

EDITORIAL

EL FUTURO (DESEADO) DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN AMÉRICA LATINA

MIGUEL ANGEL BARRETO

Pensar el futuro de los Asentamientos Precarios de América Latina es un gran y hermoso desafío intelectual que nos propone “*Oculum Ensaio*” en este dossier anual. Obliga — a partir de una caracterización y posicionamiento frente al problema —, a realizar una revisión crítica de cómo se ha abordado el tema hasta el presente, para inferir su evolución probable y, especialmente, los caminos que seguir para que sea la deseada.

¿DE QUÉ HABLAMOS?

Los asentamientos precarios urbanos de América Latina tienen como rasgo común haber surgido de la ocupación informal individual o colectiva de suelos en muchos casos no aptos para urbanizar, la autoconstrucción o autosuministro de viviendas precarias de subsistencia y haber conformado barrios carentes de servicios básicos y fuera de las normas urbanísticas¹. Constituyen la principal vía por la que los hogares pobres han resuelto de forma inadecuada sus necesidades habitacionales en las ciudades de la región², ya sea por incapacidad de compra o alquiler en el mercado de una vivienda adecuada en la ciudad formal o por no haber recibido ayuda estatal para acceder a ella. La falta de ingresos suficientes y la escasa ayuda y poca regulación pública del acceso al suelo y a la vivienda han llevado históricamente a los sectores de bajos ingresos a resolver de esta manera sus necesidades habitacionales.

Los asentamientos precarios acompañaron desde el origen el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, pero, comenzaron a intensificarse con la aceleración de la migración del campo a las grandes ciudades que produjo, a partir del primer cuarto del siglo XX, la etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones en América Latina. Fenómeno que a partir de los 70 en adelante comenzó a afectar también a las ciudades intermedias. En 2010 había 111.000.000 de personas residiendo en asentamientos precarios en América Latina (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012).

Sin embargo, la precariedad habitacional va más allá de los límites de estos asentamientos y se extiende a otras áreas de las periferias urbanas, que tal vez no presentan estos indicadores habitacionales, pero sí carecen de otros satisfactores (pavimentos y aceras adecuadas, transporte público adecuado, equipamientos y servicios básicos sanitarios, de educación, recreativos, o de seguridad, entre otros)³.

Si bien este problema adquiere resonancia en los grandes conglomerados urbanos de América Latina, afecta a todo el territorio y muchas veces a los centros medianos y pequeños en mayor proporción porcentual de población y de gravedad de privaciones. No obstante, se torna más significativo en las grandes urbes macrocefálicas por la gran magnitud que alcanzan los asentamientos. Esto es así, finalmente, porque la raíz del problema se encuentra en el tipo de desarrollo periférico y subordinado seguido históricamente por América Latina, que ha retrasado el desarrollo pleno de su fuerza productiva y que tiene entre sus consecuencias la persistencia de una economía informal que mantiene a una masa importante de población fuera del mercado de trabajo o inserta de manera precaria y, por ende, sin las protecciones sociales y sin posibilidades de acceso a viviendas y urbanizaciones adecuadas. Situación que en términos históricos se agravó a partir de la reestructuración neoliberal del capitalismo global iniciada en los años 70, que promovió el desmontaje del Estado de Bienestar y la mercantilización de la reproducción social, entre ella, de la urbanización⁴.

Lo dicho remite también a la necesidad de remarcar que la problemática no es exclusivamente urbanística, sino multidimensional y sistémica, y demanda que las políticas de hábitat sean integrales⁵ y se inscriban en políticas universales que contrarresten la informalidad a partir de la ampliación de derechos, única vía para que resulten sostenibles y no de mitigación transitoria⁶. Juegan a favor la desaceleración del crecimiento demográfico y urbano y la reorientación del crecimiento hacia las ciudades intermedias (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012), así como juegan en contra el avance del neoliberalismo en casi toda la región y del enfoque mercantilista de la vivienda social que este promueve⁷.

Finalmente, es importante en esta caracterización destacar que más allá de los indicadores propuestos para definir a los asentamientos precarios, existen diferencias entre ellos en los distintos países y en el interior de estos, producto de las características particulares de los procesos de desarrollo, de urbanización, de los marcos legales y de las condiciones geográficas y culturales de esta enorme región continental. La enorme variedad de configuraciones socioambientales que se da entre los asentamientos precarios de las ciudades latinoamericanas requiere estudiar en cada caso cómo entran en juego las diferentes dimensiones del problema en cada realidad local. Es fundamental la investigación y el diagnóstico, previamente a la formulación de soluciones, a la hora de querer replicar experiencias y políticas en realidades a veces muy diferentes.

¿CÓMO SE HA ABORDADO LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA HASTA EL PRESENTE?

En términos de paradigmas, las políticas han cambiado a lo largo del tiempo, sin desaparecer las más viejas, las cuales fueron superponiéndose o complementándose con las más nuevas⁸. Entre 1960 y 1970, aún en la etapa de “Industrialización” por “Sustitución de Exportaciones”, de mayor intervención del Estado y de crecimiento de la clase tra-

bajadora industrial legalmente protegida (PORTES & ROBERTS, 2008) por políticas del Bienestar, las políticas habitacionales se basaron en la extrapolación directa de la experiencia europea de posguerra y apuntaron a la erradicación de los asentamientos mediante la construcción de grandes conjuntos de viviendas en las periferias de las ciudades para relocalizar a sus habitantes, con financiamiento público de subsidio a la oferta masiva de viviendas nuevas. Las limitaciones de esta vía frente a la magnitud del problema y la inviabilidad social y urbana de las relocalizaciones masivas condujeron a un lento replanteo de estas⁹.

A partir de los años 70 y en especial a partir de “Hábitat I” de 1976 surgieron políticas no convencionales que promovieron el reconocimiento y la consolidación progresiva de los asentamientos, mediante la provisión inicial, financiada por el Estado, de algunos satisfactores mínimos, como la regularización dominial, la provisión de infraestructura básica y de núcleos de viviendas (lote con servicio), bajo el supuesto de que evolucionarían satisfactoriamente. Se propuso que las mejoras fueran llevadas a cabo a través de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y el aporte de los propios pobladores como forma de pago de la ayuda. Este paradigma tuvo vigencia hasta la década del 90, promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), y acompañó el avance inicial de las políticas neoliberales y el desmontaje del Estado de Bienestar, llevadas adelante en América Latina con ayuda de dictaduras militares. Sin embargo, no tuvo gran aceptación y permaneció marginal al anterior, que continuó vigente, entre otras razones, porque los intereses de la industria de la construcción se opusieron a las reformas institucionales requeridas, a la vez que el avance de la pobreza que trajo la desindustrialización marcó la inviabilidad de estas soluciones, al no producirse las mejoras evolutivas esperables en los barrios intervenidos. Dejó como enseñanza el reconocimiento de los asentamientos como parte de las ciudades, y que deben ser mejorados, incluyéndose la participación de sus habitantes.

A partir de la década del 90, con el avance de la pobreza en la región y el aumento de los asentamientos precarios, los organismos internacionales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), BM y agencias europeas impulsaron una nueva generación de políticas mediante créditos a los Estados para subsidiar mejoramientos urbanos más integrales, con el objetivo de incorporarlos física y socialmente a la ciudad. A diferencia del período anterior, fueron diseñadas para ser llevadas a cabo por empresas constructoras (como las políticas de vivienda convencionales), pero propiciaron que la formulación de los proyectos esté a cargo equipos técnicos especializados e independientes e incluya instancias de participación social. Combinaron satisfactores legales (regularización dominial), físicos y ambientales (infraestructura básica, mejoramiento del espacio público, construcción de equipamientos comunitarios) y sociales (capacitaciones laborales). En este nuevo enfoque, el mejoramiento y la construcción de viviendas (en lo posible en las mismas urbanizaciones) fueron escindidos del mejoramiento urbano,

tendiente a dejar el arreglo de estas en manos de sus moradores y fue prevista su provisión mediante el esquema de subsidio a la demanda, a través de créditos blandos de financiamiento público-privado, tendiente a mercantilizar la vivienda social.

Estos programas dieron resultado en el mejoramiento físico y ambiental de los asentamientos intervenidos, pero en muchos casos las mejoras indujeron a recambios de población con mayores ingresos, mientras que los pobres reiniciaron la producción de nuevos asentamientos precarios en otros lugares. Pusieron en evidencia la necesidad de políticas y legislaciones más amplias de protección social y el imperativo de mayores presupuestos para abarcar una mayor cantidad de población. Durante este período, en muchos países, los organismos específicos de viviendas siguieron construyendo conjuntos en las periferias urbanas de modo convencional y, unos más que otros, avanzaron en los sistemas mercantilistas de subsidio a la oferta.

En paralelo, a partir de la década del 70 fue configurándose un paradigma alternativo, generado desde las bases por las organizaciones sociales, el de la Producción Social del Hábitat, vinculado con ideales políticos del anarquismo y con los progresistas de la iglesia católica, que, oponiéndose a las políticas del Estado de Bienestar y del mercado, ha reivindicado la producción organizada y autogestionaria del espacio urbano realizada por los propios habitantes en respuestas a sus necesidades y sin fines de lucro. Este paradigma centra su interés en desencadenar procesos de organización colectivos para mejorar el hábitat y promover valores de democracia, participación, organización ciudadana, equidad y solidaridad, así como en incidir sobre las políticas a través de sus organizaciones civiles. Por propia naturaleza tardó en quedar definido. La “Carta por el Derecho a la Ciudad” de 2005 (CARTA..., 2012) alcanzó a resumir en gran parte sus postulados. La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) ha dinamizado sus postulados en América Latina (ORTIZ, 2002). En las últimas décadas organizaciones nacionales de hábitat vinculadas con esta corriente lograron impulsar avances importantes en el plano normativo de distintos países.

Superpuesto a todo esto, a partir de la década del 2000 y quizás sin conformar completamente un nuevo paradigma, la llegada al poder de varios gobiernos antineoliberales en América Latina condujo a incrementos importantes de los presupuestos nacionales para re-impulsar políticas convencionales de construcción masiva de viviendas sociales, desde un enfoque de subsidio a la oferta, con sentido desarrollista y popular, para apalancar la reactivación económica, crear fuentes de empleo y garantizar derechos sociales. Estas políticas surgieron en alianza con los sectores tradicionales de la industria de la construcción vinculados con los Estados, pero también dieron participación a las organizaciones sociales de base, que se involucraron en la producción del hábitat como vía de inclusión social.

En general, estas políticas, por sus raigambres independentistas y antineoliberales, no fueron bien vistas ni apoyadas por los organismos internacionales de desarrollo. Este

incremento de la producción habitacional contribuyó a que entre 2000 y 2010 se redujera en 5.000.000 la población en asentamientos precarios en América Latina. Han dejado como enseñanza que se requiere un incremento considerable del presupuesto público destinado a subsidiar de forma permanente la producción habitacional como vía para revertir el problema en un plazo considerable.

A pesar de que este editorial no es un espacio adecuado para reseñar casos particulares, mencionaremos algunos de las últimas dos décadas pasadas, para ilustrar lo dicho:

— Chile en los años 90 y México a partir de 2000 se destacaron por llevar adelante políticas nacionales de construcción masiva de conjuntos de viviendas sociales en las periferias urbanas, con el objetivo de terminar con los asentamientos precarios, desde la visión mercantil de subsidio a la oferta a través de la participación público-privada, mediante la convergencia de inversiones de ambos sectores para dar créditos a largo plazo a los sectores de bajos ingresos, para la compra de viviendas en las urbanizaciones construidas por desarrolladores privados. Chile fue pionero en esta política, y la experiencia reciente de México fue la más grande de América Latina; en quince años construyó alrededor de 7.000.000 de viviendas nuevas en urbanizaciones periféricas gigantescas y casi 5.000.000 de mejoramiento de viviendas precarias. Ambas experiencias fueron sumamente eficientes en la producción masiva de viviendas sociales nuevas para reducir el déficit habitacional. Sin embargo, no resultaron demasiado favorables en la calidad del nuevo hábitat residencial generado, confinaron a millones de personas a vivir en espacios urbanos de baja calidad, en viviendas de reducidísimas superficies (hasta de 30m²) y con serios problemas sociales, de aislamiento, segregación, fragmentación, inseguridad y hacinamiento¹⁰.

— En el caso de México, fue más grave aún, por el gigantesco tamaño de las urbanizaciones seriadas, aisladas de su entorno, con complejas situaciones sociales, con problemas de infraestructura y conectividad, con equipamientos limitados y sin actividades generadoras de empleo¹¹. Además, se dieron deficiencias constructivas y negociados financieros que llevaron a la quiebra a empresas desarrolladoras y al endeudamiento insostenible de muchos habitantes¹² (LOS ÁNGELES TIMES, 2017).

— Perú, en los años 90, también con una visión de mercado, implementó una política basada en un solo satisfactor, considerado sinérgico para desencadenar un círculo virtuoso de desarrollo, la regularización jurídica dominial a través de la entrega subsidiada de títulos individuales de propiedad del suelo, con el supuesto de que actuaría como una capitalización inicial de los habitantes (garantía) para obtener créditos para mejorar sus viviendas, bajo supuestos teóricos como los de De Soto (2000). Se entregaron más de un millón y medio de títulos, un tercio de ellos en Lima. Esta política tampoco resultó favorable. No hubo un cambio sustancial en la mejora de los barrios.

— Brasil y Colombia, por circunstancias diferentes, lograron avances legislativos significativos. Leyes como la 388 de Desarrollo Territorial de 1997 y el Decreto n° 564 de 2006 en Colombia y el Estatuto de las Ciudades en 2001 en Brasil establecieron la

función social del suelo, la función pública del urbanismo, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios y la incorporación de conceptos del derecho a la vivienda para el mejoramiento, la relocalización y la prevención de asentamientos precarios, la obligatoriedad municipal de formulación de planes de ordenamiento territorial, la descentralización y la participación social en las políticas habitacionales y urbanas. Esta nueva base legislativa abrió la oportunidad para aplicar enfoques más integrales, y se lograron implementar políticas federales de mejoramientos de barrio en ambos países, que capitalizaron experiencias locales significativas.

— En Brasil y Argentina, con la llegada al poder en 2003 de gobiernos antineoliberales, se crearon nuevos ministerios dotados de importantes presupuestos para subsidiar políticas de construcción masiva de viviendas sociales desde un enfoque desarrollista y para ampliar derechos sociales. En Argentina, el nuevo Ministerio de Planificación implementó la Política Federal de Vivienda (PFV), que subsidió en forma adicional al Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), a través de varios programas, un ambicioso plan de construcción de conjuntos de viviendas y de mejoramientos de barrios para los sectores de bajos ingresos, que tuvo como aciertos alcanzar valores récord en la producción habitacional, disminuir el déficit relativo y dar participación a organizaciones barriales en la producción habitacional (cooperativas de trabajo). Sin embargo, al recentralizar la política, generó conflictos con los gobiernos provinciales y al incrementar la construcción de viviendas nuevas en las periferias urbanas mediante empresas constructoras, sin contar con instrumentos de regulación del suelo y políticas de planificación urbana, desató una fuerte especulación inmobiliaria que tornó inaccesible el suelo a los sectores medios de la población¹³. Además, el capital privado canalizó la rentabilidad de la bonanza económica en la construcción de edificios de viviendas privadas en áreas servidas que resultaron inaccesibles para los sectores asalariados y elevó el número de viviendas deshabitadas en el país a 2,5 millones de unidades en 2010, mientras que el déficit habitacional alcanzaba por entonces a 3.000.000 de personas.

— En Brasil, más favorablemente, el Ministerio de las Ciudades logró articular las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento y transporte con la planificación urbana y apuntaló desde el gobierno federal las políticas estaduais y municipales preexistentes para llevar adelante una Política Nacional de Viviendas de escala sin precedente en el país, que contó con dos Sistemas Nacionales de Vivienda, el de Mercado (SNHM) y de Interés Social (SNHIS) para los sectores de menores ingresos, que financió acciones de regularización y urbanización de asentamientos precarios. Posteriormente, a partir de 2007 el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y de 2008, el programa Mia Vida, Mia Casa incrementaron este financiamiento, aunque este último tuvo inconvenientes similares al de la PFV de Argentina, en su alianza con el sector privado de la construcción¹⁴.

Lo valioso de ambas experiencias fue que los gobiernos federales destinaron importantes presupuestos a la vivienda de interés social e implementaron políticas de desarrollo económico con ampliación de derechos sociales.

— Sao Pablo y Bogotá, a partir de las nuevas legislaciones de ambos países ya mencionadas, lograron implementar programas locales de recuperación de plusvalía con fines sociales, para la construcción de infraestructura urbanística y mejoramiento y construcción de viviendas en asentamientos precarios (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012), que se potenciaron con los aportes de las políticas federales, como los Programas Barrio Legal y de Regularización Dominial en Sao Pablo y el Proyecto Sur en Bogotá. Sin embargo, al estar estas operaciones centradas principalmente en lo urbanístico, las buenas mejoras introducidas generaron en muchos casos expulsión de hogares pobres de las zonas mejoradas y la apropiación de estas por sectores inmobiliarios y hogares de mayores recursos, así como nuevas ocupaciones informales en los espacios públicos recuperados (ZUQUIM & SÁNCHEZ MAZO, 2017).

— Río de Janeiro y Medellín son generalmente considerados como los mejores ejemplos de la implementación de programas locales de mejoramientos integrales de asentamientos precarios, quizás porque ambos contaron con importantes apoyos de organismos internacionales de desarrollo.

En el caso de Río de Janeiro, el programa Favela Barrio, implementado en la década de 1990 con apoyo del BID, fue considerado ejemplo de la nueva generación de programas de mejoramiento de vivienda y medio ambiente, con importantes inversiones en obras estructurales de integración urbanística de las favelas a la ciudad. Sin embargo, los aspectos sociales de reducción sostenible de la pobreza, control del crimen organizado y de inclusión ciudadana no resultaron satisfactorios (FIORI *et al.*, 2002). Posteriormente la Política Nacional de Viviendas de Brasil dio un nuevo empuje a este proceso, desde un enfoque de mayor inclusión social.

En el caso de Medellín, se destacan los Proyectos Urbanísticos Integrales, que hicieron foco en los componentes de accesibilidad y movilidad urbana, provisión de espacio y equipamientos públicos como bienes y servicios colectivos para mejorar la calidad de vida de la población de los asentamientos precarios e integrarlos a la estructura de la ciudad. En este caso, son valorables los resultados logrados en el mejoramiento del espacio público, la movilidad urbana, la dotación de equipamientos colectivos, la recuperación del medio ambiente, la participación comunitaria y la coordinación interinstitucional. Las debilidades, por su parte, se centran en el enfoque mercantil de la vivienda social, y al igual que Sao Pablo, en la apropiación de muchas mejoras por los capitales inmobiliarios (LOPERA PÉREZ *et al.*, 2017; LOPERA PÉREZ & GONZÁLEZ AVENDAÑO, 2017).

Obviamente estas experiencias no son las únicas y existen muchas otras que merecen ser analizadas: a escala nacional, las de Uruguay, Venezuela, Ecuador etc., y locales, las de Rosario (Argentina), La Habana (Cuba), La Paz (Bolivia) etc., que también dejaron importantes enseñanzas.

¿HACIA DÓNDE VAN LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

El futuro probable de los asentamientos precarios no es alentador en el corto plazo, dada la coyuntura política por la que atraviesa América Latina, signada por el retorno casi hegemónico del neoliberalismo y gobiernos de derecha. Se han frenado los grandes presupuestos de las políticas desarrollistas y la mayoría de los Estados nacionales — ahora alineados con los organismos internacionales de créditos al desarrollo —, insisten con la visión mercantilista de la vivienda social, que busca endeudar a largo plazo a los sectores de bajos ingresos, poniendo en garantía sus magros bienes. Para esto se están promoviendo reformas regresivas de las legislaciones nacionales, desmontando avances logrados en las últimas décadas sobre el derecho a la vivienda y a la ciudad. Es poco probable que la asociación público-privada, desde una perspectiva empresarial, logre mejorar en los próximos años los asentamientos precarios de forma masiva y produzca a la vez ciudades más inclusivas y equitativas. Es posible que los programas de mejoramientos de barrio mitiguen la precariedad urbana en casos focalizados y de interés para el sector inmobiliario, pero esta continuará reproduciéndose de manera similar en otras áreas de las ciudades.

El futuro deseado, por otra parte, sería que las políticas de vivienda y hábitat para los asentamientos precarios capitalicen las enseñanzas buenas y eviten repetir las malas de las políticas anteriores. ¿Cuáles son? Sin duda, las de mejoramiento integral de barrios con objetivos de integración física y social a la ciudad con enfoque de sostenibilidad ambiental, que consoliden la mayor cantidad posible de habitantes, con relocalizaciones próximas para no afectar las redes sociales, garantizando el mejoramiento de las viviendas a estándares adecuados, con eliminación de riesgos ambientales, provisión de infraestructura básica de saneamiento (agua potable, desagües cloacales y pluviales) energía (eléctrica), comunicaciones (telefonía e ci) y de movilidad saludable (sendas, bicisendas, calles, avenidas), dotación cercana de equipamientos sociales (salud, educación, recreación, seguridad) con estándares que faciliten la integración social con otros sectores sociales para favorecer la mixtura social y contrarresten la segregación. Además, que el mejoramiento de asentamientos esté integrado a la planificación urbana municipal y sea el gobierno local quien la establezca.

Ahora bien, deben implementarse a partir de políticas habitacionales nacionales que se orienten de manera universal a garantizar el derecho a la vivienda y a la ciudad más allá de la retórica. Para ello es necesario abandonar los postulados neoliberales y avanzar en la desmercantilización del acceso y también de la producción de los bienes y servicios de la urbanización social.

Resulta paradójico y hasta contradictorio que las políticas globales impulsen políticas de esta naturaleza con fundamentos tales como garantizar el Derecho a la Vivienda o a la Ciudad cuando en la implementación impulsan la mercantilización de los satisfactores y el sistema de mercado en general, como forma de financiamiento de estos. Los derechos — y particularmente los sociales —, fueron los cimientos sobre los que se edificó el Es-

tado de Bienestar tras la posguerra europea, con base precisamente en todo lo contrario, esto es, desmercantilizar aquellos bienes y servicios sociales básicos necesarios para la reproducción de los trabajadores. Fue necesario construir sistemas que lograran aislar de las relaciones de mercado estos bienes y servicios sociales para que fueran universales y pudieran llegar a mayor parte la población¹⁵.

La intervención desmercantilizadora del Estado en el campo habitacional abarca dos aspectos: el de la producción habitacional y del acceso de la población a la vivienda. Mientras que el primero puede desenvolverse en el marco de relaciones mercantiles capitalistas, por ejemplo, mediante la contratación de empresas privadas para construir viviendas sociales, la acción desmercantilizadora debe darse en el acceso a estas viviendas, mediante subsidios de diferentes tipos para los sectores de bajos ingresos, constituidos a partir de fondos de aportes colectivos. Esto significa que los sectores de bajos ingresos pueden acceder a viviendas y servicios urbanos adecuados aportando recursos a fondos colectivos en proporción razonable con sus ingresos, que dinamicen sistemas cooperativos de producción social del hábitat, que generen empleo y produzcan con fines de lucro limitado e incorporen a las organizaciones sociales y civiles como integrantes activas de la producción del hábitat.

NOTAS

1. Para ONU-Hábitat, “un hogar de asentamiento precario es un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones: (1) una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas, (2) un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación, (3) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable, (4) acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas y (5) tenencia segura para evitar los desalojos forzados” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012, p.64).
2. También existen otras formas precarias de resolución de las necesidades habitacionales, como la de los hogares que viven en inquilinatos, en conventillos, en pensiones, en edificios en desuso, hacinados en otras viviendas o directamente en el espacio público.
3. Davis denominó a éstas “Áreas Urbanas Hiperdegradadas” (DAVIS, 2007, p.35).
4. En un artículo reciente, Pérez (2014) realiza una excelente revisión de autores que analizaron esto desde una perspectiva crítica.
5. Como meta de una política de esta naturaleza, propusimos hace varios años el concepto de Hábitat Digno, que incluye obviamente a la Vivienda Digna (consagrada como derecho en la mayoría de las constituciones), pero la engloba junto a otros factores que en conjunto hacen un mínimo deseable nivel de calidad de vida de los hogares, en conformidad con la integralidad que demanda la interdependencia de los derechos humanos. Véase Barreto (2010).
6. Prueba de esto es que, en la década del 90, cuando predominaron las políticas neoliberales del Consenso de Washington en América Latina, la población en asentamientos precarios se incrementó en 10.000.000 de habitantes; mientras que, en la década pasada, de predominio de gobiernos anti-neoliberales se logró una reducción de 5.000.000 de personas (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017).

7. Para los cambios recientes de la política habitacional argentina, véase Barreto (2018).
8. Distintos autores han analizado estos paradigmas. Véanse Martínez (2011).
9. Aunque ha habido experiencias recientes de relocalizaciones masivas, como la de las ciudades de Córdoba y Posadas en Argentina, que han generado procesos de segregación urbana (BRITES, 2012; ELORZA, 2016).
10. Para Chile, véase página 24 de Sepúlveda Ocampo *et al.* (2005).
11. Pérez (2014) utilizó el concepto de degradación para caracterizar estas urbanizaciones.
12. En Colombia se implementó un enfoque similar, aunque no tuvo demasiado impacto por ser muy pocos los hogares de bajos ingresos con capacidad de pago, siendo estos créditos en muchos casos inductores a la pobreza (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012).
13. La compilación de trabajos realizada por Barreto y Lentini (2015) brinda un amplio panorama de esta política.
14. Antonucci *et al.* (2017) brindan un buen análisis de esta política.
15. Esta es la perspectiva sobre los derechos sociales postulada por autores como Esping Andersen (1993).

REFERENCIAS

- ANTONUCCI, D. *et al.* Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a política habitacional no Brasil. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.). *Barrios populares Medellín, favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2017. p.48-65.
- BARRETO, M.A. El concepto de “hábitat digno” como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*, v.25, n.69, p.161-187, 2010.
- BARRETO, M.A. La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.33, n.2, p.401-436, 2018.
- BARRETO, M.; LENTINI, M. (Coord.) *Hacia una política integral de hábitat: aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2015.
- BRITES, W. *Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada*. Quito: FLACSO Ecuador, 2012. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409123253/gthi2-6.pdf>>. Acceso: 15 nov. 2016.
- CARTA por el derecho a la ciudad: 2005. *Revista Paz y Conflictos*, n.5, p.184-196, 2012. Disponible en: <https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf>. Acceso: 9 sept. 2018.
- DAVIS, M. *Planeta de ciudades miserias*. Madrid: Foca, 2007. p.35.
- DE SOTO, H. *El misterio del capital*. Lima: El Comercio, 2000.
- ELORZA, A. Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social: el caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuaderno Urbano*, v.20, n.20, p.71-94, 2016.
- ESPING ANDERSEN, G. *Los tres mundos del estado del bienestar*. València: Edicions Alfons El Magnànim, 1993.
- FIORI, J. *et al.* Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro. *Cuaderno Urbano*, v.3, n.3, p.203-221, 2002.
- LOPERA PÉREZ, J. *et al.* Intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.). *Barrios populares Medellín, favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2017. p.33-45.

LOPERA PÉREZ, J.; GONZÁLEZ AVENDAÑO, D. La vivienda: ¿derecho o mercancía? intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.). *Barrios populares Medellín, favelas São Paulo*. São Paulo: FAU-USP, 2017. p.108-119.

LOS ÁNGELES TIMES. *La debacle de la vivienda en México*. Veracruz: Los Angeles Times, 2017. Disponible en: <<http://www.latimes.com/projects/la-me-mexico-housing-es/>>. Acceso en: 12 enero 2018.

MARTÍNEZ, E. *Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano: impulso y freno del aporte regional a la innovación del hacer ciudad con sus pobladores*. Montevideo: Editorial CSIC, 2011.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2012. p.64.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Nueva agenda urbana*. Ciudad de México: ONU-Habitat, 2017. Disponible en: <www.habitat3.org>. Acceso: 12 dic. 2017.

ORTIZ, E. Con los pies en la tierra. In: ORTIZ, E.; ZÁRATE, L. *Vivitos y coleando*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2002. p.13-20.

PÍREZ, P. La mercantilización de la urbanización: a propósito de los “conjuntos urbanos” en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.29, n.3, p.481-512, 2014.

PORTES, A.; ROBERTS, B. La ciudad bajo el libre mercado: la urbanización en América Latina durante el experimento neoliberal. In: PORTES, A. *et al.* (Coord.). *Ciudades latino-americanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2008. p.13-59.

SEPÚLVEDA OCAMPO, R. *et al.* *Mejoramiento del parque habitacional*. Santiago: Universidad Nacional de Chile, 2005.

ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.). *Barrios populares Medellín, favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2017.

MIGUEL ANGEL BARRETO | ORCID iD: 0000-0002-1098-3800 | Universidad Nacional del Nordeste | Facultad de Arquitectura y Urbanismo | Instituto de Investigación para el Desarrollo del Territorio y el Hábitat Humano | Av. Las Heras 727 (H3500) Resistencia, Provincia de Chaco, Argentina | E-mail: <mabarreto@arnet.com.ar>.

Cómo citar este artículo/How to cite this article

BARRETO, M.A. El futuro (deseado) de los asentamientos precarios en América Latina. *Oculum Ensaíos*, v.15, n.3, p.353-375, 2018. <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4254>

EDITORIAL

THE (DESIRED) FUTURE OF PRECARIOUS SETTLEMENTS IN LATIN AMERICA

MIGUEL ANGEL BARRETO

Reflecting on the future of precarious settlements in Latin America is a great and admirable intellectual challenge proposed by the “*Oculum Ensaios*” for this annual report. Based on the characterization and on a position in face of the problem, this challenge forces us to make a critical revision of how the problem has been treated to this date, so that we can then infer its probable evolution and — especially —, the paths to be followed in order to ensure a desirable evolution.

WHAT IS DISCUSSED HERE?

The precarious urban settlements found in Latin America share a common origin as the result of an informal, individual or collective occupation of the land, very often not appropriate for urbanization, for self-construction, or self-provision of precarious dwelling for subsistence, forming neighborhoods that are deprived of basic utilities and not in accordance with the urban regulations¹. They constitute the main form through which poor families have solved their housing needs, however inappropriately, in the cities of the region², either for being unable to afford buying or renting real estate market in the formal city, or for not having obtained any governmental support to do so. The lack of sufficient financial resources, the scarce support, and the ineffective public regulation on the access to land and housing have historically led lower-income sectors to solve their housing needs in this manner.

Precarious settlements have existed since the early stages of growth of Latin American cities, but have intensified as a result of the accelerated migration from the countryside to large cities; a fact that led to the phase of industrialization as a substitute to imports in Latin America as of the first quarter of the 20th century. As of the 70's, this phenomenon started to affect medium-size cities as well. In 2010, there were 111,000,000 people living in precarious settlements in Latin America (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012).

However, the housing precariousness goes beyond the limits of these settlements, reaching other areas in the urban outskirts, which may not present these housing indicators but are deprived of other elements (paved streets and appropriate sidewalks, proper public transportation, basic education, recreation, safety, sanitary utilities and other equipment)³.



Although this problem may have a higher impact on large urban conglomerates in Latin America, it also affects the entire territory and — very often —, medium and small-size centers at a higher percentage of their populations and with much deeper deprivation. Nevertheless, this becomes more significant in large macrocephalic cities as a result of the large dimensions of their settlements. Finally, this occurs because the root of the problem is on the type of peripheral, subordinated development occurred that followed historically in Latin America, which delayed the full development of its productive force and had its consequences in the persistence of an informal economy that maintained an important mass of the population out of the labor market, or precariously inserted in it, without the social protections and possibilities of access to proper housing and urbanization. In historical terms, this situation was aggravated by the neoliberal restructuring of the global capitalism started in the 70's, as it promoted the dismantling of the Welfare State and the commoditization of the social reproduction, including urbanization⁴.

This fact also forces us to emphasize that such problems are not exclusively urbanistic, but multidimensional and systemic, demanding habitat policies to be integral⁵ to and included in universal policies to combat informality by expanding the reach of rights as the only way to support sustainable actions, instead of a temporary mitigation⁶. In these sense, the pros include the deceleration of demographic and urban growth and the reorientation of such growth to middle-size cities (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012), while the cons include the advance of neoliberalism throughout almost the entire region and the mercantilist approach that it uses when it comes to social housing⁷.

Finally, in this characterization, it is important to point out that, in addition to the indicators proposed to define precarious settlements, there are also differences between them in from a country to another and in their countryside that result from particular characteristics of the processes of development, urbanization, legal frameworks, and cultural and geographic conditions in such a huge continental region. The large variety of socio-environmental configurations found in precarious settlements in Latin-American cities requires a case-by-case study on how the different dimensions of the problem play a part in each local reality. Investigation and diagnosis are fundamental before solutions can be formulated when the intention is to reapply experiences and policies in realities that are quite different from each other at times.

HOW HAS THE PROBLEM BEEN HANDLED TO THIS DATE?

In terms of paradigms, policies have changed with time, although the oldest ones have lingered and overlapped or even complemented newer ones⁸.

Between the 60's and the 70's, still in the phase of “industrialization” or “replacement of exports,” with higher intervention by the State and growth of the industrial working class, legally protected (PORTES & ROBERTS, 2008) by Social Welfare policies,

housing policies were based on the direct extrapolation of the European post-war experience and proposed the eradication of settlements through the construction of large housing developments in the outskirts of cities to re-accommodate its residents, with the use of public funds to afford the massive offer of new housing. The limitations of this proposal, in view of the magnitude of the problem and the social and urban unfeasibility of massive relocations, have led to their slow reformulation⁹.

As of the 70's, and particularly after the "Habitat I" of 1976, unconventional policies appeared and promoted the progressive recognition and consolidation of settlements by means of the initial provision — financed by the State —, of some minimum elements, such as land property regularization, the provision of basic infrastructure, and housing nuclei (land lots with an "embryo-type" construction), under the assumption that they would evolve satisfactorily. The improvements were proposed to be carried out by Non-Governmental Organizations (NGO) and labor by the residents themselves as an offset for the financial aid. This paradigm was in force until the 90's, promoted by international entities such as the World Bank, and accompanied the initial advancement of neoliberal policies and the dismantling of the Social Welfare State occurred in Latin America with the aid of military dictatorships. However, it did not get significant acceptance and remained secondary to the previous paradigm, which continued in force because, among other reasons, the interests of the construction industry were contrary to the institutional reforms required, since the advancement of poverty that brought the deindustrialization marked the unfeasibility of these solutions and failed to produce the evolutive improvements expected in the neighborhoods where they were applied. Its legacy was the recognition of settlements as parts of the cities, still to be improved, including the participation of their residents.

As of the 90's, with the growing poverty in the region and the increase in the number of precarious settlements, international development entities, such as *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), World Bank, and European agencies, fostered a new generation of policies by means of credits to States to subsidize better integrated urban improvements and then incorporate them to the cities, both physically and socially. Differently from the previous period, they were designed to be carried out by construction companies (as conventional housing policies). However, they allowed the formulation of projects to be assigned to specialized, independent technical teams, including levels of social participation. They combined legal directives (land property regularization), physical and environmental directives (basic infrastructure, improvement of the public space, construction of community equipment), and social directives (professional qualification). In this new approach, the improvement and construction of houses (in the same urban nucleus, whenever possible) were severed from the urban improvement and this led to a trend to leave these tasks in the hands of the residents themselves, with provisions made for a scheme of subsidies by demand and by means of easy public-private funding credits, which then led to a trend that turned social housing into merchandize.

These programs allowed the physical and environmental improvement of urbanized settlements, but such improvements often caused them to be re-occupied by a higher-income population, while the poorer population had to move and restart the production of new precarious settlements elsewhere. These programs emphasized the need for broader social protection laws and policies, as well as the need for higher budget resources to cover for a larger number of families. During such periods, and in many countries, specific housing entities continued to build housing projects in urban outskirts in more conventional manners and — some more than others —, moved ahead into the mercantile systems of subsidies to the offer.

At the same time, as of the 70's, an alternative paradigm took shape at the base of social organizations — the Social Production of the Habitat —, bound to the political ideals of anarchism and the progressive ideals of the catholic church, which — in opposition to the Social Welfare State and market policies —, demanded the organized and self-managed production of the urban space by the very residents in response to their needs and as a non-profit initiative. This paradigm is primarily interested on triggering collective organization processes to improve the habitat and promote values of democracy, participation, citizenship organization, equality, and solidarity, as well as influencing policies through their civil organizations. For its very nature, it took long for this paradigm to be defined. The “Letter of the Right to the City” of 2005 (CARTA..., 2012) was able to stake its claims. The Habitat International Coalition (HIC) then disseminated such claims in Latin America (ORTIZ, 2002). In the last few decades, national habitat organizations connected to this chain of thought have managed to make important advancements in the normative spheres of different countries.

Moreover, as of the last decade of the 20th century, and perhaps without fully forming a new paradigm, several anti-neoliberal governments got to power in Latin America and this allowed for important increments in national budgets dedicated to reinforcing conventional policies of massive construction of social housing, focused on subsidies to the offer in a developmental and popular mindset, so as to leverage the economic recovery, create jobs, and ensure social rights. These policies were created in an alliance with traditional sectors of the construction industry connected to the States, but have also enabled the participation of baseline social organizations that got involved in the production of the habitat as a way to attain social inclusion.

In general, due to their *independentista*¹⁰ and anti-neoliberal roots, these policies were not well received or supported by international development entities. Such an increased housing production allowed for a reduction of 5,000,000 people from precarious settlements in Latin America between 2000 and 2010. These policies left the lesson that a considerable increase in the public budget is required to support the housing production on a permanent basis as a way to revert the problem within a considerable period.

Although this editorial may not be the appropriate space to summarize particular cases, some cases from the last two decades are mentioned below for the sake of illustration:

— Chile, in the 90's, and Mexico, as of the 2000's, were outstanding for having fostered national policies of massive construction of social housing projects in urban outskirts to eliminate precarious settlements and were supported by the mercantile vision of offer through public-private partnerships, with the convergence of investments from both sectors via long-term credits for low-income families, so as to allow them to acquire housing in the neighborhoods built by private incorporators. Chile was a pioneer in this policy and the recent Mexican experience was the largest in Latin America: within 15 years, Mexico produced approximately 7,000,000 new houses in gigantic developments out in its urban outskirts, and almost 5,000,000 improvements made to precarious houses. Both experiences were absolutely effective in the massive production of social-interest housing to reduce the housing deficit. However, the quality of the new residences they generated failed to be favorable and ended up confining millions of people to urban spaces of low quality, houses with very small floor space (up to 30 m²), and serious social problems of isolation, segregation, fragmentation, insecurity, and excessive populational density¹¹.

The Mexican case was even more serious because of the gigantic size of its ventures produced in series, isolated from their surroundings, with complex social situations, problems in infrastructure and connectivity, limited equipment, and no job-generating opportunities¹². Moreover, constructive deficiencies and financial negotiations led to the bankruptcy of construction companies and the unsustainable indebtedness of many families¹³ (LOS ÁNGELES TIMES, 2017).

— In the 90's, also with a market perspective, Peru implemented a policy based on a single indicator, which was considered to be synergetic to trigger a virtuous circle of development: the land regularization through the subsidized delivery of individual land property deeds under the assumption that these would operate as the initial capitalization of inhabitants (warranty) to obtain credits to improve their dwellings, according to the theories of De Soto (2000). More than one million and a half property deeds were granted, a third of which only in Lima. This policy did not get to be favorable either. No substantial change was found in the quality of those neighborhoods.

— Brazil and Colombia, due to different circumstances, achieved significant legal advances. The Colombian Law 388 of Territorial Development, passed in 1997, and Decree 564, of 2006, along with the Brazilian Statute of Cities, in 2001, established the social function of the land, the public purpose of urbanism, the equalitarian distribution of charges and benefits, and the incorporation of concepts such as the right of housing, aiming at the improvement, relocation, and prevention of precarious settlements, the municipal obligation to elaborate land organization plans, decentralization, and social participation in urban and housing policies. This new legal ground paved the way to opportunities for the application of more integral approaches and enabled the implementa-

tion of federal policies on the urbanization of precarious settlements in both countries, which profited from significant local experiences.

— In Brazil and Argentina, with the ascension of neoliberal governments to power in 2003, new Ministries were created and provided with significant budget to subsidize policies for the massive construction of social housing following a developmental approach, and also to expand social rights. In Argentina, the new Ministry of Planning implemented the Federal Housing Policy (*Política Federal de Vivienda* — PFV), which further subsidized the National Housing Fund (*Fondo Nacional de la Vivienda* — Fonavi) through several programs, as an ambitious plan for the construction of housing projects and the improvement of neighborhoods for low-income sectors. This had the merit of reaching record numbers in the production of houses, decreasing the relative deficit, and enabling the participation of social neighborhood organizations in the production of houses (work cooperatives). However, the decentralization the policy led to conflicts with state governments. The increased construction of new housing projects in urban outskirts by construction companies without instruments for the regulation of the land and urban planning policies have all triggered a strong real estate speculation that made the land inaccessible to the middle sectors of the population¹⁴. Moreover, the private capital channeled the profitability of the economic prosperity to the construction of private residential buildings in urbanized areas, which then became inaccessible to wage-earner workers and rose the number of uninhabited housing units to 2.5 million in 2010, while the housing deficit was then affecting 3 million people.

In Brazil, more favorably, the Ministry of Cities managed to coordinate the social policies on housing, sanitation, transportation and urban planning, assisted by the Federal Government, oriented the pre-existing state and municipal policies in order to foster a National Housing Policy of scale — unprecedented in Brazil —, which relied on the National System for Housing, Market (SNHM), and Social Interest (SNHIS) for lower income sectors, by funding land property regulation and the urbanization of precarious settlements. Later, as of 2007, the Growth Acceleration Program (PAC) and the 2008's "My House My Life" Program (PMCMV) increased that funding, although the latter showed to have inconveniences similar to those of the Argentinean PFV due to its alliance with the private construction industry¹⁵. The valuable aspects of both experiences include the fact that the federal governments dedicated substantial resources to social interest housing and implemented economic development policies along with the expansion of social rights.

— São Paulo and Bogotá, based on the new laws passed in both countries, mentioned above, were able to implement local programs for the recovery of added value for social purposes, aiming at the construction of urban infrastructure and the improvement and construction of housing in precarious settlements (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012), fostered by the contributions of federal policies, such as the

“*Programas Bairro Legal*” and the Land Property Regulation in São Paulo, as well as the Southern Project (*Projeto Sul*) in Bogotá. However, as these operations were primarily centered on the urbanistic sphere, the improvements that took place generated, in many cases, the expulsion of poor families from improved zones and the appropriation of those zones by real estate sectors and higher-income families, as well as new informal occupations of recovered public spaces (ZUQUIM & SANCHEZ-MAZO, 2017).

— Rio de Janeiro and Medellín have usually been considered as the best examples of the application of local programs for the integral improvement of precarious settlements, perhaps because both relied on an important support by international development entities.

In the case of Rio de Janeiro, the program named ‘Favela Bairro’, implemented in the 90’s and supported by the IDB, was considered to be an example of the new generation of housing and environmental improvement programs, with significant investments in structural works for the urban integration of shanty towns in Rio. However, the social aspects of a sustainable reduction of poverty, control of the organized crime, and citizen inclusion have fallen short and failed to be satisfactory (FIORI *et al.*, 2002). Later, the Brazilian National Housing Policy brought new life to this process, based on an approach that considered a boarder social inclusion.

In the case of Medellín, the Integral Urbanistic Projects outstand for its focus on the components of urban accessibility and mobility, the provision of public spaces and equipment as collective goods and services to improve the quality of life of the population in precarious settlements, and to integrate them into the structure of the city. In this case, valuable were the results obtained in the improvement of the public space, urban mobility, provision of collective equipment, environmental recovery, community participation, and inter-institutional coordination. On the other hand, the fragile aspects involve the mercantile approach to social housing and, as occurred in São Paulo, the appropriation of many improvements by the real estate capital (LOPERA PÉREZ *et al.*, 2017; LOPERA PÉREZ & GONZÁLEZ AVENDAÑO, 2017).

Obviously, these experiences are not the only ones and many others deserve further analysis: in the national level, such as in Uruguay, Venezuela, Ecuador, etc., and in the local level, such as in Rosário (Argentina), La Habana (Cuba), La Paz (Bolivia) etc., which have also left important lessons.

WHAT IS THE FUTURE OF PRECARIOUS SETTLEMENTS?

The probable future of precarious settlements is not optimistic in the short term given the political outlook of Latin America today, as the region has been marked by an almost hegemonic return of neoliberalism. Major investments in developmental policies have been suspended and most national States — now aligned with international entities of credit for development —, insist on the mercantilist vision of social housing, aimed at

leading lower-income sectors to indebtedness in the long run, requiring their scarce goods in escrow. For that purpose, regressive reforms in the national laws have been made, dismantling the advances obtained in the last decades in terms of the rights to housing and the city. It is not very likely that the public-private association — based on a corporate perspective —, could improve the precarious settlements in the next years with a massive reach, so as to produce more equalitarian and inclusive cities. It is possible that neighborhood improvement programs could mitigate the urban precariousness in localized cases of interest for the real estate sector, but such precariousness will surely keep reproducing in a similar way in other areas of the city.

On the other hand, the desired future would require housing and habitat policies aimed at precarious settlements to make use of the good lessons, so as to avoid repeating the bad lessons of previous policies. And what are they? Undoubtedly, the policies for the integral improvement of neighborhoods, but aimed at the physical and social integration of the city with an environmental approach and capable of settling most of the inhabitants in relocations to nearby areas that do not affect their social networks, ensuring the improvement of dwellings to appropriate levels, eliminating environmental risks, the provision of basic sanitation utilities (potable water, sewer utilities and rainwater drainage), electric power, telecommunications (telephone and internet utilities), and mobility (roads, bicycle lanes, streets, avenues), the provision of social equipment in the surroundings (health, education, recreation, police), at levels that would facilitate the social integration with other social sectors to favor the social mixture and prevent segregation. More than that, the improvement of settlements should be integrated to the urban and municipal planning, and the local government should be the one to establish that. Yet, these policies must be implemented through national housing policies dedicated to ensuring the right to housing and to the city beyond rhetoric. Doing so means abandoning the neoliberal postulates and achieving the decommodification of the access to and production of goods and services in the social urbanization.

It is paradoxical and even contradictory that global policies do foster policies of that nature based on fundamentals such as ensuring the Right to Housing or the City when, during their actual implementation, they foster the commodification of the indicators and the general market system as a way to fund them. Rights — particularly social rights —, have been the cornerstone used to build the Social Welfare State after the European post-war, based precisely on the opposite. That is, de-commoditizing basic social goods and services required for the reproduction of workers. It was necessary to build systems that were capable of isolating the market relationships from these social goods and services in order to ensure that they could be universal and reach most part of the population¹⁶.

The decommodification intervention of the State in the housing sphere involves two aspects: housing production and the access of the population to such housing. Although the first may thrive under capitalist mercantile relations — for instance, by con-

tracting private companies to build social housing —, the decommodification must take place in the access to such housing by means of different types of subsidies to lower-income segments through collective contribution funds. This means that lower-income segments would have access to appropriate housing and urban services by means of the investment of resources in collective funds at a proportion that were adequate to their income, so as to promote cooperative systems of social production of the habitat, generate jobs, promote production with limited profits, and incorporate social and civil organizations as active players in the production of that habitat.

NOTES

1. According to the UN-Habitat, “a dwelling in a precarious settlement is a group of people who lives under the same roof in a urban zone deprived of one or more of the following conditions: (1) a durable dwelling of permanent nature, capable of offering protection against adverse weather; (2) sufficient vital space, with no more than three people sharing a room; (3) easy access to treated water in sufficient quantity at an affordable price; (4) access to adequate sanitary equipment: private toilet or public toilet shared with a reasonable number of people, and; (5) ensurance of the ownership of the real estate to prevent forced evictions” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012, p.64).
2. There are also other precarious forms of solving housing needs, such as tenements or boarding houses, occupation of empty buildings, clumped up in other dwellings or out in the public space.
3. Davis denominated these areas as “Hyperdegraded Urban Zones” (DAVIS, 2007, p.35).
4. In a recent article, Pérez (2014) made an excellet review of authors that have analyzed the problem from a critical perspective.
5. Several years ago, we proposed the concept of Worthy Habitat as the goal of a policy of that nature, which obviously includes Worth Housing (established as a right in most national constitutions), but also includes other factors that, together, generate the minimum desired level of quality of life of families, according to the integrality that demands that interdependence of human rights (BARRETO, 2010).
6. To attest that, when the neoliberal policies of the Consensus of Washington predominated in Latin America the population in precarious settlements grew in 10,000,000 inhabitants, while in the last decade, when anti-neoliberal government prevailed, a reduction of 5,000,000 was observed (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017).
7. For the most recent changes in the Argentinean housing policy, see Barreto (2018).
8. Different authors have analyzed these paradigms. See Martínez (2011).
9. However, massive relocation experiences have occurred recently, such as in the cities of Córdoba and Posadas, in Argentina, which have caused processes of urban segregation (BRITES, 2012; ELORZA, 2016).
10. Translator's note: Especially in Latin America, a person who supports or works toward political independence, especially one supporting radical changes in an existing government or from an existing system of government. (Based on the Random House Unabridged Dictionary, © Random House, Inc. 2018).
11. For the case in Chile, see page 24 of Sepúlveda Ocampo *et al.* (2005).
12. Pérez (2014) used the concept of “degradation” to characterize these new urbanizations.

13. A similar approach was implemented in Colombia, even though it did not have such an impact as few were the low-income families that could afford the payments, since such credits were often and exactly the factors that led to poverty (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2012).
14. The compilation of works done by Barreto and Lentini (2015) provides a broad scenario of that policy.
15. Antonucci *et al.* (2017) have made a good analysis of that policy.
16. This is the perspective on social rights defended by authors such as Esping Andersen (1993).

REFERENCES

- ANTONUCCI, D. *et al.* Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a política habitacional no Brasil. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.). *Barrios populares Medellín, favelas São Paulo*. São Paulo: FAU-USP, 2017. p.48-65.
- BARRETO, M.A. El concepto de “hábitat digno” como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*, v.25, n.69, p.161-187, 2010.
- BARRETO, M.A. La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.33, n.2, p.401-436, 2018.
- BARRETO, M.; LENTINI, M. (Coord.) *Hacia una política integral de hábitat: aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2015.
- BRITES, W. *Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada*. Quito: FLACSO Ecuador, 2012. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409123253/gthi2-6.pdf>>. Acceso: 15 nov. 2016.
- CARTA por el derecho a la ciudad: 2005. *Revista Paz y Conflictos*, n.5, p.184-196, 2012. Disponible en: <https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf>. Acceso: 9 sept. 2018.
- DAVIS, M. *Planeta de ciudades miserias*. Madrid: Foca, 2007. p.35.
- DE SOTO, H. *El misterio del capital*. Lima: El Comercio, 2000.
- ELORZA, A. Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social: el caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuaderno Urbano*, v.20, n.20, p.71-94, 2016.
- ESPING ANDERSEN, G. *Los tres mundos del estado del bienestar*. València: Edicions Alfons El Magnànim, 1993.
- FIORI, J. *et al.* Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro. *Cuaderno Urbano*, v.3, n.3, p.203-221, 2002.
- LOPERA PÉREZ, J. *et al.* Intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.). *Barrios populares Medellín, favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2017. p.33-45.
- LOPERA PÉREZ, J.; GONZÁLEZ AVENDAÑO, D. La vivienda: ¿derecho o mercancía? intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011. In: ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.). *Barrios populares Medellín, favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2017. p.108-119.
- LOS ÁNGELES TIMES. *La debacle de la vivienda en México*. Veracruz: Los Angeles Times, 2017. Disponible en: <<http://www.latimes.com/projects/la-me-mexico-housing-es/>>. Acceso en: 12 enero 2018.

MARTÍNEZ, E. *Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano: impulso y freno del aporte regional a la innovación del hacer ciudad con sus pobladores*. Montevideo: Editorial CSIC, 2011.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2012. p.64.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Nueva agenda urbana*. Ciudad de México: ONU-Habitat, 2017. Disponible en: <www.habitat3.org>. Acceso: 12 dic. 2017.

ORTIZ, E. Con los pies en la tierra. In: ORTIZ, E.; ZÁRATE, L. *Vivitos y coleando*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2002. p.13-20.

PÍREZ, P. La mercantilización de la urbanización: a propósito de los “conjuntos urbanos” en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.29, n.3, p.481-512, 2014.

PORTES, A.; ROBERTS, B. La ciudad bajo el libre mercado: la urbanización en América Latina durante el experimento neoliberal. In: PORTES, A. *et al.* (Coord.). *Ciudades latino-americanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2008. p.13-59.

SEPÚLVEDA OCAMPO, R. *et al.* *Mejoramiento del parque habitacional*. Santiago: Universidad Nacional de Chile, 2005.

ZUQUIM, M.; SÁNCHEZ MAZO, L. (Org.). *Barrios populares Medellín, favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2017.

MIGUEL ANGEL BARRETO | ORCID iD: 0000-0002-1098-3800 | Universidad Nacional del Nordeste | Facultad de Arquitectura y Urbanismo | Instituto de Investigación para el Desarrollo del Territorio y el Hábitat Humano | Av. Las Heras 727 (H3500), Resistencia, Provincia de Chaco, Argentina | E-mail: <mabarreto@arnet.com.ar>.

Como citar este artigo/How to cite this article

BARRETO, M.A. The (desired) future of precarious settlements in Latin America. *Oculum Ensaio*, v.15, n.3, p.353-375, 2018. <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4254>