

Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance

Adriana Laura Massidda

Doctora en Arquitectura por la Universidad de Cambridge
Becaria Postdoctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, Argentina.

Correo: a.massidda@conicet.gov.ar

Fecha de recepción: 27/03/2018

Aceptación final del artículo: 10/07/2018

Villas, asentamientos, barriadas, slums, shantytowns: ¿cuáles son las definiciones que hemos elegido para hablar de la ciudad informal, y con qué sentido asignamos al utilizarlas? Un desafío en cuanto a los términos utilizados refiere a la comunicación: esto se vuelve particularmente evidente en los congresos internacionales. Por ejemplo, ¿a qué espacios urbanos referimos exactamente al decir “villa”? ¿Qué puntos en común hay entre distintas conceptualizaciones tales como la argentina, colombiana y peruana? ¿Son relevantes los términos shantytown o slum en el debate latinoamericano? ¿A qué refiere el término “informal” en “informalidad urbana”: a una condición jurídica, una de planeamiento urbano, o una estética? Un segundo desafío, además, es el de trazar o cuestionar las fronteras mismas del concepto para continuar avanzando con la expansión del campo disciplinar manteniendo claridad en el análisis. La definición, por ejemplo, se vuelve crucial a la hora de indagar en los orígenes de las villas porteñas.

Este artículo se propone revisar brevemente las definiciones y conceptualizaciones de ciudad informal que se han elaborado y usado hasta el momento en aras de otorgar mayor precisión a nuestros análisis. Esta revisión incluye tanto literatura internacional como argentina, aunque se enfoca en definitiva en el caso de Buenos Aires dado que su interés último es el de analizar los antecedentes históricos, en el largo plazo, de la informalidad en dicha ciudad.

Palabras clave: asentamientos; informalidad urbana; pobreza urbana; terminología; villas

How to Name Urban Informality: A Revision of Current Definitions, their Analytic Implications and their Scope

Villas, asentamientos, barriadas, slums, shantytowns: What are the definitions we have chosen to talk about the informal city, and what sense do we assign when using them? A challenge regarding the terms used refers to communication: this becomes particularly evident in international congresses. For example, to what urban spaces do we refer exactly when we say villa? What are the commonalities between different conceptualizations such as the Argentine, Colombian and Peruvian ones? Are the terms 'shantytown' or 'slum' relevant in the Latin American debate? What does the term 'informal' refer to in 'urban informality': to a legal condition, an urban planning one, or an aesthetic one? A second challenge, moreover, is to trace or question the very borders of the concept in order to continue advancing with the expansion of the disciplinary field while maintaining clarity in the analysis. The definition, for example, becomes crucial when it comes to tracing the origins of the villas of Buenos Aires.

This paper aims to briefly review the definitions and conceptualizations of the informal city that have been developed and used so far in order to give greater precision to our analyzes. This revision includes both international and Argentine literature, although it focuses on the case of Buenos Aires given that its ultimate interest is to discuss the historical antecedents of informality in that city in the longer run.

Key words: *slums; shantytowns; terminology; urban informality; urban poverty*

Introducción

Este artículo se propone revisar algunas definiciones y conceptualizaciones de ciudad informal que se han elaborado y usado hasta el momento, tanto en Argentina como internacionalmente, en aras de otorgar mayor precisión a nuestros análisis en un contexto de continua expansión del campo. A lo largo de las últimas décadas han sido propuestas varias definiciones de villas y asentamientos en el contexto de Buenos Aires, entre las cuales se destacan las de Alicia Ziccardi (1977) y María Cristina Cravino (1998, 2006; Cravino & Varela, 2008). La precisión de estas definiciones ha demostrado ser de gran productividad analítica. Estas se insertan en un debate más general sobre informalidad urbana en Latinoamérica y a nivel global, siendo este último desarrollado principalmente en lengua inglesa. Se hace necesario entonces re-examinar las definiciones de informalidad que manejamos para el caso de Buenos Aires tanto para otorgar exactitud al debate local como para insertarlo con efectividad en el debate internacional, enriqueciendo a ambos en el intercambio.

El artículo observa, en las definiciones de informalidad elaboradas hasta el momento, tres aspectos principales puestos en juego para delimitar aquello que es

ciudad informal y lo que no: la condición jurídica de la tenencia de las tierras; la existencia o no de infraestructura básica (tendidos de agua potable y desagües cloacales y pluviales; pavimentaciones; energía; inundabilidad); y los aspectos edilicios, morfológicos o incluso visuales del trazado en cuestión. A modo de hipótesis, se propone que en el caso de Buenos Aires ha sido la condición jurídica la que ha resultado crucial en la definición de si un área urbana es denominada informal o no, mientras que la inexistencia de infraestructura y la precariedad en la construcción han sido aspectos contextuales. Este es, a rasgos generales, un punto en común con las definiciones relevadas en referencia a Latinoamérica y a Perú, donde se suma la atención al ajuste a códigos de planeamiento. En el contexto académico global, en contraste, no encontramos una conceptualización con consenso general sino más bien un debate abierto. En efecto, los aspectos jurídico, infraestructural y morfológico son abordados de distinto modo y con diferentes grados de énfasis en los trabajos relevados, sin que predomine una definición en particular.

El artículo comienza por repasar las definiciones de informalidad urbana utilizadas en la discusión académica internacional. Se contrastan, en particular, las nociones de *urban informality*, *slum* y *shantytown*. Se continúa por sintetizar las conceptualizaciones de villas y asentamientos utilizadas en la bibliografía argentina, en particular referidas a Buenos Aires, hasta el momento, y se las compara con la modalidad de loteos populares tanto antes como después del cambio de legislación de 1977. Las concepciones de villas y asentamientos elaboradas para Buenos Aires son asimismo puestas en contexto con otras en Latinoamérica, tomando una selección de textos producidos en referencia a la ciudad latinoamericana en general y a los casos de Perú y Lima como referencia. Con los textos relevados no pretendo dar cuenta de la totalidad de lo conceptualizado para las ciudades de Latinoamérica sino ofrecer una síntesis concisa y relevante. En tercer lugar, el artículo se propone utilizar las definiciones encontradas para indagar la informalidad urbana en Buenos Aires en el largo plazo. Dicho de otro modo, se utilizarán las nociones relevadas para proponer diversas respuestas a la pregunta de cuáles son las manifestaciones más antiguas de informalidad en nuestro territorio. En resumen, el artículo espera cuestionar y avanzar en diversas conceptualizaciones sobre informalidad desde el caso argentino, enmarcando a este en un debate global, y esperando efectuar aportes a diversas escalas de análisis. Cabe aclarar que la revisión propuesta está centrada en definiciones académicas y no en categorizaciones hechas por entes públicos o gubernamentales. Una revisión exhaustiva de estas últimas es de gran interés pero excede los límites del presente texto. Puede consultarse al respecto el trabajo de Cravino y Varela (2008). El análisis propuesto, de todos modos, sirve en sí mismo para analizar en perspectiva crítica casos de formulación e implementación de políticas públicas.

El debate global en lengua inglesa

El debate global sobre la ciudad informal, desarrollado principalmente en lengua inglesa, ha hecho uso de tres términos que no por referir a casos similares son

necesariamente intercambiables: *urban informality*, *slum* y *shantytown*. *Urban informality*, o informalidad urbana, es el término principal utilizado por la bibliografía en el campo, y sin embargo su definición permanece aún extremadamente móvil. En efecto, *urban informality* se ha utilizado no sólo para englobar modalidades diversas de espacialidad informal sino también condiciones no necesariamente espaciales tales como la existencia de trabajo o mercado informal en contextos urbanos. Esto lo vuelve un término extremadamente laxo. Las aproximaciones que me interesa revisar aquí son la elaborada por Ananya Roy y Nezar AlSayyad en un volumen ya clásico, *Urban Informality*, que aborda tanto el mercado de tierras como el mercado de trabajo; la propuesta por Colin McFarlane y Michael Waibel en *Urban Informalities*; la elaborada por Felipe Hernández y Peter Kellett en *Rethinking the Informal City*; y la presentada en *Cities from Scratch*, en particular el capítulo 'A Century in the Present Tense', por Brodwyn Fischer. En estas dos últimas no sólo se discute el término en relación a morfología urbana, diseño arquitectónico y planeamiento, sino que se abre también el debate sobre la existencia histórica de lo informal en el subcontinente latinoamericano en tanto espacio no planificado (Roy & AlSayyad, 2004; McFarlane & Waibel, 2012; Hernández & Kellett, 2010; Fischer, 2014). Denomino "global" a este debate dado que, si bien se realiza en un idioma y un contexto académico específicos (instituciones de habla inglesa en el Norte global), constituye un campo dinámico que congrega especialistas provenientes de muy diversas áreas del mundo. Dicho de otro modo, sin intención de desconocer un contexto internacional donde el noratlántico ha sido concebido históricamente como predominante (tanto por sí mismo como por la resultante "periferia"), llevando a una situación que puede ser pensada como colonialismo académico (Hountondji, 2009), considero al debate sobre informalidad como construido en buena medida por investigadores¹ en diálogo sur-norte o sur-sur quienes toman al idioma inglés como plataforma comunicativa y no necesariamente a su tradición académica como limitante.

Roy y AlSayyad, en su volumen co-editado, evitan explícitamente definir la informalidad urbana en términos precisos, dado que consideran que esta varía localmente y que no sólo es imposible producir una definición global sino que también dicho ejercicio podría clausurar la discusión precisamente allí donde radica su riqueza (Roy & AlSayyad, 2004, p. 4). Más allá de esta atención al balance entre escalas locales, regionales y globales, sin embargo, el primer capítulo del volumen sugiere que la mirada de AlSayyad en particular deriva de estudios sobre informalidad económica y laboral (AlSayyad, 2004). Entonces, aunque en su párrafo inicial del prólogo AlSayyad sugería una conceptualización ambigua ("[p]or informalidad urbana me refiero a la manifestación de procesos informales en el ambiente urbano";² Roy & AlSayyad, 2004, p. 1), esta va cobrando forma a lo largo de las páginas que siguen. Así, las sucesivas menciones a los "procesos informales" referidos dejan ver que estos son económicos (AlSayyad, 2004, pp. 10-15). Queda suspendida, entonces, la definición espacial sobre la informalidad, con la excepción de algunos capítulos específicos que analizan subdivisiones ilegales de tierra rural en la periferia urbana (recordemos que se trata de una compilación). Es

¹ Utilizaré la forma '-xs' para denotar el género combinado masculino y femenino.

² Todas las traducciones desde originales en inglés para el presente artículo son mías.

interesante notar que, a pesar de referir a la tradición académica latinoamericanista como generadora de herramientas teóricas de relevancia global, el texto de AlSayyad no revisa ni incorpora las conceptualizaciones producidas en Latinoamérica. El idioma puede haber presentado una dificultad para este intercambio.

En un segundo volumen compilado McFarlane y Waibel conceptualizan la informalidad en su contraste e interrelación con la esfera formal. Tal como hacían Roy y AlSayyad, McFarlane y Waibel definen el tema de estudio en rasgos muy generales, refiriéndonos a los capítulos del libro para encontrar una territorialización del término en condiciones específicas. Es entonces en estos donde problemáticas tales como la disputa por el espacio urbano o la propiedad del suelo aparecen. Se aclara en la introducción, sin embargo, que la dicotomía informalidad/formalidad puede ser entendida en distintos ámbitos: como espacios urbanos, como categorías de actividades o grupos humanos (por ejemplo, el trabajo informal), como regulación/desregulación (por ejemplo en relación a procesos de gobernabilidad), o como formas de conocimiento y experiencia. La idea de informalidad propuesta entonces ampliamente excede el mercado de tierras.

Aproximándose a la idea de informalidad desde las disciplinas espaciales, a su vez, Hernández y Kellett piensan a la ciudad informal como aquella no planificada. En particular, los autores la leen como aquella tradicionalmente considerada “sin forma” por el poder político y de la arquitectura y el planeamiento profesionalizados, cuestionando esta postura y al término (Hernández & Kellett, 2010: 1). La crítica de Hernández y Kellett se enmarca en un breve análisis de las prácticas de la conquista española en el continente americano y al modo en que la planificación (entendida en este marco como el esquema de grilla ortogonal, plaza central y reparto de tierras que las Leyes de Indias prescribían) fue utilizada como instrumento no sólo de apropiación del territorio sino también de imposición de un orden militar, cultural, político, económico, social y jurídico. Esta idea es seguida de cerca por Brodwyn Fischer (Fischer, 2014). Objetando la estigmatización histórica experimentada por los espacios autoconstruidos en Latinoamérica, entonces, Hernández, Kellett y Fischer cuestionan la legitimidad del planeamiento como naturalizador de prácticas urbanas mediante un breve repaso de la genealogía de la ciudad no-planificada en latinoamérica. La idea de *urban informality* planteada por estos autores presenta puntos en común con el análisis realizado por Charlotte Vorms respecto al viraje del uso del término “extrarradio” al de “barrio de chabolas” en la Madrid de mediados del siglo XX (Vorms, 2017). Volveremos sobre estos puntos en el tercer apartado. Es interesante notar que Hernández y Kellett no hacen referencia a la situación jurídica de la tenencia de la tierra en su análisis.

Slum es probablemente el término en idioma inglés más ampliamente utilizado por el público en general y por organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas. Sin embargo, su utilización y alcance son extremadamente porosos, lo cual debilita su capacidad analítica. Naciones Unidas, por ejemplo, considera *slum* (o asentamiento precario, en su versión en castellano) a cualquier espacio que presente precariedad infraestructural y/o hacinamiento y/o status residencial

precario (ONU-Habitat, 2003; ver también las páginas web de la organización). Resalto la conjunción “y/o” para notar la amplia cantidad de situaciones espaciales que de esto resultan. En su uso más general, de un modo similar al castellano ‘tugurio’, *slum* refiere a cualquier entorno de hacinamiento, pobreza y habitabilidad deteriorada (“slum”, s. f.; “tugurio”, 2014; “slum, n.1”, s. f.). Quedan abarcados, entonces, entre otros, tanto los *tenements* (equivalentes a conventillos en altura), conventillos y pensiones como los asentamientos construidos sobre terreno ocupado (villas entre ellos). Sin embargo, unos y otros presentan problemáticas notablemente distintas: mientras el/la habitante del *tenement* o conventillo paga un alquiler mensual por su derecho a habitación, el/la habitante de terreno ocupado no; *tenements* o conventillos se encuentran típicamente en los centros urbanos, mientras que la villa u otras modalidades informales pueden estar tanto en centros como en periferias; el *tenement* en particular consiste en vivienda en altura y sus problemas materiales principales son de acceso a ventilación e iluminación adecuadas, mientras que típicamente en villas lo son la falta de infraestructura y la inundabilidad. Esto conlleva problemáticas espaciales, de tenencia y de posicionamiento ante las esferas privada y estatal distintas para ambos ejemplos, y con ellas diferentes intervenciones estatales. En efecto, algunas modalidades estatales clásicas de abordar los problemas de habitabilidad en *slums* (refiriendo a *tenements*) han sido regulatorias y han buscado limitar la degradación del espacio prescribiendo mínimos de aire y luz por pieza, máximos de personas por baño, o condiciones de mantenimiento edilicio (Gray, 1946). Una regulación de este tipo, sin embargo, es de limitada utilidad para *slums* entendidos como villas. *Slum* así definido abarca también vivienda precaria construida en terreno propio, lo cual conlleva su propia conjunción de problemáticas específicas. Entonces, aunque la amplitud del concepto da escala a la discusión, le quita simultáneamente cuerpo y exactitud. Se ha criticado además el uso actual del término *slum* dada la estigmatización histórica que conlleva (Gilbert, 2007).

Como modalidad específica de informalidad urbana, *shantytown* es un término menos ubicuo, aunque de creciente uso, que ofrece mayor precisión, y que literalmente refiere a una ciudad o un pueblo de casillas (“shantytown”, s. f.; “shanty, n.1”, s. f.). La historiadora Lisa Goff vincula el origen de esta denominación con el empleo de *shanty* o *chanty* (en varias modalidades de deletreo, y en posible asociación al francés *chantier*) en el lejano oeste correspondiente al territorio actual de Estados Unidos para referir a una vivienda en madera de naturaleza temporaria y desmontable (Goff, 2016, p. 26). Una limitación del término *shantytown* refiere a las características morfológicas que presupone, ligadas a la precariedad en lo habitacional, lo cual corre el riesgo de quitarle actualidad dada la velocidad vertiginosa en que las villas (por ejemplo, en Buenos Aires) logran consolidarse en términos edilicios. En relación a esto, un segundo riesgo en la utilización de este término es el de esencializar a los asentamientos informales, vinculándolos con la espacialidad rural o leyéndolos en contraposición a los imaginarios asociados a lo moderno. Se oscurece entonces el hecho de que son ellos mismos parte constitutiva de la modernidad. Los *shantytowns*, que son probablemente el término que más se aproxima a la idea de villas, constituyen un sub-conjunto de informalidad urbana donde otras modalidades serían las casas tomadas, los ambientes alquilados en modo ilegal dentro de la trama formal (por

ejemplo los *beds in sheds*, o ‘camas en cobertizos’, en la Londres actual), o incluso el caso de los loteos fraudulentos (relevante sobre todo en Latinoamérica).

Definiciones referidas a Buenos Aires y su contextualización en Latinoamérica

La idea de *shantytowns* corresponde, en el contexto de Buenos Aires, a las nociones locales de villa y asentamiento, que son de hecho las conceptualizaciones más ampliamente utilizadas para referir a la ciudad informal. Alicia Ziccardi, en 1977, define la villa como un “conjunto de individuos y familias que participan de una común precariedad en la vivienda, una común ausencia de equipamiento colectivo, una común ilegitimidad en el uso del suelo, encerrado en límites geográficos fácilmente perceptibles” (Ziccardi, 1977, p. 1). Ziccardi contextualiza las villas como parte de un entorno social más amplio, el de la pobreza urbana, del cual sin embargo se diferencian por “el carácter de ‘intrusos’ en relación con las tierras que habitan” (Ziccardi, 1977, p. 2). Ya desde este momento encontramos, entonces, en las definiciones porteñas, a los aspectos jurídicos de la informalidad como el rasgo fundamental en definir la identidad y la esencia de las villas como tales, y a la precariedad espacial como una condición fundamental pero que forma parte del contexto. La definición de Ziccardi ha sido fundacional y retomada por gran cantidad de trabajos, incluyendo textos clásicos como el de Marta Bellardi y Aldo de Paula *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares* o el de Beatriz Cuenya *Programa de radicación e integración de villas y barrios carenciados de la Capital Federal* (Bellardi & de Paula, 1986; Cuenya, 1993). Esta conceptualización se trabaja en el marco de un campo centrado principalmente en el análisis de la organización y movilización vecinales y su relación, en general conflictiva, con el Estado.

Tal como ocurrió en su momento con la conceptualización de Ziccardi, la definición de villas y asentamientos propuesta más recientemente por María Cristina Cravino se ha convertido en fundacional, y es probablemente la más ampliamente utilizada en la bibliografía argentina sobre el tema. Las villas se definen, para Cravino, en base a diez parámetros, consistiendo en tramas urbanas *irregulares* ubicadas en sectores relativamente centrales, de alta densidad poblacional y precariedad edilicia, y producto de la suma agregada de construcciones individuales a lo largo del tiempo (Cravino, 1998). La autora comienza a elaborar esta definición alrededor de 1998, densificándola a lo largo de los años siguientes. He resaltado “irregulares” porque, aunque la condición de ocupación de las tierras no es presentada por Cravino de modo explícito hasta su definición clásica de 2006, puede inferirse de este término y del resto del trabajo, resultando de hecho esencial. En particular, surge el contrapunto entre villas y asentamientos, siendo estos últimos diferenciables por tener tramas regulares, ubicaciones periféricas, y ser producto de tomas de tierra colectivas (usualmente de terreno privado, y ya no fiscal como era el caso de las villas) (Cravino, 2006). En 2008 la autora desarrolla, en coautoría con Omar Varela, una revisión exhaustiva de la terminología utilizada por entes públicos y gubernamentales para referir a distintos espacios de pobreza urbana, encontrando una enorme amplitud de términos, a menudo ambiguos, que

aunque parecen en algunos casos buscar evitar la estigmatización llevan invariablemente a la confusión conceptual (Cravino & Varela, 2008).

En cuanto a las definiciones utilizadas en referencia a otras ciudades de Latinoamérica, cabe destacar que en los casos relevados se considera también a la tenencia irregular como condición imprescindible para un asentamiento sea analizado como informal. Al mismo tiempo, se presta una atención a los loteos pirata que la bibliografía referida a Buenos Aires no presenta (Abramo, 2012; Calderón Cockburn, [2013]; Riofrío, 2003; Clichevsky, 2009). Se incluye en las consideraciones, además, a las regulaciones urbanas (las normas oficiales respecto a qué tierra puede recibir construcción y bajo qué parámetros), las cuales como vimos eran fundamentales para Hernández y Kellett pero no así para lxs autorxs relevadxs en relación a Buenos Aires. De acuerdo a Pedro Abramo, entonces, y en referencia a la ciudad latinoamericana en general, la informalidad consiste en “territorios populares urbanos al margen de las reglas y de las normas oficiales [... resultantes de la] acción irregular y/o clandestina de loteadores y a procesos de ocupación popular de parcelas urbanas y periurbanas” (Abramo, 2012, pp. 37-41). Para el caso del Perú, siguiendo a Julio Calderón Cockburn:

[l]a ciudad ilegal alude a prácticas sociales de agentes (empresarios, pobladores) que vulneran el marco legal existente [...] Las vías en que se materializa la ciudad ilegal e informal admiten modalidades como la invasión de tierras, los mercados informales de tierras (a cargo de promotoras o traficantes), los alquileres subestándar y la edificación en zonas no autorizadas. (Calderón Cockburn, [2013], pp. 119-120)

Riofrío, por su parte, escribiendo en inglés para Naciones Unidas en referencia a Lima, parte del término *slums* y traza las distinciones entre sus correspondientes “tugurios”, “barriadas”, “pueblos jóvenes” y “asentamientos humanos”, diferenciando a los primeros por su posición central en Lima y a los tres últimos por el momento de su emergencia (Riofrío, 2003). Es importante notar que estas definiciones discuten la idea de ciudad informal en general mientras que la bibliografía porteña analizada buscaba definir los casos más específicos de villas y asentamientos.

Vemos entonces que en los textos de Abramo, Calderón Cockburn y Riofrío la informalidad urbana es conceptualizada en base a premisas similares a las utilizadas para Buenos Aires, aunque los contextos socio-geográficos presentan algunas diferencias. En efecto, en Buenos Aires no puede hablarse de loteos fraudulentos o pirata hasta el año 1977 dado que, aunque existían numerosos procesos de subdivisión y venta de tierra rural no urbanizada para fines habitacionales, estos eran iniciados por sus dueñxs y no se encontraban en contradicción con legislación existente (Torres, 1993: 15-16). De hecho, la autoconstrucción de viviendas propias en loteos suburbanos constituyó una modalidad de habitación popular crucial a lo largo del siglo XX para el crecimiento vertiginoso de la metrópolis. Al mismo tiempo, los loteos despertaron polémicas dado que colocaban a lxs habitantes en una situación de vulnerabilidad

infraestructural y beneficiaban principalmente a lxs especuladorxs inmobiliarixs a costa del esfuerzo colectivo popular y/o de los presupuestos municipales (Gorelik, 1998). Sin embargo, los loteos simultáneamente proporcionaban una alternativa viable de acceso al suelo para las clases trabajadoras: a diferencia de las villas, las familias que adquirían lotes no se encontraban expuestas a amenazas de desalojo. Esta situación cambió en 1977, cuando se promulgó la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que prohíbe la venta de tierra no urbanizada (Provincia de Buenos Aires, 1977), anulando esta opción y dando lugar a un mercado de loteos pirata (Torres, 1993: 28-29). La bibliografía producida en referencia a Buenos Aires, sin embargo, nunca otorgó el mismo protagonismo a los loteos fraudulentos en su conceptualización de la informalidad que aquella elaborada para otras ciudades latinoamericanas. En síntesis, podemos hablar de dos tipos de incumplimiento de normas oficiales: dominial y de código (Clichevsky, 2009). Es la bibliografía referida a Buenos Aires, se atiende principalmente a la primera, mientras que, en casos como los de Perú o Latinoamérica, se piensan en conjunción ambas.

El origen histórico: villas, márgenes, informalidad

En 2009 Jorge Francisco Liernur propuso una revisión en la cual definió a las villas como “conjuntos de habitáculos construidos con recursos primarios con el propósito de paliar de manera urgente la necesidad elemental de un cobijo, [...] ocupando con frecuencia en forma irregular el lugar en que se instalan”, y que: (1) responden al crecimiento demográfico de una masa de trabajadorxs urbanxs que la oferta habitacional privada y/o pública no llega a absorber; (2) crecen y se multiplican constantemente; y (3) han sido denominadxs “villa miseria” por la prensa y la opinión pública. Por consiguiente, concluye Liernur, villas son aquellas que “comenzaron a existir durante el primer gobierno del general Juan Domingo Perón” (Liernur, 2009, p. 8). Liernur cuestiona entonces la idea de que agrupaciones de vivienda precaria previas a dicho gobierno, como el Barrio de las Ranas o los barrios de emergencia construidos como resultado de la crisis de 1929, constituyeran “villas”.

La definición propuesta por Liernur abre las puertas a la discusión acerca de las manifestaciones más antiguas de la informalidad o las villas en territorio porteño, y al mismo tiempo presenta algunos problemas. En primer lugar, el crecimiento sostenido del trabajo urbano no data del gobierno de Perón sino que comienza a mediados de los años '30 (Rock, 1987, pp. 231-235): ¿cómo damos cuenta entonces de aquellas agrupaciones de vivienda precaria que hubieran surgido durante los años '30 y que responden a los primeros dos puntos de su definición sin ser consecuencias de la gestión peronista? Los ejemplos más conocidos de estas agrupaciones son Villa Desocupación y la villa de Bajo Belgrano. Sin embargo, las escasas fuentes disponibles sobre el tema sugieren que podrían haber existido más espacios con estas cualidades sobre los cuales no han quedado registros (GEOS S.R.L. Ing. Consultores, 1971, p. 22; Scobie, 1972). En segundo lugar, tal como los primeros puntos de la definición misma de Liernur reflejan, la emergencia y expansión de las villas responde a causas estructurales y adscribirlas a un

gobierno específico no sólo quita capacidad analítica a la conceptualización sino que además corre el riesgo de volverla inexacta (Snitcofsky, 2016). La excesiva identificación de la idea de villa con la gestión peronista de 1945-1955, además, evoca las conceptualizaciones propuestas en los años '50 por Gino Germani, cuestionada por bibliografía posterior, y retomar sus presupuestos torna imprescindible dar respuesta a esos cuestionamientos (Gúber, 1991; Gorelik, 2005; en relación a las críticas a la idea de marginalidad véase Geraghty & Massidda, en prensa). Por último, proponer que la definición de "villas miseria" sólo aplica a aquellos espacios que, a mediados de siglo XX, comienzan a ser llamados extensivamente "villas miseria" no sólo corre el riesgo de transformarse en una tautología, sino que además desaprovecha la oportunidad de trabajar sobre la genealogía y usos anteriores del término. En efecto, aunque la presuposición extendida en la bibliografía argentina es que la denominación comenzó a utilizarse hacia los años '50, existen antecedentes de su uso en los '30 y un trabajo historiográfico gana en riqueza y exactitud al abordarlos (Sibellino, 1933; Cámara de Diputados, 1933, p. 932; citado en Ñíngo Carrera & Fernández, 2007, p. 130).

Preguntarnos por las manifestaciones más antiguas de la informalidad en un territorio específico, por ejemplo, el de Buenos Aires, lleva a interpelar las definiciones analizadas. Conceptualizar a la informalidad urbana en base a su condición de no-adherencia a un marco formal, en particular, lleva a postular que existe "informalidad" en tanto existen dichas reglas. Dicho de otro modo, si lo que define a la villa es su condición de tenencia ilegal de la tierra, esta existirá en tanto podemos hablar de propiedad del suelo en el contexto urbano. Si lo que define a la ciudad informal es no ajustarse a los códigos de planeamiento vigentes, existe como tal en cuanto se imponen estos. A nivel histórico la codificación de la propiedad de la tierra y la emergencia del planeamiento urbano pueden concebirse como parte de un proceso extremadamente gradual, complejo y extenso relacionado con la emergencia de la ciudad capitalista en la era moderna. Muy lejos de cualquier ambición de sintetizar semejantes transformaciones en unas pocas líneas, me interesa aquí distinguir dos temporalidades. Por un lado, en lo que refiere al territorio hispanoamericano, la Conquista española impone un modelo de ciudad regimentada sobre la cual tenemos fuentes limitadas, pero pueden haber existido gran cantidad de asentamientos que escaparan al trazado impuesto. Entretejiendo varios de los puntos abordados en este artículo, Fischer sintetiza esta discusión magistralmente:

La ciudad pobre e informal en Latinoamérica existió desde mucho antes de ser nombrada. Aunque las definiciones actuales de dichos barrios vulnerables y periféricos varían, tienden a coincidir en algunos aspectos básicos: situaciones ilegales o semilegales de tenencia de la tierra, construcción substandard, falta de planeamiento urbano formal, una población principalmente no-blanca, y poco o ningún acceso a bienes y servicios públicos. De acuerdo a estos criterios, todo tipo de asentamientos urbanos coloniales y decimonónicos podrían haber sido llamados 'tugurios informales' si es que hubieran sido suficientemente inusuales como para recibir un nombre (Fischer, 2014: 11-12).

Por otra parte, como parte de un volumen que analiza los términos que se han utilizado para referir a las periferias urbanas (no la informalidad exactamente, aunque ambas presentan coincidencias), *What's in a Name*, Charlotte Vorms analiza el uso sucesivo de los términos “extrarradio”, “suburbio” y “chabola” en el contexto de Madrid durante el siglo XX (Vorms, 2017). En particular la autora encuentra que la emergencia y creciente utilización de “chabolas”, entendidas como construcciones sin permiso municipal, se corresponde con la implementación de nuevos marcos de planeamiento impulsados por el franquismo a partir de 1946, y en particular desde 1957. La principal diferencia de las chabolas con construcciones anteriores similares es entonces su desajuste a dichos marcos. Una vez más es entonces el planeamiento quien “relega a ciertas áreas a la ilegalidad” (Vorms, 2017: 210). La pregunta por quién crea lo informal, o qué espacialidades son las que pre-existen, no es entonces ociosa dado que tiene que ver con quién detenta la legitimidad del manejo del espacio: mientras que el término “in-formal” denota un elemento que no se ajusta a un orden preestablecido, podría pensarse a dicho orden como aquel que se encuentra fuera de lugar. La planificación moderna en Latinoamérica, por ejemplo, fue impuesta sobre un territorio donde ciertas formas de habitabilidad y ordenamiento espacial preexistían, declarándolas fuera de regla. Una cita de Roy recuperada por McFarlane y Waibel sintetiza indirectamente esta conceptualización: “[l]a informalidad entonces no es una serie de actividades desreguladas que yace *más allá del* planeamiento; más bien es el planeamiento el que inscribe y delimita a lo informal a través de la designación de algunas actividades como autorizadas y otras como no autorizadas” (Roy, 2009, p. 10; citada en McFarlane & Waibel, 2012, p. 4).

Reflexiones finales: la informalidad urbana en perspectiva histórica

En contraste a un contexto internacional donde los términos *urban informality* y *slum* presentan inflexiones y significados múltiples, y donde *shantytown* refiere principalmente a la precariedad espacial, las definiciones elaboradas en el contexto de Latinoamérica otorgan centralidad a la tenencia de la tierra y la sujeción a códigos de planeamiento. La atención al marco jurídico y planificador por parte de las investigaciones relevadas no es fruto de un posicionamiento alineado con aquel del Estado sino de una preocupación por la vulnerabilidad para los habitantes que dicho desajuste conlleva.

Las definiciones argentina y latinoamericana nos remiten al ámbito de la ciudad capitalista, en particular aquella producida desde la era industrial. Retomando las discusiones abiertas por Hernández y Kellett, Roy, Vorms, y McFarlane y Waibel, la emergencia de la ciudad moderna y su vinculación con la sistematización de la herramienta técnica de planificación urbana se encuentran íntimamente ligadas a este proceso y son fundamentales a la hora de producir una conceptualización de informalidad por la negativa: el concepto opera, efectivamente, en base a lo que estos espacios no tienen, o no son, desde la perspectiva del Estado. Este interés en la significación histórica de espacios de informalidad es asimismo rescatado por Fischer, quien enfatiza la existencia de asentamientos precarios desde el siglo XVI

en Latinoamérica (Fischer, 2014, pp. 12-13). Finalmente, subyace al análisis propuesto una pregunta por la legitimidad: pensar la informalidad urbana en el marco de la Conquista lleva a cuestionar las justificaciones jurídicas, éticas y teológicas utilizadas por esta para legitimar la invasión, y el modo en que estas se perpetúan en los modos de pensar la ciudad que actualmente utilizamos (Hernández & Kellett, 2010). Aunque estas discusiones llevan ya el debate sobre informalidad hacia otros campos, resultan productivas para desnaturalizar una construcción intelectual en la cual es la ciudad informal quien no calza. En efecto, dando vuelta la ecuación puede decirse que es el planeamiento el que necesita adecuarse a aquello “otro”, o bien, retomando una frase de Jorge Enrique Hardoy, que “deben existir errores profundos en la legislación de los países de América Latina cuando todos o casi todos los actos que realizan a diario millones de habitantes para sobrevivir son considerados ilegales” (Hardoy, 1989; citado en Calderón Cockburn, [2013], p. 119).

Bibliografía

ABRAMO, Pedro (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69.

ALSAYYAD, Nezar (2004). Urban Informality as a “New” Way of Life. En Ananya Roy & Nezar AlSayyad (Eds.), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Oxford: Lexington Books (pp. 7-30).

BELLARDI, Marta, & PAULA, Aldo de (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

CALDERÓN COCKBURN, Julio ([2013]). La ciudad ilegal en el Perú. *La Ortiga*, 3, 118-134.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Diario de sesiones*, Tomo II (1933).

CRAVINO, María Cristina (1998). Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo. Presentado en el 1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología.

CRAVINO, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.

CRAVINO, María Cristina, & VARELA, Omar (2010). Mil nombres para mil barrios: los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. En María Cristina Cravino (ed.), *Los mil barrios (in)formales: Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS (pp. 45-64).

CUENYA, Beatriz (1993). *Programa de radicación e integración de villas y barrios carenciados de la Capital Federal*. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

FISCHER, Brodwyn (2014). A Century in the Present Tense: Crisis, Politics and the Intellectual History of Brazil's Informal Cities. En Brodwyn Fischer, Bryan McCann, & Javier Auyero (eds.), *Cities from Scratch: Poverty and Informality in Urban Latin America*. Durham: Duke University Press (pp. 9-67).

GEOS S.R.L. ING. CONSULTORES (1971). *Relevamiento aerofotográfico terrestre en villas de emergencia en la Capital Federal: Villas de emergencia N°s 1;2;3;6;11;12;13a;13b;14;18 y 20*. Comisión Municipal de la Vivienda.

GERAGHTY, Niall & Adriana MASSIDDA (en prensa). Introduction. En Niall Geraghty & Adriana Massidda (eds.), *Creative Spaces: Urban Culture and Marginality in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies Publishers.

GILBERT, Alan (2007). The Return of the Slum: Does Language Matter? *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4), 697-713.

GOFF, Lisa (2016). *Shantytown, USA: Forgotten Landscapes of the Working Poor*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

GORELIK, Adrián (1998). *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

GORELIK, Adrián (2005). A produção da "cidade latino-americana". *Tempo Social*, 17(1), 111-133.

GRAY, George Herbert (1946). *Housing and Citizenship: A Study of Low-Cost Housing*. New York: Reinhold Publishing Corporation.

GÚBER, Rosana (1991). Villeros o cuando querer no es poder. En Rosana Gúber & Ariel Gravano, *Barrio sí, villa también: dos estudios de antropología urbana sobre producción ideológica de la vida cotidiana* (pp. 11-62). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

HARDOY, Jorge Enrique (1989). Reflexiones sobre la ciudad latinoamericana. En Mario Lungo (ed.), *Lo urbano: teoría y métodos*. San José: Consejo Superior Universitario Centroamericano/CSUCA.

HERNÁNDEZ, Felipe, & KELLETT, Peter (2010). Introduction: Reimagining the Informal in Latin America. En Felipe Hernández, Peter Kellett, & Lea Allen (eds.), *Rethinking the Informal City: Critical Perspectives from Latin America*. Oxford: Berghahn Books (pp. 1-19).

HOUNTONDJI, Paulin (2009). Knowledge of Africa, Knowledge by Africans: Two Perspectives on African Studies, *KCCS Annual Review*, 1, 121-131.

ÍÑIGO CARRERA, Nicolás, & FERNÁNDEZ, Fabián (2007). El movimiento obrero ante la organización y formas de rebelión de los desocupados: 1930 -1935. *Ciclos*, XVI(31/32).

LIERNUR, Jorge Francisco (2009). De las «nuevas tolderías» a la ciudad sin hombres: La emergencia de la «villa miseria» en la opinión pública (1955-1962). *Registros*, (6), 7-24.

MCFARLANE, Colin, & WAIBEL, Michael (2012). Introduction: The Informal-Formal Divide in Context. En Colin McFarlane & Michael Waibel (eds.), *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal* (pp. 1-12). Routledge.

ONU-Habitat. (2003). *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Londres: Earthscan.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1977). Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto-Ley 8.912).

RIOFRÍO, Gustavo (2003). The case of Lima, Peru. En *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report 2003*. UCL Development Planning Unit.

ROCK, David (1987). *Argentina, 1516-1987: from Spanish colonization to the Falklands War and Alfonsín*. London: Tauris.

ROY, Ananya (2009). Strangely Familiar: Planning and the Worlds of Insurgence and Informality. *Planning Theory*, 8(1), 7-11.

ROY, Ananya, & ALSAYYAD, Nezar (2004). Prologue/Dialogue. Urban Informality: Crossing Borders. En Nezar AlSayyad & Ananya Roy (eds.), *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia* (pp. 01-06). Oxford: Lexington Books.

SCOBIE, James (1972). Buenos Aires as a Commercial-Bureaucratic City, 1880-1910: Characteristics of a City's Orientation. *The American Historical Review*, 77(4), 1035-1073.

SNITCOFSKY, Valeria (2016). *Villas de Buenos Aires: historia, experiencia y prácticas reivindicativas de sus habitantes (1958-1983)*. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires.

TORRES, Horacio. (1993). *El mapa social de Buenos Aires: 1940-1990*. Buenos Aires: Secretaría de Investigación y Posgrado, 1993.

VORMS, Charlotte. Naming Madrid's Working-Class Periphery, 1860–1970: The Construction of Urban Illegitimacy. En Richard Harris & Charlotte Vorms (eds.), *What's in a Name?: Talking About Urban Peripheries*, 209–31. Toronto: University of Toronto Press, 2017.

ZICCARDI, Alicia (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos: El caso de Buenos Aires (1963-1973)*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.