados.

Ante la actual crisis sanitaria, el Gobierno de Honduras deberá incluir una política especial de cooperación internacional para eventos o situaciones de emergencia nacional, como la actual pandemia COVID-19, o la destrucción causada por los fenómenos naturales, formulada por un equipo multidisciplinario que permita crear instrumentos y mecanismos de cooperación internacional vinculados a las metas prioritarias del país, contribuyendo a la consecución de los resultados efectivos, a través de la mejora en los procesos de coordinación, relación internacional, gestión y negociación, pero sobre todo en un clima de transparencia y rendición de cuentas, en coordinación con el seguimiento, el monitoreo y la evaluación.

8. RETOS A FUTURO PARA AFRONTAR EL DÉFICIT HABITACIONAL

8.1. Consolidación del sector vivienda y asentamientos humanos

A través de la Creación de la Secretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos SEVIAH, se establecerá una política pública de vivienda y asentamientos humanos en el país, absorbiendo a las instituciones que ejercen actualmente funciones relacionadas con el sector habitacional. A su vez, se creará el Fondo Hondureño para la Vivienda (FONHVIVIENDA), una entidad desconcentrada de la SEVIAH, con un enfoque prioritario en vivienda de interés social, que contará con patrimonio propio e independencia administrativa y financiera, beneficiando a los diferentes estratos sociales.

8.2. Adquisición de tierras para proyectos habitacionales

Es importante que la SEVIAH establezca dentro de su organización una dependencia como el Programa del Banco Nacional de Tierras, que logre identifi-

car el suelo urbano disponible para el desarrollo de proyectos de urbanización y vivienda de interés social, de modo que permita la reducción del costo de la tierra, haciendo más accesible adquirir una vivienda. Se deberán crear alianzas con los gobiernos locales y el sector privado para aumentar la generación de empleo formal, que se ha visto afectada ante la pandemia, contribuyendo a mejorar la economía del país.

8.3. Reducción del déficit cualitativo y cuantitativo

El déficit cualitativo se deberá abordar desde el diseño de la vivienda a su adaptación sostenible a su entorno físico. Se deberán incorporar a las políticas y programas de la SEVIAH, tipologías habitacionales amigables con el ambiente que permitan reutilizar o aprovechar los recursos existentes. De esta manera se empezaría a crear conciencia en las familias acerca de la importancia de la convivencia armónica con el medio ambiente. Será importante promover el uso de tecnologías alternativas para la construcción de las viviendas, que permitan diversificar el uso de materiales tanto locales —como tierra y bambú— como los elaborados con materiales reciclados.

La SEVIAH deberá realizar coordinaciones, facilitando a los gobiernos locales las gestiones con las instituciones encargadas de ampliar las redes de infraestructura urbana a todos aquellos asentamientos humanos informales que carecen de estos servicios, con énfasis en el servicio de agua potable y saneamiento.

El déficit cuantitativo se disminuirá a partir de la creación del Banco Nacional de Tierras, como de nuevos programas que incentiven el desarrollo de proyectos sociales a gran escala, incluyendo las soluciones habitacionales en condominio vertical, que son de mayor demanda en poblados urbanos, por la carencia de suelo urbano de bajo costo. Se deberán acondicionar estos condominios con suficientes áreas de esparcimiento y circulación para evitar aglomeraciones y disminuir el contagio por enfermedades como la COVID-19. De esta manera, se podrán densificar las ciudades, y las familias de escasos recursos que opten por vivir en centros urbanos podrán adquirir una vivienda.

9. RETOS Y LECCIONES DE LA PANDEMIA

La Secretaría de Salud registró al 3 de noviembre de 2020 en Honduras 98.688 casos de COVID-19 confirmados, 41.848 recuperados y 2.706 fallecidos (Sesal, 2020), por lo que Honduras enfrentará grandes retos socioeconómicos, ya que se estima que para este año la pobreza aumente hasta un 57,8%, el índice más alto de toda América Latina (Cepal, 2020).

En Honduras los primeros casos de COVID-19 se confirmaron el 11 de marzo de 2020, por lo que el producto interno bruto del segundo trimestre (PIBT) se

contrajo 17,6 % respecto al primer trimestre, reflejando una variación negativa de 18,5 %, debido a la paralización general de la economía (BCH, 2020).

A nivel centroamericano, Honduras muestra el índice mensual de actividad económica (IMAE) más bajo, al registrarse en el segundo trimestre una contracción del 10,2 % con respecto a julio del 2019, con un incremento de 2,9 %. Según la contribución al IMAE total, las actividades económicas que más aportaron al impacto negativo fueron la industria manufacturera, el comercio y la construcción privada. Debido a la paralización de labores en la edificación de las obras, el sector de la construcción privada varió -32,7 %, en comparación con un +5,3 % en similar periodo del año anterior (BCH, 2020).

En el aspecto social, la pandemia ha afectado la salud física, emocional y mental de la población. El estrés generado por la pérdida de empleo, el confinamiento, y en muchos casos el hacinamiento ha propiciado mayores casos de violencia intrafamiliar, en los que niños y mujeres se han visto más afectados. A estas últimas se agregó la carga adicional doméstica no remunerada ante la pandemia.

La falta de acceso al agua y saneamiento, así como la insalubridad han incidido en el incremento no solo del contagio de la COVID-19, sino también de otras enfermedades, como el Dengue. Se trata de una lucha continua para evitar la proliferación del zancudo, pudiéndose aprovechar la cuarentena para que las entidades correspondientes sumen esfuerzos para mitigar esta situación. La Organización para la Salud OPS Honduras registra, para lo corrido de 2020, 19.353 casos de dengue confirmados, con nueve fallecimientos. Para 2019, se registró un total de 112.708 casos confirmados de dengue y 180 fallecimientos, declarándose alerta roja a nivel nacional desde el 2 de julio del 2019 (OPS Honduras, 2020).

En cuanto al sistema educativo, mediante Acuerdo 0281-SE-2020, se aprobaron los lineamientos de emergencia para la evaluación de los aprendizajes en el año escolar 2020 en los centros educativos gubernamentales. Si bien es cierto que se han creado nuevas oportunidades, a través del uso de la tecnología y clases virtuales, aun es un gran reto reducir la brecha de conectividad en el país, principalmente en los sectores vulnerables. Como estrategia para fortalecer el desarrollo integral de los estudiantes, se implementa un plan de reforzamiento para alcanzar los aprendizajes imprescindibles y culminar con éxito su año escolar.

En el aspecto económico, el sector empresarial se ha visto muy afectado. El sector informal de la economía ha aumentado, muchos de los empleos formales se han suspendido y en el resto se incorporó la modalidad de teletrabajo, desde el domicilio, aprovechando el uso de diferentes aplicaciones tecnológicas, mitigando el descenso de la economía del país.

Cabe destacar que muchos emprendedores, conformando ahora el sector informal de la economía, han hecho uso idóneo de las tecnologías y redes so-

ciales para promocionar sus productos y brindar ventas a domicilio. Esta será la tendencia que dominará este rubro en los próximos años.

En cuanto al sector habitacional, uno de los principales retos será la creación de la nueva política del sector de vivienda, a través de la SEVIAH, que permita dar mayores beneficios a los más afectados por la pandemia, así como la absorción de las demás instituciones afines a este sector.

Paralelamente, el Gobierno de Honduras deberá gestionar mayores recursos financieros con organismos multilaterales para la generación de nuevo capital de trabajo, siendo el desempleo una grave consecuencia en la economía del país. La mayor parte de los programas de vivienda se complementa a través de un crédito, por lo que se requiere que las personas cuenten nuevamente con un empleo para poder adquirir sus viviendas. El sector construcción es un gran dinamizador de la economía, por lo que generaría mayor empleo e ingresos al país.

Sabemos de iniciativas dirigidas a que estos recursos financieros del Gobierno se complementen con los recursos de las instituciones de previsión de seguridad social, permitiendo beneficiar a un mayor número de familias de bajos recursos con aquellos créditos que pueden surgir a largo plazo. CONVIVIENDA, a través de estos fideicomisos y de programas y proyectos, incrementaría la oferta constructora a nivel nacional.

El Gobierno, en conjunto con el sector privado, coordinarán iniciativas dirigidas al impulso de programas para masificar la construcción de proyectos de vivienda de interés social, en los que se incentive a los desarrolladores de proyectos con subsidios a la tasa de corto plazo a cinco años. De esta manera, se puede mitigar la baja demanda de vivienda debido al desempleo generado por la pandemia. Así mismo, se unen esfuerzos en conjunto con el Régimen de Aportaciones Privadas e Institutos de Previsión social, para impulsar programas como el arrendamiento con opción a compra, con el que se puedan brindar créditos a las familias que después de cierto periodo de tiempo demuestren su capacidad de pago y puedan beneficiarse al contar con una vivienda no alquilada, sino de su propiedad.

9.1. Depresión tropical Eta y tormenta tropical Iota

Si bien es cierto que la pandemia de la COVID-19 aun es de atención prioritaria en Honduras, no podemos dejar de mencionar la emergencia nacional generada en todo el país por el paso de la depresión tropical Eta y la tormenta tropical Iota en territorio hondureño en un periodo de 2 semanas —4 y 16 de noviembre, respectivamente—. A la fecha el país debe cuantificar los enormes daños producidos en la infraestructura, vivienda y pérdidas humanas. Así mismo, los gobiernos locales trabajan en conjunto con el Gobierno central para habilitar albergues para las familias damnificadas, con todos los protocolos de bioseguridad para evitar también el contagio de la COVID-19.

CONCLUSIONES

- a) Durante las últimas siete décadas, el país ha ejecutado una política cambiante para afrontar el problema habitacional, por lo general apoyado por la cooperación internacional, sin embargo, los esfuerzos no han sido sostenidos, pues cada Gobierno ha aplicado su propia fórmula y sus propios programas. Recientemente se han realizado esfuerzos por darle estabilidad a la política pública de vivienda a través del fortalecimiento y coordinación institucional, con la creación de la Ley Marco del Vivienda y Asentamientos Humanos, proceso que se ha visto afectado por la pandemia de la COVID-19 y por los recientes fenómenos naturales que han afectado el país.
- b) La pandemia tomó por sorpresa al mundo entero, incluido Honduras. La administración pública del país disminuyó ostensiblemente su actividad productiva, hasta casi su total paralización; los planes, programas y proyectos de casi todos los sectores se vieron interrumpidos; el presupuesto de la república requirió de una reorientación hacia otras prioridades. En la medida en que se ha ganado experiencia en el manejo de la pandemia, el Gobierno ha ido retomando su actividad normal, aplicando las tecnologías de comunicación, el teletrabajo, la firma electrónica, etcétera. Junto con las acciones de reconstrucción que se emprendan, el país debe continuar con el apoyo a la educación de la población para el uso de las medidas de bioseguridad y el fortalecimiento del sistema de salud.
- c) Honduras no terminaba de entender y adecuarse a la emergencia provocada por la pandemia, cuando a partir del 4 de noviembre de 2020 el país fue azotado por la depresión tropical Eta y luego por la tormenta tropical Iota, fenómenos que afectaron de manera profunda la infraestructura del país, evidenciando su vulnerabilidad. En 2019, Honduras fue ubicado en el segundo lugar en vulnerabilidad frente al cambio climático durante el periodo de 1997-2016 (Germanwatch, 2019). El país debe replantearse seriamente la necesidad de planificar sus ciudades y asentamientos humanos sobre la base del ordenamiento territorial. La problemática histórica en el sector vivienda se ha visto multiplicada por las secuelas dejadas por el paso de los fenómenos naturales antes mencionados (inundaciones a nivel nacional, ciudades incomunicadas, infraestructura destruida y dañada, derrumbes, familias damnificadas, pérdidas humanas). Honduras deberá priorizar la evaluación de los daños causados por los fenómenos naturales, así como el Plan de Reconstrucción Nacional, dando especial atención a la población damnificada que ha perdido todo, proporcionar soluciones habitacionales dignas y, lo más importante, seguras, reasentando comunidades enteras, con rehabilitación de la infraestructura afectada, entre otros aspectos. La reactivación

general del país se logrará en conjunto con las demás entidades gubernamentales y con el apoyo solidario de los organismos internacionales.

- d) Nuevamente se presenta como oportunidad el poder realizar proyectos y programas que involucren el diagnóstico y la mejora de los asentamientos humanos informales con el componente de gestión de riesgo, dirigiéndolo a las principales ciudades o focos urbanos, en donde sea requerida la mejora de viviendas y el acceso a los servicios básicos. Sin menoscabo de dar un tratamiento paulatino en ese sentido a todo el país.

REFERENCIAS

- Banco Central de Honduras (BCH) (julio de 2020). Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) a Julio 2020. Recuperado de https://www.bch.hn/download/imaef/2020/imaef_julio2020.pdf
- Banco Central de Honduras (BCH) (2020). Producto Interno Bruto II Trimestre de 2020. Recuperado de https://www.bch.hn/download/pib/2020/pib_II_trimestre_2020.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (12 de mayo de 2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- Comisión Nacional de Asentamientos Humanos (Convivienda) (2016). Informe República de Honduras Hábitat III. Tegucigalpa.
- Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (4 de diciembre de 2019). Agenda Nacional 2030 para los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Tegucigalpa, Honduras.
- Comisión Nacional de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2020). II Informe Nacional Voluntario de la Agenda 2030: “De la recuperación al desarrollo sostenible”. Tegucigalpa, Honduras.
- Comisión Nacional de Viviendas y Asentamientos Humanos. (2020). Manual de Normas. Tegucigalpa, Honduras.
- Despacho de Comunicaciones y Estrategia Presidencial (DCEP) (2020). Recuperado de <https://www.covid19honduras.org/>
- Germanwatch. (2019). Índice de Riesgo de Cambio Climático Global 2019. Recuperado de <https://tiempo.hn/wp-content/uploads/2020/03/Indice-de-Riesgo-Climatico-Global-2019.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013). CPV. Censo de Población y Vivienda. Recuperado de <http://170.238.108.227/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=PROYPOB&lang=ESP>

- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2019). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples: <http://170.238.108.227/binhnd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=EPH2017&lang=ESP>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020). [Cifras COVID-19]. Recuperado de www.ine.gob.hn/V3/
- *La Gaceta* (34.842 del 11 de enero de 2019). Decreto Ejecutivo Numero PCM-080-2018.
- *La Gaceta* (35.178 del 18 de febrero de 2020). Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos, 24.
- OPS HONDURAS (3 de noviembre de 2020). PLISA, Plataforma de Información en Salud para las Américas. Recuperado de <https://www.paho.org/data/index.php/es/temas/indicadores-dengue/dengue-nacional/237-dengue-casos-muertes-pais-ano.html>
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Sedis). (2019). Memoria anual. Recuperado de <https://sedis.gob.hn/portal/sites/default/files/Memoria%20Anual%20%20Logros%20Relevantes%20SEDIS%202019.pdf>
- Secretaría de Educación de Honduras. (4 de noviembre de 2020). Arnaldo Bueso: educandos que alcanzaron niveles satisfactorios finalizaron el año escolar el 30 de octubre. Recuperado de <https://www.se.gob.hn/detalle-articulo/1520/>
- Secretaría de Salud (Sesal) (2020) Secretaria de Salud. Recuperado de <http://www.salud.gob.hn/site/>
- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) (15 de abril de 2020). Protocolo de bioseguridad por motivo de la pandemia COVID-19 para los proyectos de construcción. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1_s8VV-zoCDSIMMyzPfP7leA0fi7SKP2tw/view
- UPEG-Convivienda. (s.f.). Histórico Bonos Habitacionales 2014-2020.

CAPÍTULO 6

Recuperando la visión social y de derechos de la vivienda en México⁽¹⁾

I. POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 2019-2024

México es un país mayoritariamente urbano, el 74,2 % de la población (92,6 millones de mexicanos) habita en alguna de las 401 ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN) (Conapo, 2018). Se estima que, en las siguientes décadas, se mantendrá esta tendencia hacia la urbanización y que, para 2030, el país contará con 961 ciudades, que concentrarán el 83,4 % de la población (ONU Hábitat, 20 de junio de 2017).

Es en las ciudades donde se concentran las fuerzas productivas, políticas, científicas y culturales, por lo que la prosperidad del país y el bienestar de la gran mayoría de los mexicanos dependen fuertemente de su desarrollo. Sin embargo, desde hace varias décadas, en México el desarrollo urbano se ha caracterizado por una falta de control del crecimiento de las ciudades y una expansión desmedida en la mancha de las localidades urbanas. Entre 1980 y 2017, el crecimiento poblacional en México presentó una tasa media anual de 2,4 %, mientras que las ciudades crecieron a un ritmo de 5,4 %. Esto significa que las ciudades crecieron 2,3 veces más rápido (ONU Hábitat, 2019), rebasando las capacidades de las autoridades locales de planear y controlar el proceso de uso, ocupación y aprovechamiento del territorio.

En gran medida, esta expansión desordenada fue resultado de la falta de una política clara para guiar el desarrollo urbano, la incapacidad para encontrar una fórmula de coordinación de los múltiples actores que participan en este proceso y la instrumentación de una política habitacional que privilegió la oferta sobre la demanda. Todo esto —aunado a una gobernanza débil, derivada de la falta de capacidades y recursos de los gobiernos locales— generó cambios socioespaciales en las ciudades que incrementaron las brechas sociales y las desigualdades que enfrentan particularmente los grupos en situación de vulnerabilidad,

(1) Román Meyer Falcón, Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de México..

tales como: insuficiencia de infraestructura y equipamiento urbano, deficiencias en movilidad y una reducida conectividad, irregularidad en la tenencia de la tierra, así como segregación y marginación espacial. Estos aspectos profundizaron la desigualdad en el acceso y ejercicio de las personas al derecho a la ciudad.

Frente a este panorama, el mandato de la nueva administración que inició a finales de 2018 fue muy claro: recuperar la rectoría del Estado en materia de desarrollo territorial, urbano y de vivienda. Se adoptó una visión humana y sostenible que busca reducir estas brechas de desigualdad socioespacial, pobreza y discriminación entre personas y comunidades. El objetivo es transformar al país, desde el territorio, con justicia y de manera sostenible, instrumentando estrategias integrales basadas en cuatro objetivos prioritarios (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu], 2020):

- a) Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro, centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellos que, por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidos del desarrollo territorial.
- b) Reconocer el papel de los sujetos, población rural, pueblos indígenas y afroamericanos en el desarrollo territorial incluyente y sostenible para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, así como para impulsar acciones que coadyuven con el sector energético mediante el diálogo y los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo.
- c) Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad.
- d) Garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.

Para cumplir estos objetivos, entre otras acciones, se instrumentaron dos programas, considerados prioritarios para el Gobierno de México: el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU). En materia de vivienda, se articuló una Política Nacional de Vivienda que promueve programas y acciones que se vinculan de manera directa con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial para promover la integralidad de las acciones de gobierno en el territorio.

El PNR tiene como objetivo garantizar el derecho a la vivienda, la salud, la educación y la cultura de las personas afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, que provocaron perjuicios sociales y económicos de tal magnitud en la región centro-sur del país que han impedido el retorno a la normalidad de la vida de la totalidad de las personas y comunidades damnificadas.

El PNR tiene como objetivo atender la reconstrucción de viviendas, planteles educativos, infraestructura de salud, inmuebles y monumentos históricos que sufrieron daños luego de los fuertes sismos, particularmente en las entidades federativas de Chiapas, Estado de México, Ciudad de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz (Sedatu, 2020). Es coordinado por la Sedatu, y ejecutado en conjunto con la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) y las secretarías de Educación Pública, Salud y Cultura.

Durante esta administración, más de 34 mil familias han visto reconstruidas sus viviendas. Además, por medio del sector educativo, y en compañía de los padres de familia, se han reconstruido más de 650 planteles en las regiones más golpeadas por los sismos. En el sector salud, más de 90 hospitales y centros de salud han sido reconstruidos para la atención de la población más vulnerable y se han restaurado cerca de 600 muebles e inmuebles culturales, así como sitios históricos que son parte del patrimonio nacional.

El PMU, por su parte, busca mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en comunidades de escasos recursos y colonias con alta marginación y violencia. Es operado de manera coordinada por la Sedatu, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (Insus) y la Conavi, a través de tres vertientes (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2020):

- a) *Mejoramiento integral de barrios*, que consta de la rehabilitación, mejoramiento de espacios públicos y desarrollo de equipamiento; sustitución, reparación e implementación de infraestructura urbana; así como acciones de movilidad y conectividad, con la participación de las comunidades involucradas, en beneficio de la población que reside en los Polígonos de Atención Prioritaria.
- b) *Regularización y certeza jurídica de lotes para uso habitacional*, equipamiento urbano o espacios públicos.
- c) *Planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial*, que fomenta la elaboración y actualización de instrumentos de planeación territorial y urbana a nivel municipal, estatal y metropolitano.

Durante 2019 y los primeros meses de 2020, se ha apoyado, con este programa, la elaboración y actualización de más de 40 instrumentos de planeación urbana a nivel municipal, estatal y metropolitano. Se han ejecutado casi 350 obras de infraestructura y equipamiento, derivadas del consenso entre autoridades locales y la ciudadanía, en más de 20 municipios, en un tiempo récord, cuidando siempre su funcionalidad, el diseño y, sobre todo, la calidad de los proyectos⁽²⁾.

(2) Para conocer más sobre el PMU visitar mimexicolate.gob.mx

Es importante destacar que el programa considera como prioridad la integración de la comunidad en la selección y seguimiento de las obras para fomentar la restructuración del tejido social. Para esto, se han integrado comités comunitarios en las ciudades que atiende el PMU, integrados por habitantes de las comunidades donde se llevan a cabo las acciones. Se busca además que, una vez concluidas las obras, estos comités continúen su participación de una manera activa y puedan seguir participando en el análisis de prioridades de infraestructura y equipamiento de sus localidades.

Complementando estas acciones en el territorio, a través de la Conavi se han apoyado cerca de 18 mil familias que viven en estas zonas de atención con acciones para mejorar o ampliar sus viviendas, mientras que el Insus apoyó a alrededor de 6 mil familias, otorgándoles certeza jurídica sobre su patrimonio.

En cuanto a la *política de vivienda*, por primera vez se comparte una visión unificada en el Gobierno Federal, entendiendo la vivienda como un derecho y no solo como un producto comercial. La rectoría pública en materia de vivienda está a cargo de la Sedatu, y con ella participan los siguientes organismos:

- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)⁽³⁾.
- Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)⁽⁴⁾.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)⁽⁵⁾.
- Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)⁽⁶⁾.
- Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (FOVISSSTE)⁽⁷⁾

(3) Banca de desarrollo de segundo piso que impulsa los mercados primario y secundario de vivienda a través de garantías o instrumentos financieros destinados a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda.

(4) Organismo público descentralizado cuyo objetivo es planear, diseñar y ejecutar acciones y obras relativas a la gestión y regularización del suelo, con criterios de desarrollo territorial, planificado y sustentable.

(5) Es el principal fondo para facilitar el acceso a la vivienda para los trabajadores en México; reúne las aportaciones patronales del 5 % del salario de cada uno de los trabajadores contratados, con lo que se les da la oportunidad de obtener un crédito para vivienda. Es una institución tripartita (gobierno, trabajadores y empleadores) de solidaridad, servicio y seguridad social del Estado.

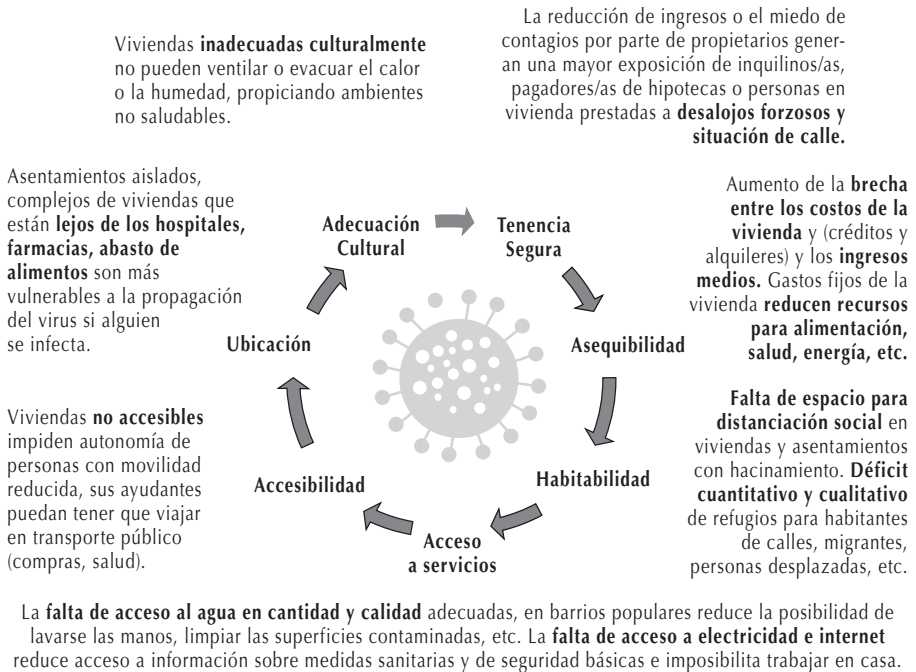
(6) Institución del Gobierno de México que contribuye a la igualdad de oportunidades para que la población mexicana de escasos recursos, con ingresos por debajo de la línea de bienestar, mejore su calidad de vida mediante el otorgamiento de un subsidio para la ampliación, mejoramiento o construcción de una vivienda. Actualmente se encuentra en vías de extinción.

(7) Organismo público encargado de otorgar créditos para vivienda a los trabajadores al servicio del Estado.

- Conavi⁽⁸⁾.

La actuación de todas estas instituciones del sector vivienda está basada en los objetivos, estrategias y acciones planteados en el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024, el primero a nivel mundial basado en los siete elementos de una vivienda adecuada definidos por la Organización de las Naciones Unidas: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural.

Figura 1
Siete elementos de la vivienda adecuada



Fuente: ONU Hábitat 2020. "Guía metodológica de recuperación socioeconómica municipal en contexto de COVID-19. Paso a paso hacia la resiliencia municipal".

El objetivo es lograr que la vivienda recupere su función social, convirtiéndose en un medio a través del cual todas las personas tienen a su alcance un

(8) Órgano público descentralizado, que tiene por objeto formular y ejecutar acciones de vivienda orientadas a proteger y garantizar el derecho de las personas a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, principalmente de la población de menores ingresos o en situación de pobreza.

mecanismo para mejorar sus condiciones de vida. Se busca recuperar la rectoría sobre los proyectos y programas de subsidios y financiamientos, orientándolos con base en un modelo de desarrollo territorial equilibrado y reconociendo distintas formas de producción de vivienda, tanto aquella que oferta el mercado como la que resulta de la autoproducción. Considerando que esta representa el 64% de la producción de vivienda en México, se ha convertido en un eje central de la labor del Gobierno, que busca fomentar el desarrollo de programas de crédito, subsidio, asistencia técnica y acceso a suelo para ayudar a que estas familias puedan consolidar su patrimonio.

En este sentido, la Conavi, además de ejecutar el PNR y participar con las acciones de vivienda en el PMU, opera el Programa de Vivienda Social, a través del cual otorga subsidios a hogares de bajos ingresos que habitan una vivienda en condición de rezago habitacional o necesitan una vivienda. De manera prioritaria, atiende a comunidades indígenas, jefas de hogar, población que habita en zonas con alto o muy alto índice de marginación, o inseguridad, o violencia.

Es en medio de este contexto de planeación y ejecución de acciones de desarrollo urbano y vivienda que, en el primer trimestre de 2020, se presenta la pandemia por la COVID-19, representando un punto disruptivo. La alta densidad de población, el contacto cercano entre las personas, el elevado nivel de movilidad en medios de transporte compartidos, y el alto porcentaje de personas que viven en situación de rezago y pobreza⁽⁹⁾, entre otras características, convierten a las ciudades mexicanas en focos de brotes y puertas de entrada para el virus.

II. RETOS Y RESPUESTAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO FRENTE A LA PANDEMIA POR LA COVID-19

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote del virus SARS-CoV-2 se convertía en una pandemia. El Gobierno de México declara emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor el 30 de marzo (*Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2020), y al día siguiente se establecieron las acciones extraordinarias para atender dicha emergencia (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2020). Dentro de las medidas establecidas para contener la propagación del virus, se ordenó suspender todas las actividades no esenciales, cumplir resguardo domiciliario corresponsable y mantener las medidas de higiene establecidas por la OMS. Estas medidas hicieron más evidentes las profundas desigualdades urbanas en cuanto acceso a infraestructura y servicios que se expusieron en el apartado anterior.

(9) En México, de acuerdo con el Coneval, el 41,9% de la población se encuentra en condición de pobreza, es decir, 52,4 millones de personas. De estas, 9 de cada 10 habitan en una ciudad.

Aunadas a esto, las carencias que presentan muchas de las viviendas urbanas, particularmente el hacinamiento o la falta de espacios adecuados para llevar a cabo las actividades cotidianas de una familia en confinamiento, incrementan las posibilidades de contraer el virus e incluso de morir por la enfermedad. En México existen 9,4 millones de viviendas en situación de rezago, lo cual significa que alrededor de 32 millones de personas habitan una vivienda con materiales precarios en pisos, muros o techos, o en condición de hacinamiento⁽¹⁰⁾. De acuerdo con la OMS, el hacinamiento está relacionado con el aumento de la incidencia de enfermedades físicas y mentales, mientras que, según el estudio sobre hacinamiento y fallecimientos por COVID-19 financiado por Hábitat para la Humanidad México, vivir en condición de hacinamiento está asociado, en promedio, con un aumento de 6,8 puntos en la probabilidad de muerte por COVID-19⁽¹¹⁾.

Las medidas de confinamiento en esta situación de hacinamiento, si bien han sido necesarias para contener la pandemia, han incrementado otros procesos preocupantes dentro de las familias, como la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género, e incluso hay datos de mayores índices de abuso sexual infantil (Unicef México, mayo de 2020).

Ante esta situación de emergencia, durante el segundo trimestre de 2020, el Gobierno federal, a través de la Sedatu y todas las instituciones que participan en el sector de desarrollo urbano y vivienda, implementó una serie de estrategias emergentes enfocadas en mejorar las condiciones de las viviendas en rezago, que incrementan la condición de vulnerabilidad de las familias que las habitan, y en detonar la actividad económica a partir de la activación de las economías locales:

- Como parte del Programa de Mejoramiento Urbano, y debido al gran potencial que tiene para mover economías locales y generar empleo por medio de las compras y contrataciones de mano de obra local, se amplió la cobertura para atender 80 municipios más y aumentar la inversión en proyectos emergentes de infraestructura, mejoramiento y vivienda, con un presupuesto de más de 750 millones de dólares. Se harán inversiones en más de 400 obras y equipamientos urbanos de alta calidad que fomenten la igualdad de acceso a espacios urbanos en colonias marginadas.

Para las acciones de vivienda, se contempló un aumento en la inversión de alrededor de 460 millones de dólares para otorgar apoyos a 165 mil fami-

(10) Según el Coneval, el hacinamiento es una condición que se presenta cuando existen más de 2,5 personas por dormitorio.

(11) Enfermedades y Fallecimientos por COVID-19, Hábitat para la Humanidad México Hábitat para la Humanidad México (2020) "Estudio sobre hacinamiento y fallecimientos con COVID-19". Recuperado de: <https://www.habitatmexico.org/article/estudio-sobre-hacinamiento-y-fallecimientos-con-covid-19>

lias de bajos ingresos, que permitan reducir el rezago habitacional. De estas, 100 mil acciones estarán destinadas al mejoramiento de vivienda y 65 mil acciones para ampliación de vivienda en las ciudades.

Se estima que esta inversión, además de cumplir con el objetivo de mejorar las condiciones de barrios y colonias marginadas, ayudará a generar más de 250 mil empleos directos, que contribuirán a la reactivación económica del país, desde los territorios con mayor desigualdad.

- Para movilizar mayores recursos enfocados en mejorar la condición de las viviendas en situación de rezago, se desarrolló una serie de acciones encaminadas a fomentar la autoproducción de vivienda, reconociendo que más del 64% de las viviendas que se construyen en México se realizan a través de estos procesos de producción. En primer lugar, se impulsó y se logró la aprobación de una reforma a las leyes del Infonavit y del ISSSTE, para permitir que los trabajadores puedan obtener créditos destinados a compra de suelo para construcción sin la necesidad de intermediarios, y se reconoció la posibilidad de financiar créditos para apoyar los procesos de autoproducción. Con esto, los derechohabientes tendrán una mayor libertad para gestionar sus fondos y planear de modo más directo su proyecto de casa, participando activamente en el ejercicio de su derecho a una vivienda adecuada.

Por otro lado, se ha fomentado el desarrollo y la difusión de herramientas que ofrezcan asistencia técnica a la población para que pueda realizar sus obras de manera segura, como un “Manual de autoconstrucción”, “Criterios técnicos para una vivienda adecuada”, y una “Guía básica para autoconstrucción de vivienda segura”⁽¹²⁾, que ofrecen criterios, procedimientos y recomendaciones para construir viviendas más resistentes y de mejor calidad. Estos se pueden consultar en la plataforma en línea Decide y Construye, que se puso al servicio de la ciudadanía para ofrecer información y acompañamiento técnico digital que les permitirá gestionar y tomar las mejores decisiones para la vivienda que necesita construir.

- Con el objetivo de disminuir los impactos de la pandemia en la industria de la vivienda, que aporta más de seis puntos porcentuales al producto interno

(12) SEDATU et al. (2020). Manual de autoconstrucción. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561604/Manual_de_autoconstruccion_n.pdf

SEDATU y CONAVI (2020) Criterios técnicos para una vivienda adecuada:

CONAVI (2020). Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/criterios-tecnicos-para-una-vivienda-adecuada>

CENAPRED (2020). Guía básica para autoconstrucción de vivienda segura. Recuperado de: <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/432-GUIABASICAUTO-CONSTRUCCIONVIVIENDASEGURA.PDF>

bruto del país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2019), se coordinaron las acciones emergentes de los organismos nacionales de vivienda. En primera instancia, luego de los primeros meses de esta crisis sanitaria, se logró catalogar la industria de la construcción como industria esencial, por lo que se pudieron reactivar las actividades rápidamente, cuidando la estricta implementación de las medidas sanitarias, para evitar una mayor contracción en la oferta de viviendas comerciales.

La Sociedad Hipotecaria Federal instrumentó una serie de acciones orientadas a fortalecer la cadena productiva del sector vivienda para aliviar la carga financiera a las entidades a través de diferimientos de pagos de interés, y ampliación de los plazos de vencimiento de los créditos para permitir que los proyectos de vivienda pudieran tener holgura para concluirse en tiempo. Estos beneficios, a su vez, fueron trasladados a los acreditados finales y a los desarrolladores de vivienda.

El FOVISSSTE modificó su Programa de Financiamiento del ejercicio 2020 para ofrecer 2.500 créditos adicionales a lo planeado originalmente para generar una mayor derrama económica en el sector y beneficiar, sobre todo, a los trabajadores del sector salud. Para esto se lanzó el programa Tu Casa Te Espera, que busca facilitar los procesos para que estos trabajadores puedan acceder fácilmente a un financiamiento para la adquisición de una vivienda o construcción en terreno propio. Adicionalmente, se ajustaron procedimientos para facilitar a los derechohabientes, trabajadores del Estado, el acceso a créditos que les permitan comprar o construir sus viviendas.

Por su parte, frente a las dificultades de pago de las empresas y los asalariados afectados económicamente, el Infonavit tomó medidas excepcionales para proteger la solvencia financiera de las familias e incentivar la continuidad económica del sector vivienda, y así impulsar la preservación y generación de empleos.

Como apoyo a los trabajadores, se implementaron acciones que beneficiaron a más de 450.000 acreditados: (i) un seguro por desempleo para cubrir los pagos de hasta tres meses de aquellos acreditados que perdieron su relación laboral; (ii) un esquema de diferimiento de pagos de la mensualidad hipotecaria, capital e intereses; y (iii) descuentos en la amortización de pagos a los trabajadores cuyas empresas tuvieron que entrar en paro técnico derivado del impacto económico generado por la crisis sanitaria.

Además, se pusieron en marcha acciones para impulsar mayor colocación de crédito a mediano plazo, como el diferimiento de la retención de pagos hasta por cuatro meses después de originado el crédito, y la flexibilización del sistema de puntaje para que las y los trabajadores que interrumpieron su relación laboral y que posteriormente recuperaron el trabajo no pierdan el derecho de acceder a un crédito por la falta de continuidad laboral.

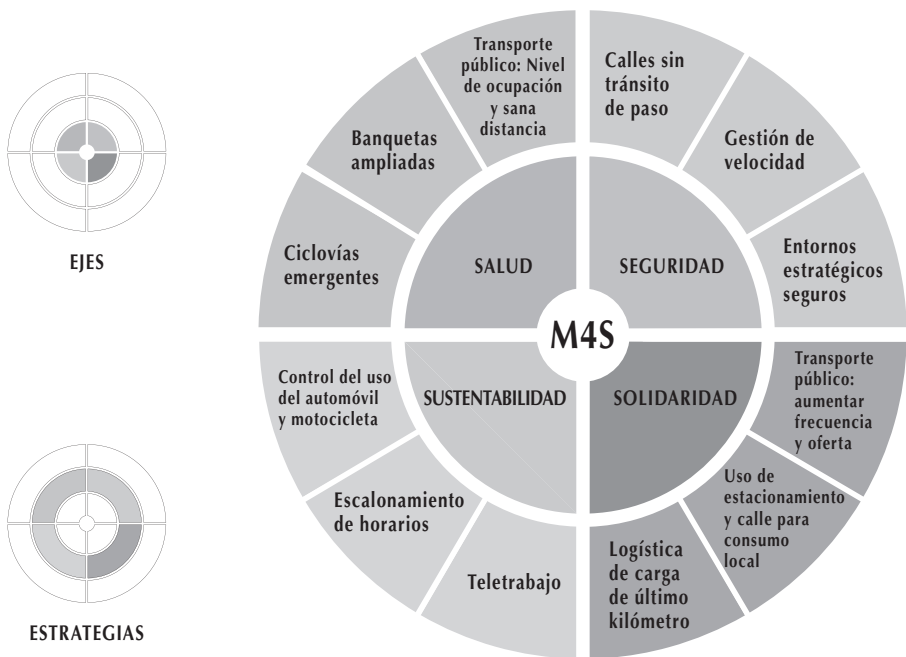
Para beneficiar la industria y evitar frenos en la construcción, se impulsó la flexibilidad operativa, con el fin de agilizar trámites de registro de proyectos, así como su verificación para evitar frenos en la construcción y fomentar la oferta de viviendas. Mientras que, para no afectar la liquidez de las empresas y prevenir una mayor pérdida de empleos, se establecieron prórrogas en el pago de aportaciones patronales y se ofrecieron incentivos para el cumplimiento de pago en tiempo. Estas acciones han representado un apoyo para la conservación de más de 2,4 millones de empleos, al otorgar una importante liquidez a las empresas durante la contingencia.

- Ante la reapertura de las actividades de la industria de la construcción y la necesidad de salvaguardar la vida de sus trabajadores, el Gobierno de México, en conjunto con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), elaboró el “Protocolo de regreso seguro a las obras”, para orientar a las empresas de la industria de la construcción en el establecimiento de medidas de protección ante la COVID-19 y así proporcionar la máxima seguridad a los trabajadores de la industria de la construcción y su cadena de valor, adoptando las medidas de contención, prevención y control adecuadas para proteger su salud en sus labores (CMIC, 2020). El protocolo está alineado con las mejores prácticas internacionales, con la intención de informar, implementar y verificar las medidas de seguridad en función del nivel de contagio existente, así como con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y las directrices que ha marcado la Secretaría de Salud. Contempla cuatro tipos de obras:
 - A cielo abierto (carreteras, minas a cielo abierto, puentes, presas, gasoductos y oleoductos).
 - Edificación residencial (casas y edificios).
 - Edificación no residencial (almacenes y naves industriales).
 - Obras subterráneas (metro, deprimidos y drenaje).
- Frente a los retos de movilidad de personas y mercancías que impuso la pandemia, el Gobierno de México elaboró una respuesta integral a través de la “Estrategia movilidad 4s para México: saludable, segura, sustentable y solidaria. Plan de Movilidad para una nueva normalidad” (Sedatu, 2020). Esta estrategia fue elaborada en conjunto con la Secretaría de Salud (SSA); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu); la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT); la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la oficina de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en México; y más de 100 organizaciones de la sociedad civil.

El principal objetivo de esta herramienta es proponer transformaciones profundas para afrontar responsablemente los retos de movilidad y bienestar,

mediante la adopción de protocolos que faciliten la movilidad cotidiana, promuevan la movilidad activa peatonal y ciclista, coadyuven al bienestar de todas las personas —garantizando el acceso a los servicios—, y mejoren la distribución de mercancías, reduciendo con ello el riesgo de contagio en las ciudades y zonas metropolitanas, y la afectación al medio ambiente. Se trata de transitar de la movilidad restringida a una que se haga de la manera más segura, incluyente, accesible y resiliente (Sedatu, 2020).

Figura 2
Estrategia de Movilidad 4S para México



Fuente: Gobierno de México (2020). Movilidad 4s para México: Saludable, Segura, Sustentable y Solidaria. Plan de Movilidad para una nueva normalidad. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/movilidad-4s-para-mexico-saludable-segura-sustentable-y-solidaria-plan-de-movilidad-para-una-nueva-normalidad>

- Con el objetivo de apoyar a las autoridades locales para enfrentar algunos de los grandes retos sociales y económicos que trajo consigo la crisis sanitaria, en un trabajo conjunto con ONU-Hábitat, la Sedatu desarrolló la “Guía metodológica de recuperación socioeconómica municipal en contexto de COVID-19” (ONU Hábitat, 2020). Este importante instrumento ofrece una ruta para que los municipios puedan elaborar, paso a paso, un plan de respuesta de recuperación social y económica ante la contingencia sanitaria. El objetivo de la guía es orientar a los gobiernos municipales en la elaboración de un Plan de Recuperación Socioeconómica Municipal (Presem) en

el contexto de la pandemia de COVID-19, adaptado a las condiciones específicas de su territorio. Lo anterior para facilitar la toma de decisiones y buscar hacer más eficiente el uso de recursos públicos.

La Guía recoge lineamientos de varias agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas, prácticas exitosas nacionales e internacionales de respuesta y recuperación de la pandemia, desde perspectivas de resiliencia y de derechos humanos, así como anexos técnicos para implementar la metodología. Establece además seis pasos para elaborar el Presem:

- a) Instrumentos de gobernanza.
- b) Diagnóstico multidimensional.
- c) Análisis de las acciones realizadas.
- d) Identificación de grupos prioritarios.
- e) Elaboración y aprobación del plan.
- f) Financiamiento e implementación.

Adicionalmente, se creó, junto con el Tecnológico de Monterrey, un mecanismo en línea, por medio del Programa⁽¹³⁾ de Transferencia de Conocimientos y Fortalecimiento de Capacidades, para dar cursos de formación sobre cómo utilizar esta guía y avanzar en la conformación del plan y en la obtención de recursos. Este programa en línea capacita a autoridades locales y personas interesadas a través de dos modalidades: un curso en línea de tres horas para divulgar ampliamente el contenido entre la población en general, y un seminario en línea de 24 horas, para acompañar y asesorar a municipios en la elaboración de su plan.

III. LECCIONES APRENDIDAS Y VISIÓN HACIA EL FUTURO

La pandemia de la COVID-19 ha representado un gran reto para todos los gobiernos del mundo. Su rápida propagación y la necesidad de tomar decisiones complejas para salvaguardar la integridad de la ciudadanía han conllevado impactos que trastocaron los ámbitos sociales, económicos y culturales, entre otros. La crisis sanitaria ha puesto en el centro de la línea de acción la aplicación de las medidas sanitarias y de resguardo, como primera línea para enfrentar la enfermedad.

La emergencia se ha posicionado en la agenda nacional y ha evidenciado el debate sobre los derechos a la vivienda adecuada, al trabajo digno y a la salud. Es indudable que los periodos de confinamiento en México se han experi-

(13) <https://guiamunicipioscovid19.info/>

mentado de manera diferente en función de dónde viven y cómo viven las y los mexicanos. Las desigualdades son más evidentes, por ende, es de vital importancia atenderlas para garantizar el acceso a una vivienda adecuada y a los servicios públicos básicos.

La heterogeneidad estructural de las economías locales está de igual manera ampliamente difundida. Predomina un sector informal, que carece de mecanismos de protección social efectivos y que ante la necesidad imperiosa de garantizar un sustento diario ha aumentado la exposición al riesgo y la diseminación del virus, sobre todo entre los sectores de más bajos ingresos. El inmenso reto es el de restituir millones de empleos y revertir la pérdida de fuentes de ingreso. Debemos, en definitiva, articular las respuestas del Gobierno para lograr una recuperación y una reconstrucción socioeconómica que sean resilientes, abatan las desigualdades y no dejen a nadie atrás ni a nadie afuera. Esta crisis sanitaria ha sido, para el Gobierno de México, una oportunidad para reformular la manera como se han hecho las cosas en el pasado.

La situación de la pandemia reveló la importancia de los espacios, desde la vivienda hasta las aceras y lugares públicos de las ciudades, que deben ofrecer la posibilidad de un sano esparcimiento con la conservación del distanciamiento social. La vivienda ha sido la primera línea de defensa ante la pandemia, y con ello se debe reconocer la importancia de esta como la base para garantizar los derechos humanos. Hoy por hoy, la vivienda, además de ser un espacio de protección, refugio y desarrollo de las actividades cotidianas, es un espacio donde se puede —o no— llevar a cabo procesos educativos, laborales y de prevención en salud.

Hoy vivimos en un punto de inflexión para reimpulsar las acciones de gobierno, en el marco de la década de la acción rumbo al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sabemos que estamos en el camino correcto, con la visión y las acciones que se implementaron desde inicios del sexenio, sin embargo, se necesita profundizar el trabajo y ampliar la cobertura para darles una cara más humana a nuestras ciudades, y preparar el tránsito hacia la nueva normalidad.

Es necesario, entonces, ir más allá en lo que ya se ha puesto en marcha:

- Atender a la población más vulnerable que no habita en viviendas adecuadas, para que pueda enfrentar de mejor manera los retos que impone la pandemia. Es imperativo rehabilitar y mejorar las viviendas para aumentar la resiliencia social y económica de la población, al tiempo que se entienden las relaciones que entablan estas con los espacios públicos, buscando un mejor equilibrio entre ellos.
- Promover soluciones eficientes para atender el problema de carencia de servicios básicos de agua potable, drenaje y luz en la vivienda, particularmente de las ubicadas en asentamientos irregulares.

- Diseñar instrumentos efectivos para impedir que la población marginada se asiente en zonas no aptas para el desarrollo urbano, de reserva ecológica, o con algún grado de riesgo, que pongan en peligro la vida y el patrimonio de las personas.
- Habilitar rápidamente una infraestructura adecuada y segura que permita la movilidad de mercancías y personas sin frenar la actividad económica. Hoy en día, caminar y andar en bicicleta son medios más seguros para ir a trabajar, además de que ofrecen la oportunidad de realizar actividad física y contribuyen a reducir los elevados niveles de contaminación atmosférica.
- Proporcionar suficientes espacios públicos seguros, con equipamiento y obras de calidad, donde las personas puedan reunirse y realizar actividades de recreación y esparcimiento, principalmente en aquellas colonias o comunidades marginadas donde históricamente no se han tenido estas oportunidades.
- Continuar trabajando para dotar de herramientas a los gobiernos estatales y municipales, con la finalidad de que cuenten con instrumentos de planeación que les permitan adecuar sus territorios a las nuevas necesidades. Es necesaria la construcción de una resiliencia municipal desde una perspectiva integral, que incluya una transformación de la estructura económica local, así como la creación e implementación de políticas públicas encaminadas hacia el desarrollo sostenible.

Con las acciones coordinadas de cada una de las dependencias del Gobierno mexicano, se seguirán instrumentando acciones y proyectos que permitan, en primera instancia, proteger a la población en el marco del ejercicio de sus derechos, y encaminarse a la recuperación económica en el menor tiempo posible. Es nuestro deber y compromiso seguir trabajando para convertir esta crisis que vino a cambiar el mundo en una gran oportunidad para reconfigurar la planeación, el territorio, la vivienda y la movilidad.

REFERENCIAS

- Unicef México (mayo de 2020). Protección de la niñez ante la violencia durante y después del COVID-19. Recuperado de <https://www.unicef.org/mexico/informes/protección-de-la-niñez-ante-la-violencia-durante-y-después-de-covid-19>
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) (2020). Protocolo de regreso seguro a las obras de la construcción (Ver. 2.0). Recuperado de https://www.cmic.org.mx/covid19/protocolo_regreso_a_las_obras_de_construccion_2020_2.pdf
- Conapo (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>

- *Diario Oficial de la Federación* (13 de marzo de 2020). Reglas de operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2020.
- *Diario Oficial de la Federación* (30 de marzo de 2020). Acuerdo por el que se Declara como Emergencia Sanitaria por Causa de Fuerza Mayor, a la Epidemia de Enfermedad Generada por el Virus SARS-CoV-2 (COVID-19).
- *Diario Oficial de la Federación* (31 de marzo de 2020). Acuerdo por el que se Establecen Acciones Extraordinarias para Atender la Emergencia Sanitaria Generada por el Virus SARS-CoV-2.
- Gobierno de México (2020). Movilidad 4s para México: Saludable, Segura, Sustentable y Solidaria. Plan de Movilidad para una nueva normalidad. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/movilidad-4s-para-mexico-saludable-segura-sustentable-y-solidaria-plan-de-movilidad-para-una-nueva-normalidad>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019). Cuenta satélite de vivienda de México, 2018.
- ONU Hábitat (20 de junio de 2017). Tendencias del desarrollo urbano en México. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico>
- ONU Hábitat (2019). *Reporte Nacional de Prosperidad Urbana en México 2019. Índice de las Ciudades Prósperas*. México: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat.
- ONU Hábitat (2020). Guía Metodológica de Recuperación Socioeconómica Municipal en contexto de COVID-19. Paso a paso hacia la resiliencia municipal. Recuperado de <http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/Guia-Covid.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2020). Movilidad 4s para México: saludable, segura, sustentable y solidaria. Plan de Movilidad para una nueva normalidad.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2020). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024.
- SEDATU et al. (2020). Manual de autoconstrucción. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/561604/Manual_de_autoconstruccion_n.pdf
- SEDATU y CONAVI (2020) Criterios técnicos para una vivienda adecuada:
- CONAVI (2020). Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/criterios-tecnicos-para-una-vivienda-adecuada>
- CENAPRED (2020). Guía básica para autoconstrucción de vivienda segura. Recuperado de: <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/432-GUIABASICAUTOCONSTRUCCIONVIVIENDASEGURA.PDF>

CAPÍTULO 7

Caso de Uruguay⁽¹⁾

INTRODUCCIÓN

El caso uruguayo tiene algunas peculiaridades a la hora de abordar una mirada comparada en los países de América Latina y el Caribe afectados por la pandemia de la COVID-19. Esperamos poder realizar nuestro aporte para el análisis en conjunto y aplicar lo mejor de nuestras experiencias nacionales, en procura de identificar las buenas prácticas en relación con las políticas de vivienda y de desarrollo urbano sostenible, sustentable y respetuoso del ambiente.

El pasado 1º de marzo de 2020 asumía en nuestro país un nuevo gobierno, que, siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, declaró el 13 de marzo el estado de emergencia sanitaria en el país (Uruguay, 2020). Esa fue la primera de una serie de medidas para hacer frente a la pandemia provocada por la COVID-19. En ese marco, debieron postergarse cuatro meses las elecciones departamentales, determinando que las autoridades departamentales y municipales fueran electas el 27 de septiembre de 2020, por lo que intendentes, ediles, alcaldes y concejales asumen a finales del mes de noviembre de 2020.

La respuesta del país frente a la pandemia fue rápida, eficiente y oportuna, científicamente avalada, con un sistema político que mayoritariamente acompañó el proceso y con altos niveles de acatamiento por parte de la población. Así fue reconocido a nivel internacional por los semanarios *Financial Times* y *The Economist*, y por la agencia estadounidense Bloomberg. A mediados de noviembre de 2020, Uruguay, como país, se encontraba en el lugar 138 en número de muertes por cada 100.000 habitantes y en el lugar 136 en número de casos por cada 100.000 habitantes (RTVE.es, 2020).

La estrategia implementada hasta ahora para enfrentar la crisis sanitaria ha implicado una propagación y una morbilidad relativamente bajas. No obstante,

(1) Irene Moreira Fernández, Ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Uruguay.

la economía ha sufrido una fuerte caída, en el entorno del 10,6% del PIB al cierre del segundo trimestre anualizado, según cifras del Banco Central del Uruguay (Banco Central, 2020).

La pandemia ha supuesto en algunos casos la reasignación de recursos públicos que debió aplicar el nuevo Gobierno. Otro efecto de la epidemia de la COVID-19 fue que el cronograma de reducción del déficit fiscal previsto por el Gobierno debió ser modificado por el descenso de los niveles de actividad y recaudación, previendo incluso un incremento para el presente año. Sin perjuicio de ello, se han confirmado y profundizado otras medidas, como las relativas a la vivienda, el desempleo y la asistencia social, que se enumeran más adelante.

En resumen, la experiencia uruguaya nos permite extraer conclusiones que ilustran sobre la consideración de activos necesarios para enfrentar situaciones complejas. Tales escenarios requieren una importante coordinación y sincronización en las respuestas de múltiples actores.

1. EL MARCO DE LAS POLÍTICAS HABITACIONALES, URBANAS Y TERRITORIALES

En materia habitacional, urbana y territorial, nuestro país tiene una larga tradición en la construcción de su sistema normativo, señalado en el tiempo por algunos hitos destacados en el diseño de políticas públicas, que han ido dándole forma a sus asentamientos humanos.

Por nombrar solo algunas, están la Ley de Centros Poblados (Uruguay, 1946), la Ley de Propiedad Horizontal (Uruguay, 1946), la Ley de Vivienda de Interés Social (Uruguay, 2011) y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Uruguay, 2008), que han permitido el desarrollo de un centenar de instrumentos de diferentes alcances y escalas, dotando a los entornos urbanos de planificación y de relativa calidad. Claro que, pese a este marco general —de lenta y dificultosa construcción—, no ha sido homogénea la distribución de infraestructuras y equipamientos, y tampoco lo es el acceso a la vivienda y a sus servicios conexos en todo el país ni en todos los estratos sociales.

Algo similar ocurre con respecto a la movilidad. Las políticas de última generación que pugnan por avanzar en sistemas multimodales, de bajas emisiones y que impulsen los modos activos de transporte son una buena noticia y encastran perfectamente con acciones de mitigación de la pandemia (OMS, 2020). Pero estos avances no son homogéneos en el territorio y muestran aún fuertes disparidades según la situación socioeconómica, pues los segmentos con índices de pobreza más elevados, localizados en las periferias urbanas, deben invertir más del doble de tiempo para sus traslados cotidianos, lo que significa que aún restan esfuerzos para permitir un mayor acceso a las oportunidades en los distintos territorios.

Pese a interesantes avances en materia de descentralización de varios servicios, como salud, educación técnica y terciaria, nuestras ciudades y territorios aún muestran importantes desequilibrios y asimetrías que la pandemia no ha hecho más que poner de manifiesto, acelerar y profundizar.

Sus efectos más notorios y de difícil reversión se están dando sobre todo en los sectores más vulnerables, vinculados a la precariedad habitacional y la informalidad laboral. Estos sectores sufren rápidamente el impacto del deterioro de las condiciones económicas, producto de las medidas de aislamiento y suspensión de actividades.

Rubros como el turismo, la hotelería, la gastronomía, el arte y la recreación se vieron directamente afectados. No hubo prácticamente rama de actividad que no haya registrado un perjuicio derivado de la pandemia, impactos cuya dimensión aún no es posible estimar en su totalidad, ya que están en plena ocurrencia.

En algunos casos, como los vinculados al turismo, se han tomado medidas de renuncia fiscal, como las exoneraciones de aportes patronales y la extensión de los seguros de paro. Entre los trabajadores de la cultura se han establecido transferencias monetarias no reintegrables (Decreto 192 de 2020).

Inicialmente, se conformó el Fondo Coronavirus, integrado por el aporte, durante dos meses, de un porcentaje de los salarios de funcionarios públicos con sueldos altos, a través de la Ley 19874 (Uruguay, 2020). Esta medida abarcó a unos 15.000 funcionarios que prestan servicios personales al Estado, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados. También aportaron personas con cargos políticos electos y designados, legisladores, intendentes, ministros, subsecretarios y cargos de confianza, a quienes se les aplicó un descuento del 20 % al sueldo nominal. Por otra parte, han contribuido las empresas públicas y los bancos estatales, se renunció a las partidas de prensa del Parlamento, a la vez que se dispuso de recursos obtenidos por préstamos con organismos multilaterales de crédito.

Esto ha permitido que al mes de noviembre de 2020 se haya podido duplicar cuatro veces el monto de las transferencias (tarjeta Uruguay Social y de asignación familiar Plan de Equidad) a los hogares de menores recursos y a aquellos que no cuentan con un empleo formal y por lo tanto no acceden a las prestaciones por desempleo. Los beneficiarios de la tarjeta Uruguay Social son 87.000 y los de la asignación familiar Plan de Equidad ascienden a 192.000. Si se consideran sus núcleos familiares, el universo abarca a 800.000 beneficiados por estas políticas especiales. Las personas que están anotadas para recibir canastas de alimentos son 310.000 mayores de 18 años, quienes se encuentran en el sector informal y no acceden a prestaciones.

En este contexto, como es de esperar, la política pública en materia habitacional y urbana requerirá necesariamente la reprogramación de algunos planes

y proyectos, para sincronizar los esfuerzos ante tamaña expansión de la demanda social derivada de la pandemia, con una caída de la recaudación impositiva.

Los fenómenos de la informalidad y la precariedad sociohabitacional tienen importantes inercias que se verifican desde hace prácticamente medio siglo, y su superación se ve obstaculizada por las altas tasas de reproducción de los sectores sociales más vulnerables, que operan conjuntamente con la adopción de estrategias informales de acceso al suelo, retroalimentando el proceso.

Por otra parte, ciertas lógicas y dinámicas del mercado inmobiliario, en particular el creciente precio del valor del suelo urbano consolidado, no colaboran en atemperar estas inclemencias sociales, urbanas y territoriales, siendo este uno de los mayores desafíos pendientes en materia de vivienda y hábitat que nuestro país tiene por delante, y que la pandemia agudizó. No debe olvidarse que Uruguay es el país con mayor índice de población urbana de América Latina: más del 94% de su población vive en centros poblados. Por otra parte más del 70% de la población habita en áreas costeras, por lo que los riesgos asociados al cambio climático deben ser tenidos en cuenta.

Considerando que los efectos sociales y económicos derivados de la pandemia están impactando en las condiciones de habitabilidad, que ya arrastraban déficits considerables, el desafío es de suma exigencia para las políticas públicas en la materia.

En este sentido, Uruguay comparte con los demás países de la región el problema de la informalidad y precariedad habitacional, así como procesos de expansión urbana y de dotación de infraestructuras a nivel territorial, problemática acorde a su escala y atemperada por el conjunto de políticas públicas, que han sido históricamente un amortiguador importante de los mecanismos de segregación residencial.

1.1. Políticas de vivienda

En relación con la política de vivienda y hábitat específicamente, hasta la llegada de la pandemia en Uruguay las expectativas se enmarcaban en los objetivos definidos para el periodo, centrados en:

- “Diseñar e implementar programas habitacionales que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y faciliten el acceso y la permanencia en la solución habitacional;
- Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial;
- Revertir las situaciones de precariedad sociohabitacional de los sectores de mayor vulnerabilidad;

- Facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda en la modalidad de alquiler;
- Desarrollar e implementar acciones y programas que fomenten la participación del sector privado en el aumento del stock habitacional, en especial al destinado al mercado de alquileres;
- Mejorar la calidad de vida de la población que vive o trabaja en el medio rural, con énfasis en los sectores más vulnerables” (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente [MVOTMA], 2019).

El plan para este nuevo quinquenio aportará un conjunto de instrumentos que permitirán alcanzar soluciones habitacionales a amplios sectores de la población. Se promoverá el acceso a la vivienda, atendiendo nuevas modalidades de crédito, la reducción de costos, la incorporación de nuevos sistemas constructivos, la generación de nuevos mecanismos de alquiler y la promoción de la ayuda mutua y de la autoconstrucción, impulsando el desarrollo de ciudades accesibles, sostenibles y respetuosas del ambiente (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial [MVOT], 2020).

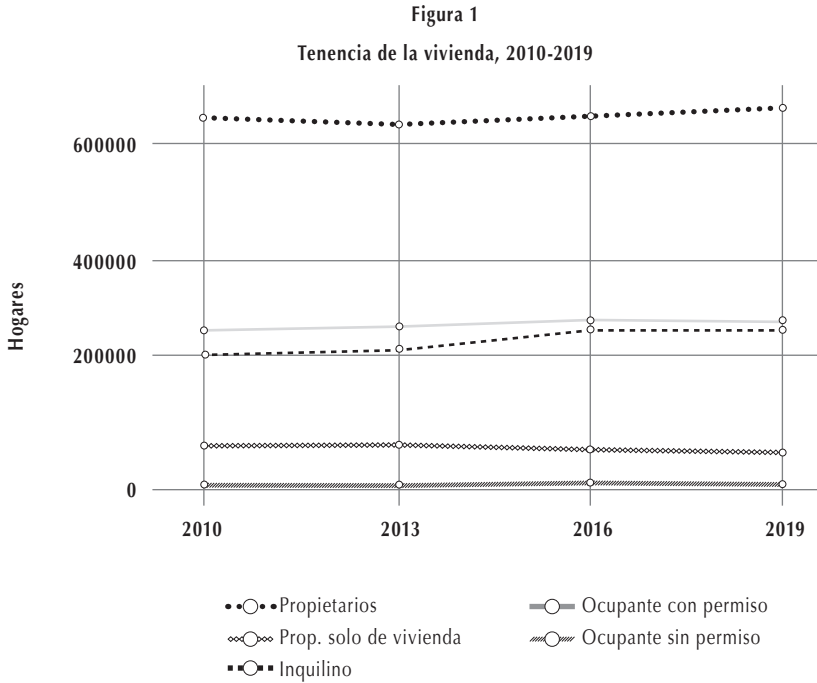
El Plan Quinquenal de Vivienda es el marco de acción que otorga el Sistema Público de Vivienda (SPV). Contempla enfoques y particularidades de los beneficiarios por parte de las distintas instituciones que lo integran⁽²⁾.

Las particularidades de esta nueva normalidad conllevan estar sujetos y atentos a los continuos cambios, al ajuste de las *perillas de control*⁽³⁾, a la información disponible en el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) y a la nueva realidad del país. Es importante notar que la vivienda es el bien de mayor costo y, por ende, de más difícil acceso para los habitantes —tanto en la compra como en el alquiler— y, por tanto, se trata de una variable muy estable, especialmente en lo relativo a sus características materiales y la forma de acceso. Esta relativa estabilidad permite tomar como válidos los datos de acceso a la vivienda de 2019 para las estimaciones que siguen.

Para apreciar la estabilidad de esta variable, la figura 1 muestra cómo la estructura de la propiedad de la vivienda no ha presentado cambios de gran magnitud en la última década.

(2) El SPV es el conjunto de instituciones públicas lideradas por el MVOT: Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi), Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (Dinisu), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Plan Nacional de Integración Socio Habitacional - Juntos, Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), Mevir (Dr. Alberto Gallinal Heber) y Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

(3) Metáfora con la que las autoridades se han referido al control sanitario, social y económico.



Fuente: Encuesta Continua de Hogares (ECH), 2010-2019.

- En los últimos nueve años, las proporciones presentan pocos cambios en términos globales, mostrando que en Uruguay predomina la tenencia en propiedad, y la proporción de inquilinos es relativamente baja, si se la compara con las economías más desarrolladas.
- En cambio, si se tienen en cuenta cantidades absolutas, pueden apreciarse algunas variaciones en la última década. Entre 2010 y 2019, los hogares propietarios aumentan un 3%, los propietarios solo de la vivienda bajan 15%, aumenta un 21% la cantidad de hogares en alquiler, crece 7% la cantidad de ocupantes con permiso del propietario y crece 16% la cantidad de ocupantes sin permiso. De todas formas, los cambios más relevantes en términos cuantitativos son los relativos a inquilinos, cuyo aumento representa aproximadamente 42.000 situaciones más en alquiler respecto a 2010, y con un aumento también de propietarios de aproximadamente 21.000 en el mismo periodo.
- Otro indicador que permite apreciar la estabilidad de las variables relativas a la vivienda es la movilidad de los hogares, que también es baja en nuestro país. Como referencia, en 2014, un 45% de los hogares declararon que residían en la misma vivienda hace 15 años o más, y 28% que residía en la misma vivienda por más de 25 años.

1.2. Descripción de la problemática de vivienda

En anteriores planes quinquenales se han adoptado diversas definiciones de “déficit de vivienda” (MVOTMA, 2014). En todos los casos, se consideraron elementos tales como la tenencia, la materialidad de la vivienda, el acceso a servicios básicos (como agua potable y electricidad), y alguna medida de la adecuación de la vivienda al hogar que reside en ella (hacinamiento, allegamiento). La dimensión del hábitat, sin embargo, no ha sido incorporada explícitamente, aunque la literatura especializada recomienda tomar en cuenta esta dimensión, entendiendo que no es posible pensar la vivienda en forma separada de su implantación en el territorio, sea tanto en ciudades como en el ámbito rural (Naciones Unidas, 2016; MVOTMA, 2018).

En este sentido, se adopta la definición planteada en el *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay* (Calvo, 2013), que presenta al menos dos grandes ventajas sobre las definiciones *ad hoc* utilizadas hasta ahora: (i) emplea tipos de datos censales específicos que, con toda seguridad, serán tenidos en cuenta en futuros censos, permitiendo su replicación, y (ii) se sustenta en una conceptualización sólida y validada, desarrollada por expertos, sobre las exigencias mínimas que debe cumplir una vivienda para considerarse *digna*, en el contexto de un conjunto mayor de indicadores, también consensuado.

Históricamente, los indicadores vinculados a la vivienda, tanto por el tipo de información que se releva en los censos como por la propia relevancia de esta dimensión, han tenido un peso muy importante dentro del conjunto de las NBI. Las subdimensiones que se tendrán en cuenta para la consideración de si una vivienda es o no decorosa son: (i) materialidad de la vivienda, (ii) espacio habitable (hacinamiento) y (iii) espacio disponible para cocinar. La primera subdimensión se refiere a las carencias de estructura de la vivienda, su capacidad de aislar a los individuos del medio, haciendo que cumpla su función de protección y abrigo para los hogares (resguardo). Las dos últimas se refieren a carencias de espacio. Por un lado, el hacinamiento mide las carencias de espacio relativo. Entre los problemas que conlleva una densidad de ocupación muy alta se pueden destacar los riesgos de salubridad (Feres y Mancebo, 2001). Por otro, la subdimensión vinculada a la existencia de un espacio adecuado para cocinar hace referencia a una noción absoluta de espacio destinado a un fin particular. La no disposición de un espacio adecuado para este fin puede conducir también a problemas de salubridad.

1.3. Medidas tomadas en el ámbito de la vivienda

Como ya fue mencionado, frente a la declaración de emergencia sanitaria por la COVID-19 luego de la confirmación de los primeros casos en Uruguay, se exhortó a la población a evitar la concurrencia a la sede del MVOT, con el fin de disminuir los posibles riesgos de contagio y propagación del SARS-CoV-2.

En virtud de los vencimientos de fecha de pago y a los efectos de evitar aglomeraciones en las oficinas, se recordó por distintos medios las opciones de pago y se hizo la recomendación de priorizar los canales de pago a distancia. En aquellos casos en que se requería el pago en forma presencial, se sugirió optar por el uso de débito bancario frente al efectivo.

1.3.1. **Beneficios a deudores del Banco Hipotecario (BHU)**

- Se redujeron en 50 % las cuotas de abril y mayo para toda la cartera, clientes de créditos hipotecarios y promesas de compraventa cuyas operaciones se encontraban vigentes. Así mismo, se extendió el vencimiento de estas cuotas para el 30 de abril y el 31 de mayo de 2020, respectivamente. El 50 % restante de las cuotas de ambos meses se hará exigible luego del pago de la última cuota del préstamo y no se le adicionarán intereses.
- Se redujeron a un 75 % las cuotas correspondientes a junio y julio para toda la cartera de clientes de créditos hipotecarios y promesas de compraventa cuyas operaciones se encontraban vigentes. El 25 % restante de las cuotas de junio y julio se hará exigible luego del pago de la última cuota del préstamo y no se le adicionarán intereses.
- A partir del mes de agosto, se retornó a la normalidad en el pago de las cuotas.

1.3.2. **Beneficios para el pago de cuotas de la Agencia Nacional de Vivienda**

- Se establecieron prórrogas, bonificaciones y se postergaron remates extrajudiciales para diferentes casos.
- Se impulsó una serie de medidas para atender a todas las familias y cooperativistas que acceden a una solución habitacional a través de estas instituciones, que se detallan a continuación:

Familias

- Las cuotas correspondientes a los meses de abril y mayo estuvieron disponibles en las redes de cobranza y el no pago de estas no generó multas ni recargos por 60 días.
- Quienes abonaron la cuota en fecha, recibieron una bonificación del 10 % adicional a la que ya se otorgaba, así como también aquellos que hicieron el pago a través de la modalidad de retención del sueldo.
- Todos los acuerdos o convenios de pago con fecha de vencimiento al 29 de febrero de 2020 se extendieron por 60 días.
- Se prorrogaron los subsidios de todas las carteras del MVOT con fecha de vencimiento al 30 de marzo de 2020 por 60 días.

- Se suspendieron los remates extrajudiciales y la entrega y toma de posesión de bienes adquiridos por esta modalidad, hasta que la institución retomara su actividad normal.

Cooperativas de vivienda

- Se suspendió el incremento de intereses de obra a partir del 1° de abril de 2020 y por 60 días. Esta resolución pudo prorrogarse por 30 días más, en los casos en que fue necesario.
- Las cooperativas con certificado de regularidad vencido y con la renovación ingresada en el MVOTMA antes del 13 de marzo de 2020 pudieron tramitar nuevas solicitudes, la modificación o la renovación de subsidios con nota firmada por la comisión directiva de la cooperativa y la familia por 60 días a partir de esa fecha.
- Se autorizó el ingreso de solicitudes de modificaciones de subsidio, si alguno de los integrantes del núcleo familiar fue despedido o ingresó a seguro de desempleo en cualquiera de sus modalidades con posterioridad al 13 de marzo de 2020.

1.3.3. **Beneficios para el pago de cuotas de Mevir⁽⁴⁾**

En relación con los programas habitacionales para la población rural y de pequeños centros poblados en el interior del país:

- Se eliminaron vencimientos, y no se cobraron ni se realizaron acciones judiciales o extrajudiciales derivadas del atraso de pago en estos dos meses, y
- En abril y mayo, en el caso de retraso en el pago de las cuotas mensuales, Mevir no cobró multas ni recargos. Esas cuotas pudieron ser abonadas en cualquier momento del mes, eliminándose la fecha de vencimiento habitual.

Teniendo en cuenta la apuesta por la construcción como primer paso de reactivación económica, el Presidente de la República anunció, en el marco de la emergencia por la pandemia de la COVID-19, el retorno controlado a la actividad de las empresas constructoras, con protocolos de salud estrictos.

1.4. **Plan estratégico Entre Todos**

Para la gestión de esta nueva administración del MVOT, es imperativo establecer soluciones habitacionales integradas y transversales. A través del plan

(4) Mevir: Movimiento ProErradicación de la Vivienda Rural Insalubre.

Entre Todos se definen políticas de Estado para ser ejecutadas en el quinquenio 2020-2024.

- El plan busca alcanzar el mayor número de soluciones habitacionales en este periodo con la visión de un hábitat integrado.
- Apunta específicamente a la interacción de todos los ministerios, organismos públicos, entes autónomos, intendencias, organismos descentralizados y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), con acciones coordinadas para combatir la emergencia habitacional del país.
- El alcance social del plan se enfoca en los quintiles de ingresos más bajos, considerando especialmente a aquellos que se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad o con problemáticas para acceder a una vivienda propia.
- La diversidad de la población objetivo apunta a los núcleos familiares a cargo de integrantes discapacitados o de personas con capacidades diferentes, a los jóvenes y jubilados, a los funcionarios públicos, a las cooperativas en sus diferentes modalidades y, en especial, a las personas en situación de extrema vulnerabilidad o instaladas en áreas precarias.
- Las modalidades de abordaje contemplarán el uso de todas las herramientas disponibles para lograr los objetivos que se propone esta administración.
- A través del Fondo Nacional de Vivienda, se procurará fortalecer los actuales instrumentos, como el Plan de Mejoramiento de Barrios (PMB), el Plan Nacional de Relocalizaciones, el Plan Juntos, las licitaciones para trabajadores activos y jubilados, los llamados a cooperativas y los convenios institucionales y con intendencias.
- Las herramientas para lograr estos objetivos podrán ser variadas, como el fideicomiso, las garantías y subsidios de alquiler, la autoconstrucción y el alquiler con opción a compra.
- A todo esto se irán sumando nuevas estrategias que puedan mejorar las oportunidades de alcanzar el objetivo interinstitucional de la vivienda propia.

1.5. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

En materia de ordenamiento territorial, nuestro país ha avanzado en la elaboración de casi un centenar de instrumentos de diferentes escalas: directrices nacionales, estrategias regionales, directrices departamentales, planes locales, planes parciales, entre otros, conforman un conjunto de herramientas de planificación que abarca prácticamente todo el territorio nacional.

Este sistema normativo tiene a su vez múltiples vínculos con las políticas relacionadas con la sostenibilidad ambiental de los territorios. Uruguay ha puesto especial hincapié en el desarrollo e implementación de políticas tendientes a generar condiciones de habitabilidad de calidad.

En este plano, la pandemia no ha sido impedimento para seguir impulsando proyectos, planes y programas de acuerdo a los objetivos planteados por los sucesivos gobiernos, incluyendo el actual, y a los convenios internacionales asumidos por el país en relación con las dimensiones del desarrollo sostenible.

En este sentido, el pasado mes de agosto se lanzó la elaboración de una Estrategia de Largo Plazo para un Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al Clima, requerimientos contemporáneos que la pandemia no ha hecho más que explicitar en su relevancia estratégica para la salud y la calidad de vida de las comunidades. Los proyectos de Movilidad Sostenible, la Estrategia de Ciudades Sostenibles, el Plan Nacional de Aguas y la simbiosis generada entre el Plan de Adaptación al Cambio Climático en Ciudades e Infraestructura con la generación de instrumentos de ordenamiento territorial son grandes ejemplos de ello.

2. ACCIONES URBANAS Y TERRITORIALES

La expansión de la pandemia ha encontrado en Uruguay un robusto sistema normativo e institucional, pero ello no alcanza para hacer frente a la emergencia sanitaria ni a sus múltiples y simultáneas consecuencias económicas y sociales. Estas políticas de larga duración deberán ser apuntaladas con un grupo de medidas tendientes a mitigar los efectos de la pandemia y a generar acciones más propias del urbanismo táctico y la adopción de medidas de carácter puntual y específico, junto con el reforzamiento de ciertas líneas de acción en la planificación, sobre todo de mediano y largo plazo.

Se repasa a continuación un conjunto de acciones concretas que se han venido llevando a cabo y que guardan relación con las respuestas concebidas para enfrentar las amenazas derivadas de la COVID-19.

2.1. Movilidad restringida

En primer lugar, cabe mencionar que las medidas de aislamiento social fueron acompañadas con fuertes restricciones a la movilidad, a través de la suspensión de servicios y frecuencias del transporte público en todas sus modalidades. La restricción empezó el 16 de marzo y afectó hasta el 50 % del transporte de uso colectivo urbano (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2020) para retomar paulatinamente las frecuencias habituales.

2.2. Peatonalización puntual de grandes arterias

Otra de las acciones puntuales que ya venían desarrollándose fue la peatonalización, durante lapsos específicos de tiempo, de 18 de Julio —principal avenida del centro de la ciudad capital— y de la rambla, que es el paseo más concurrido por los montevideanos.

2.3. Entrega de vivienda para personas en situación de calle

En convenio con el Ministerio de Desarrollo Social se amplió la capacidad de respuesta para estas poblaciones, agregando nuevas modalidades a las de los refugios, que restringen el horario de permanencia en ellos.

2.4. Innovación tecnológica al servicio de la contención de la emergencia

La actualización permanente del Sistema de Información Territorial (SIT), el Inventario Nacional de Instrumentos de Ordenamiento Territorial (INOT) y la puesta en línea del Observatorio Territorial proporcionan un conjunto de datos geográficos georreferenciados acompañados de indicadores e informes técnicos con fuerte respaldo científico. Basados en herramientas del Sistema de Información Geográfica (SIG), estos avances constituyen un soporte clave a la hora de la planificación y la gestión territorial.

Estos insumos, así como una serie de trabajos realizados recientemente, sirvieron de antecedentes a la hora de diseñar herramientas adaptadas a los requerimientos que iba planteando el desarrollo de la pandemia.

Tal es el caso de los productos generados a partir del convenio con la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) en 2019, como parte del fortalecimiento de la regionalización de ASSE desde una perspectiva de redes integradas de servicios de salud, que culminó con la publicación *Construyendo una lectura territorial para la organización de los servicios de Salud de ASSE* (ASSE, 2020).

Constituyeron también un aporte sustancial las investigaciones sobre el sistema urbano nacional y el sistema de ciudades y equipamientos. La primera fue realizada por el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (2015), y permite entender las relaciones y vínculos de las ciudades, y el funcionamiento de estos sistemas a partir de la movilidad por trabajo o estudio de las personas, fundamental a la hora de analizar el territorio y sus servicios asociados. La segunda fue realizada en conjunto con la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), el MVOTMA y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) (2019), y ayuda a comprender las dinámicas territoriales, analizando servicios e infraestructura, movilidad y accesibilidad.

A partir de la declaración de la emergencia sanitaria el 13 de marzo, estas capacidades fueron puestas al servicio del Sinae —encargado de coordinar y centralizar la información de los distintos actores intervinientes en el Plan Nacional Coronavirus—, apoyando la estrategia del país para comprender el impacto potencial de la COVID-19 en Uruguay y fortaleciendo la toma de decisiones.

Este análisis buscó generar, a partir de distintos grupos temáticos, una imagen instantánea de las áreas de riesgo y la capacidad de respuesta con la que se contaba.

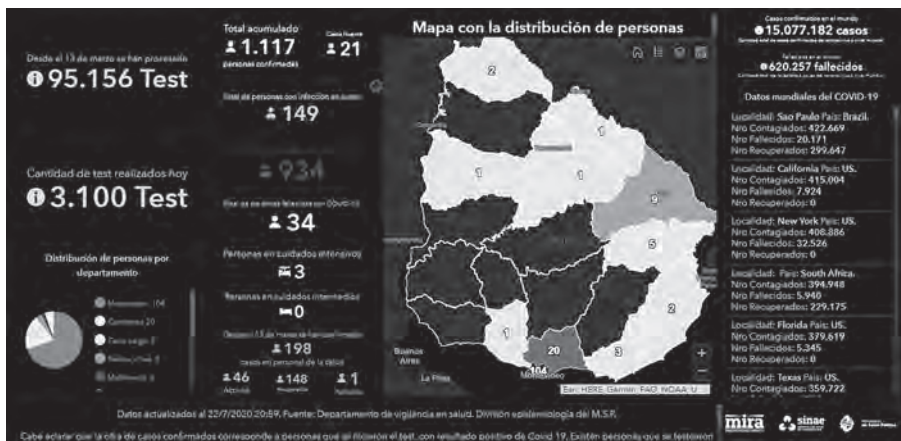
Como punto de partida, el análisis se enfocó en tres grupos temáticos: los casos, la población y los servicios y la infraestructura:

2.4.1. Los casos

Existe un análisis diario del total de casos —informado por medio del Ministerio de Salud Pública (MSP)—, su localización real y evolución —a cargo del Sistema Nacional de Emergencia (SINAE)—, puesto a disposición de las autoridades para la toma de decisiones.

A su vez, el SINAE pone a disposición del público en general datos epidemiológicos que se actualizan diariamente en los informes de situación, mostrando, por medio de un panel de control —que incluye mapas, gráficos e indicadores—, la distribución de casos por departamento y su evolución.

Figura 2
Visualizador de casos de COVID-19 en Uruguay



Fuente: SINAE.

El informe cuenta con datos por departamento clasificados como sigue: casos activos, fallecidos y recuperados; cantidad de test realizados; casos activos, fallecidos y recuperados del personal de la salud; y cantidad de personas hospitalizadas en centros de tratamiento intensivos (CTI) y en cuidados intermedios (CI).

Otro insumo con el que se cuenta para el seguimiento epidemiológico es la herramienta de monitoreo de las personas que ingresan al país, que permite detectar posibles contagios provenientes del exterior y su trazabilidad.

2.4.2. *La población*

Se generaron análisis a partir de información del MVOT y de otras instituciones, para identificar la población vulnerable. Por ejemplo, el mapeo de cantidad de habitantes mayores de 65 años, de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), de asentamientos irregulares, la georreferenciación de hogares de ancianos, y el monitoreo en centros penitenciarios y en refugios para personas en situación de calle del Ministerio de Desarrollo Social (Mides).

El seguimiento de estos datos permite actuar rápidamente en posibles focos localizados en zonas de población vulnerable.

Figura 3

Mapa de calor de distribución de cantidad de personas mayores a 65 años según Censo 2011



Fuente: SIT-Dinot (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial).

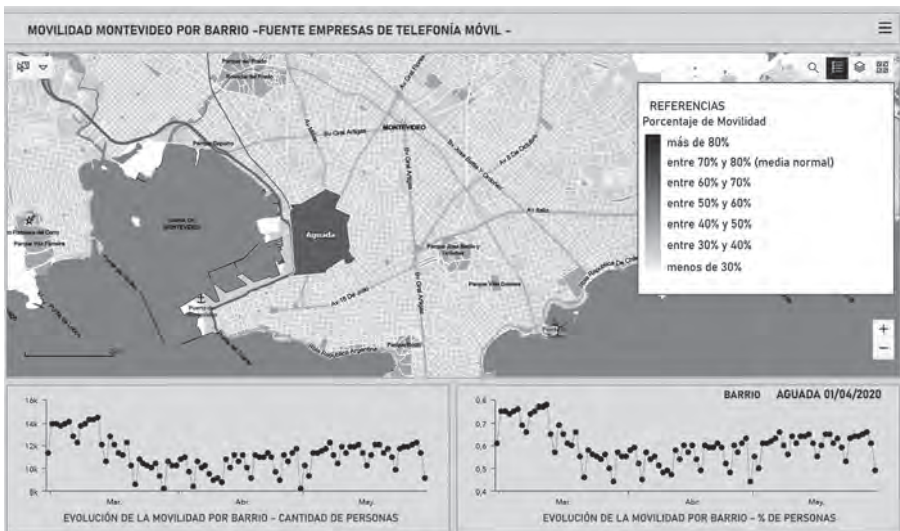
Se desarrollaron también herramientas que permiten visualizar la movilidad de la población para monitorear el grado de acatamiento al pedido de confinamiento voluntario por parte de las autoridades. A partir de datos anonimizados de telefonía móvil, se generaron informes diarios por barrios en Montevideo y por departamento en el resto del país.

Figura 4
Porcentaje de movilidad por barrio según datos de compañías de telefonía móvil



Fuente: SIT-Dinot.

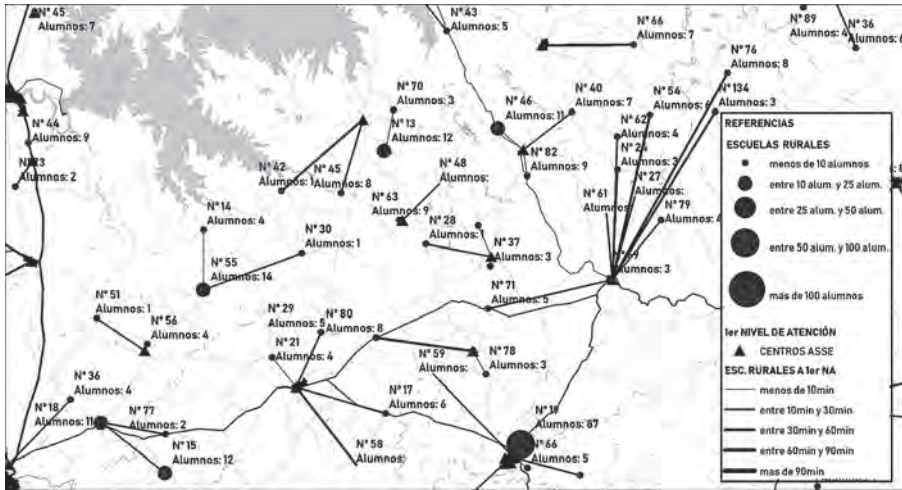
Figura 5
Evolución diaria de la movilidad de personas por barrio según datos de compañías de telefonía móvil



Fuente: SIT-Dinot.

A su vez, se generaron estudios de requerimientos particulares para la apertura paulatina de servicios públicos. Tal es el caso del análisis de situación para la vuelta a la normalidad según etapas de apertura de las escuelas rurales, tomando en cuenta cantidad de alumnos, proximidad a policlínicas y centros de salud, y sus respectivas áreas de cobertura. Estos estudios fueron realizados a partir de datos oficiales y actualizados.

Figura 6
Análisis de proximidad de escuelas rurales categorizadas por matrícula a policlínicas



Fuente: SIT-Dinot.

2.4.3. Los servicios e infraestructura

El SIT del MVOT cuenta con una robusta y actualizada base de datos de servicios e infraestructura a nivel nacional, lo que, sumado a herramientas de análisis del SIG y a técnicos con capacidad y experiencia, facilitó el logro de productos validados puestos rápidamente a disposición de los tomadores de decisión, según las exigencias.

Esto permitió contar con la ubicación georreferenciada de todos los centros de salud pública y privada existentes, y con un análisis de la población cubierta por cada servicio, con criterios de accesibilidad, en función de las distancias y tiempos reales, tomando en cuenta la topografía y la red de caminería existente.

El cruce de esta información con la distribución de población en relación con la franja etaria hizo visible la cobertura de cada servicio y la accesibilidad a ellos.

Figura 7
Análisis de población cubierta por servicios de salud
en 15 minutos y 30 minutos caminando

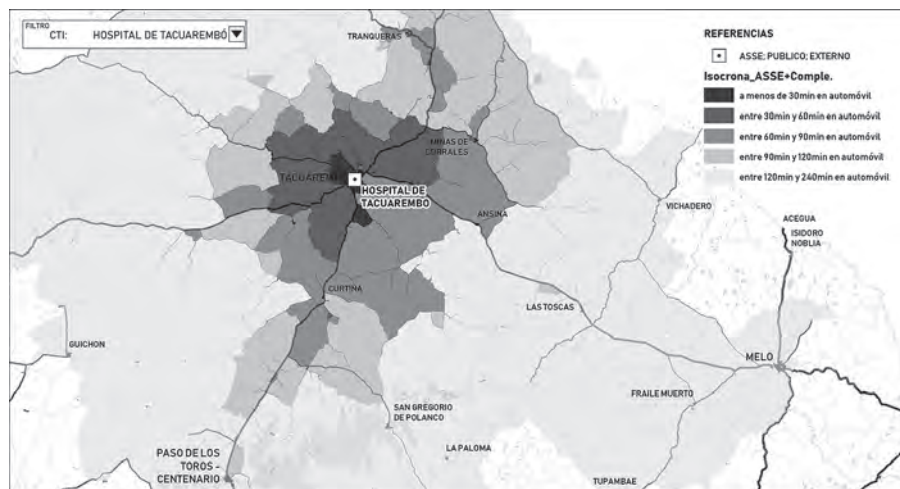


Fuente: SIT-Dinot.

Una de las mayores preocupaciones de las autoridades, al comenzar la emergencia sanitaria, era la saturación o colapso del sistema de salud, factor que influyó en el impulso del desarrollo y fortalecimiento de algunas herramientas para mejorar la toma de decisiones.

A partir de la ubicación y la disponibilidad de camas de CTI, se generó una herramienta para establecer las mejores opciones de CTI disponibles con criterios de distancia y tiempo. En función de la información diaria ingresada por los centros de salud en el monitor de recursos de CTI, tomando en cuenta la ocupación de cada CTI, se obtienen las mejores opciones para derivar a los pacientes en caso de saturación.

Figura 8
Aplicación para la derivación a CTI óptimo según tiempo,
distancia y cantidad de camas disponibles



Fuente: SIT-Dinot.

El análisis territorial de estos tres grandes temas y la posibilidad de estudiar simultáneamente la información permite tomar mejores decisiones en cuanto a la gestión de la emergencia sanitaria.

La Dinot del MVOT pudo aportar inmediatamente este tipo de análisis al Sinae, gracias a que el SIT funciona como uno de los nodos principales de la Infraestructura de Datos Espaciales del Uruguay (IDEuy), con acceso a información de otras instituciones, como el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

El trabajo interinstitucional, la infraestructura en tecnologías de información y comunicaciones (TIC) y la información espacial y estadística con la que cuenta Uruguay actualmente permitieron la comparación de situaciones de *normalidad* con datos en el periodo de pandemia y la participación activa de instituciones públicas, empresas privadas y la academia.

Las capacidades desarrolladas y las herramientas generadas permanecerán disponibles de aquí en más para otras eventuales emergencias, lo que optimiza la respuesta y facilita la toma de decisiones. Seguir insistiendo en reforzar estas capacidades y reconocer los puntos débiles para mejorarlos es el camino que hay que transitar para brindar respuestas oportunas y eficientes a la población.

3. LECCIONES Y APRENDIZAJES

3.1. Políticas de Estado

Pese a lo inesperado e inoportuno de la situación, el caso uruguayo parece suscribir la tesis de que nuestros países precisan políticas y acciones cuyas bases de legitimidad y plazos de aplicación trasciendan los cambios de gobierno, aspecto que quedó más que demostrado.

Esta parece ser una máxima replicable a todas las áreas de actividad del sector público, en el que las políticas urbanas y territoriales no parecen ser en absoluto la excepción.

Es más, por su propia naturaleza y los largos ciclos de ejecución, las políticas urbanas y territoriales necesariamente suponen incorporar la noción de proceso y de planificación estratégica, que implican la capacidad de sostener esfuerzos a lo largo del tiempo.

Buena parte de las políticas tendientes a instalar, ampliar y consolidar infraestructuras y equipamientos suelen superar los periodos de gobierno y requieren una perspectiva que los trascienda.

Lo imprevisto de la situación desencadenada por la pandemia, para un gobierno que recién comenzaba, permite volver a tomar nota de las fortalezas que supone para cada país contar con un arsenal de políticas de Estado que garantice su accionar, incluso ante cambios bruscos de la realidad.

3.2. Sistemas normativos dinámicos

Todo el sistema normativo que el país ha ido construyendo no es sin embargo una estructura inmóvil. Muy por el contrario, su sometimiento a los cambios paradigmáticos de la ciencia y la técnica, y a los equilibrios de poder entre los distintos actores sociales, es otro de los activos importantes para encauzar respuestas efectivas a los nuevos desafíos.

Ejemplo de ello es el péndulo entre centralización y descentralización, que tiene un eje necesariamente móvil que da cuenta de la necesaria flexibilidad que requiere incorporar los instrumentos de planificación para adecuarse a cada época.

3.3. Sostenibilidad: la correlación entre el corto y el largo plazo

Un rápido análisis de las medidas implementadas hasta ahora muestra la relativa similitud de las clásicas orientaciones del urbanismo higienista con el nuevo paradigma de la sostenibilidad urbana.

El caso uruguayo deja entrever la necesidad de un estudio comparado a nivel regional sobre lo que parece ser una correlación directa entre las exigencias planteadas para alcanzar niveles óptimos de sostenibilidad urbana y las medidas necesarias para enfrentar la propagación del virus.

3.4. **Enfoque integral: la red es más que la suma de las partes**

La eficacia y la sincronización de las respuestas de las distintas agencias estatales frente a la crisis sanitaria parecen indicar la necesidad de revisar de nuevo los parámetros por los cuales se evalúan las políticas y los programas del sector público.

Esta evaluación, siempre necesaria, debería no solo ponderar la eficiencia desde el punto de vista estrictamente sectorial, sino que también requeriría de un análisis respecto al desempeño de tales políticas y programas como articuladores de otras respuestas. Es decir, que la evaluación de las políticas debería tener en cuenta que muchas veces la eficacia de las mismas responde más a la capacidad de articular acciones con otros actores que a los resultados expresados por productos derivados de su ámbito específico de acción.

La colaboración a iniciativa propia, sin requerimiento alguno de la DINOT, con el SINAIE y otros organismos parece confirmar estos supuestos.

Décadas de acumulación de conocimientos y experiencia institucional han generado capacidades adicionales de protección social, que parecen derivar más de la densidad de la red que dé una respuesta o institución específica.

La red institucional frente a la pandemia ha mostrado su fortaleza y adaptabilidad en momentos de articular acciones de alta complejidad. Estas señales de la realidad deben llevarnos a incorporar un análisis agregado del sistema, para ampliar las capacidades de respuesta en todos los sectores y niveles de la administración.

3.5. **Sincronización transversal**

La sincronización de las respuestas en el caso uruguayo sugiere que las agencias o ámbitos estatales que coordinan y articulan acciones de terceros deben potenciarse y ser entendidas e integradas como parte de las soluciones.

En lo estrictamente urbano, el escenario planteado por la COVID-19 muestra la pertinencia de la lógica territorial para secuenciar la aparición y dispersión del virus, así como para desplegar estrategias y servicios de respuesta inmediata ante una emergencia. La pandemia servirá entonces para avalar la necesidad de profundizar y acelerar el desarrollo de políticas con fuerte anclaje en lo territorial, indisolublemente vinculadas a los criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

En este sentido, todo parece indicar que las políticas, planes y programas destinados a la recalificación, provisión y diseño de más y mejores espacios públicos y de más áreas verdes, junto al reforzamiento de la cantidad y calidad de los equipamientos y las infraestructuras, son líneas de acción que han demostrado su plena vigencia frente a la pandemia.

4. REFLEXIONES FINALES

4.1. La paradoja de la pandemia

La COVID-19 parece arrojar una enseñanza en forma de paradoja para evitar el contagio: lejos de aislarnos, debemos juntarnos, pero de manera creativa, para poder actuar con un fuerte sentido de comunidad. Pero para ello no alcanza con la sola manifestación de deseo, se requiere de políticas, planes y estrategias, de la mano de instituciones fuertes que materialicen dichos valores y se apropien de esa visión de conjunto, trascendiendo cualquier periodo de gobierno.

En este sentido “el país de las cercanías” que planteara Carlos Real de Azúa (2008) guarda un necesario correlato con “la ciudad de los 15 minutos” que, entre otros pensadores urbanos, reclama Richard Sennett (2018).

4.2. Descentralización inteligente

Estos desarrollos conceptuales y las nuevas herramientas tecnológicas en apoyo al diseño y gestión de las políticas públicas reeditan, en otros formatos y contextos de pandemia, la importancia estratégica de descentralizar, pero con nuevos criterios. Considerar cada asentamiento humano, más allá de su escala, como un enclave digno de acceder a servicios, infraestructuras y equipamientos parece ser otra de las claves.

Hay cambios, pero también continuidades entre las exigencias pre y pos-COVID-19 que parecen indicarnos, en un sentido más profundo y urgente, la necesidad de generar soportes urbanos y territoriales sólidos que propendan a la sostenibilidad.

La pandemia nos ha mostrado la necesidad de ser creativos en el diseño de medidas racionales y eficientes para enfrentarla desde la planificación territorial. La generación de economías de escala, el uso racional de las plataformas tecnológicas aplicadas a la gestión y análisis de los territorios, la mejora de los servicios y la optimización de los tiempos para el ciudadano se han mostrado como activos claves para generar territorios sostenibles, sustentables, respetuosos del ambiente y resilientes frente a este enorme desafío.

REFERENCIAS

- Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) (2020). *Construyendo una lectura territorial para la organización de los servicios de salud de ASSE*. Montevideo: ASSE. Recuperado de https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=1540:construyendo-una-lectura-territorial-para-la-organizacion-de-los-servicios-de-salud-de-asse&Itemid=451
- Banco Central del Uruguay (2020). Informe trimestral de cuentas nacionales, abril-junio 2020. Montevideo: BCU. Recuperado de <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/eecn11d0620.pdf>
- Calvo, J. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad, Fascículo 1*, Montevideo: Universidad de la República.
- Feres, J. y Mancebo, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4740>
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) (2020). Medidas en el transporte para contener expansión de coronavirus. Recuperado de <http://www.mtop.gub.uy/-/medidas-en-el-transporte-para-contener-expansion-de-coronavirus>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). (2014). *Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014*. Montevideo: MVOTMA. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S2010110185-18555468.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2018). *Estrategia nacional de acceso al suelo urbano. Vivir la ciudad, un derecho de todos*. Montevideo: MVOTMA. Recuperado de https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial-medio-ambiente/files/documentos/publicaciones/enasu_publicacion_digital.pdf
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2019). Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. Recuperado de <http://www.diputados.gub.uy/docs/0280-A06.pdf>
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) (2020). Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/plan-quinquenal-vivienda-2020-2024>
- Naciones Unidas (2016). Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito, 17 a 20 de octubre de 2016. Recuperado de <https://uploads.habitat3.org/hb3/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf>

- Naciones Unidas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2019). *Sistema de ciudades y equipamientos. Avance hacia la construcción de una herramienta para la gestión de los servicios públicos*. Montevideo: MVOTMA. Recuperado de https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/ciudadesyequipamientos_digital.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (26 de mayo de 2020). Manifiesto de la OMS a favor de una recuperación saludable de la COVID-19. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/who-manifesto-for-a-healthy-recovery-from-covid-19>
- Real de Azúa, C. (2008). *El impulso y su freno*. Montevideo: Clásicos Uruguayos.
- RTVE.es (2020). El mapa mundial del coronavirus. Recuperado de <https://www.rtve.es/noticias/20201120/mapa-mundial-del-coronavirus/1998143.shtml>
- Sennett, R. (2018). *Construir y habitar: ética para la ciudad*. Barcelona: Anagrama.
- Universidad de la República. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Instituto de Teoría y Urbanismo (2016). Sistema urbano nacional del Uruguay. Montevideo: Universidad de la República. Recuperado de https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Sistema%20urbano%20nacional_UY.pdf
- Uruguay (23 de marzo de 2020). Decreto 93/2020. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>
- Uruguay (16 de mayo de 1946). Ley 10723. Ley de Centros Poblados. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10723-1946>
- Uruguay (19 de setiembre de 1946). Ley 10751. Ley de Propiedad Horizontal. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10751-1946>
- Uruguay (30 de junio de 2008). Ley 18308. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008/83>
- Uruguay (12 de setiembre de 2011). Ley 18795. Ley de Vivienda de Interés Social. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18795-2011/18>
- Uruguay (16 de abril de 2020). Ley 19874. Creación del Fondo Solidario COVID-19. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19874-2020>
- Uruguay. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (7 de julio de 2020). Decreto 192/2020. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/2020-2025/decretos/decretos-07-20>

