

LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA INFORMALIDAD URBANA EN BUENOS AIRES. IMÁGENES, PERSPECTIVAS Y CONTROVERSIAS

SCHEINSOHN, Mariano

marianoscheinsohn@yahoo.com.ar

Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente FADU-UBA

Resumen

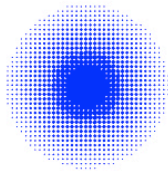
En los últimos veinte años una de las cuestiones más problemáticas en las principales metrópolis y megalópolis a nivel global es el rápido crecimiento y consolidación del hábitat informal. Una de las manifestaciones más claras de la creciente relevancia de esta cuestión –en el debate internacional– es el importante aumento y profusión de investigaciones, estudios, papers académicos, intervenciones y políticas públicas específicas que abordan esta problemática desde distintos puntos de vista metodológicos, teóricos y geográficos.

A pesar de haber transcurrido varias décadas de investigaciones, estudios e intervenciones, la precariedad, desigualdad y asimetrías, continúa incrementándose (Davis, 2007), representando la imagen paradigmática de la inequidad urbana.

Resulta oportuno desarrollar un examen crítico sobre los modos, perspectivas e imágenes con que se han desarrollado las investigaciones e intervenciones, que permita hacer evidente cómo se configuran y construyen colectivamente los “problemas urbanos”.

En tal sentido, la propuesta teórica y analítica resulta relevante en el actual contexto, en donde emergen innumerables estudios de caso e investigaciones que tienden a conformar imágenes y narrativas predominantes sobre la problemática del hábitat informal urbano.

En alguna medida, preguntar sobre las distintos usos y reinterpretaciones de las tradiciones



conceptuales, y analizar la estabilización de las controversias en torno a la demarcación de los problemas sociales, resulta en una estrategia clave que permite develar los procesos interactorales, conflictivos, institucionales, sinuosos y difusos que se encuentran detrás de *la producción social* de problemas sociológicos.

La perspectiva de la investigación parte de la premisa de que, antes que verificar la "veracidad de los distintos conceptos o categorías analíticas, se trata de escribir su historia, es decir, de intentar comprender en qué configuraciones de actores, desafíos y acciones nace un rótulo y se le asignan diversos contenidos" (Topalov, 2017).

Desde esta perspectiva, historizar el rótulo e imagen-concepto de hábitat informal, especialmente en latinoamérica, implica desentrañar y comprender las condiciones en que ha emergido y se ha definido la "cuestión social" en nuestra región.

En tal sentido la ponencia presentará las *procedencias* (Foucault, 1979) de las imágenes, categorías, conceptos y práctica del hábitat informal en la Ciudad de Buenos Aires, como parte de los hallazgos de investigación sobre las configuraciones de actores en que han nacido los distintos rótulos (Topalov, 2017) y como se la han ido asignando diversas imágenes.

Como señala Riessman, "la ciudad es lo que decidimos hacer de ella en función de un objetivo de análisis" (1964).

Palabras clave

Hábitat informal, Imagen-concepto, Imágenes que traducen, Conocimiento y generación de imágenes, Imágenes que interpelan

Introducción

En la presente ponencia se expondrán los primeros resultados en el desarrollo del Proyecto de Investigación "Reensamblando las categorías hábitat formal e informal en la Ciudad de Buenos Aires. Una indagación y reinterpretación relacional de los procesos de reconfiguración del par categórico formal-informal en la producción de hábitat en la Ciudad en los últimos quince años" que se encuentra radicado y acreditado en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Esta investigación tiene, entre otros, como principales objetivos identificar y caracterizar las principales fuentes y modalidades de producción de información y de discursos académicos y políticos en relación con el *par categórico hábitat formal/hábitat informal*. También pretende interpretar y conocer la manera en que se imbrica esta dinámica en la diferenciación categórica con la genealogía socio-histórica de dicha distinción en la Ciudad de Buenos Aires, y, como consecuencia, identificar y comprender los procesos de traducción y desplazamiento, y los mecanismos de emulación y adaptación de dicha diferenciación categórica, a través de las distintas asociaciones, interrelaciones y conflictos entre los diversos agentes, discursos y dispositivos.

La hipótesis principal que guía esta línea de indagación es que la configuración del par categorial (C.Tilly) *hábitat formal/hábitat informal* se habría constituido y consolidado hegemónicamente como un eje interpretativo, representacional y práctico tanto para la producción de conocimiento, discursos y representaciones como en las prácticas socio-territoriales y en la producción de políticas públicas urbanas en la Ciudad de Buenos Aires en los últimos 20 años.

En alguna medida, preguntar sobre los distintos usos y reinterpretaciones de las tradiciones conceptuales, y analizar la estabilización de las controversias en torno a la demarcación de los problemas sociales, resulta en una estrategia metodológica clave que permite develar los procesos interactorales e institucionales, conflictivos, sinuosos y difusos que se encuentran detrás de *la producción social* de imágenes y categorías.

Desde esta perspectiva, historizar el rótulo e imagen-concepto de hábitat informal, especialmente en Latinoamérica y específicamente en el caso de Buenos Aires, implica desentrañar y comprender las condiciones en que se desarrollan y desplazan las controversias en torno a las intervenciones, las políticas y los discursos académicos.

Desde esta perspectiva la ponencia presentará las *procedencias* (Foucault, 1979) de las imágenes, categorías, conceptos y práctica del hábitat informal en la Ciudad de Buenos Aires, como parte de los hallazgos de investigación sobre

las configuraciones de actores en que han nacido los distintos rótulos (Topalov, 2017) y como se la han ido asignando diversas imágenes.

Historización

En los últimos veinte años, una de las cuestiones más problemáticas en las principales metrópolis y megalópolis a nivel global es el rápido crecimiento y consolidación del hábitat informal. En los hechos ha emergido y resurgido un importante conjunto heterogéneo de asentamientos informales y de hábitat informal en las principales capitales del norte desarrollado¹.

En el caso de las ciudades Latinoamericanas el hábitat informal ha sido un componente funcional constante en los procesos de urbanización acelerada que atravesaron la mayor parte de los países de la Región durante buena parte del Siglo XX, especialmente a partir de la segunda mitad.

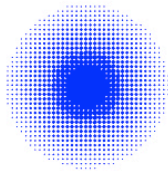
La visibilidad social de este tipo de hábitat urbano en Latinoamérica, específicamente en algunas de sus capitales, se registra ya desde las primeras décadas del Siglo XX y especialmente a partir de la década del '30 como uno de los emergentes sociales de la crisis financiera internacional.

El contexto en el que emerge el primer hábitat informal en la Ciudad de Buenos Aires fue cuando comienza a sentirse, en la ciudad, los efectos de la crisis económica internacional del '30. En tal sentido el aumento de la desocupación y la continuidad de la inmigración internacional (que marco la impronta del crecimiento poblacional durante las décadas anteriores y posteriores) puso en evidencia el fuerte desajuste entre este crecimiento y la oferta habitacional existente, generando un importante déficit habitacional. En ese contexto surge el primer asentamiento informal en la ciudad localizándose entre el Puerto Nuevo y la Terminal Ferroviaria de Retiro (Cabrera &-Scheinsohn, 2014).

A comienzos de la década de 1940, el gobierno desaloja a los ocupantes pero a fines de esa década vuelve a ser ocupada, por una parte, por inmigrantes italianos recién llegados pero, en los años subsiguientes comienza a ser ocupada mayoritariamente por inmigrantes internos (campo-ciudad) poniendo en evidencia el cambio en la composición migratoria de la ciudad que sería la más relevante tendencia poblacional en las décadas posteriores (Cabrera &-Scheinsohn, 2014).

Entre las décadas de 1950 y 1970 la Ciudad de Buenos Aires expandió y consolidó su condición metropolitana (Pirez, 1993) configurándose en la ciudad central de una región metropolitana en continua expansión. Durante estas décadas la Villa 31 consolida su crecimiento poblacional a través de asentamientos poblacionales espontáneos con una composición migratoria

¹ Como ejemplo en Francia, según estimaciones del [registro de la Delegación interministerial del albergue y acceso a la vivienda](#), existen 571 campamentos ilícitos, casas ocupadas y villas miseria.



interna y de países limítrofes. Así mismo durante este periodo surgen, en distintos sectores de la ciudad, una importante cantidad de villas miseria² que se van consolidando con una composición poblacional similar a la Villa 31. También a fines de los años 50 emergen los "hoteles-pensión" como una nueva modalidad y tipo de hábitat (casi) informal (Pastrana, 2012)³.

Este crecimiento y primera densificación implicó también el surgimiento de organizaciones comunitarias con una fuerte impronta social y política que al calor de la inestabilidad y lucha política de su época fueron creciendo en su capacidad de lucha y resistencia. En 1958 se crea la "Federación de Villas y Barrios de Emergencia" que fue una organización de los habitantes que se creó con el apoyo de los primeros estudiantes y profesionales en Sociología.

Las que a partir de principios de la década del '70 comenzaron a denominarse Villa Miseria fueron conformando un espacio urbano que fue configurando su carácter e identidad en la lucha frente a su estigma (representativa de la pobreza y exclusión) y la resistencia a los diversos procesos que pretendían erradicarla e invisibilizarla.

En este contexto emerge fuertemente una identidad colectiva "villera"⁴ que fue configurando la representación social y simbólica más manifiesta de la pobreza urbana para el resto de la ciudad.

También durante este periodo ('50 -'60) surgen las primeras investigaciones y estudios sociológicos⁵ que toman como uno de sus objetos de indagación privilegiado a las villas miseria. Los primeros (y pioneros) trabajos de Gino Germani junto con las investigaciones y estudios de Jorge Hardoy van constituyendo una matriz analítica que producen una narrativa característica respecto al abordaje e interpretación de la configuración socio-urbana de estos "enclaves" informales que van a tener una importante influencia en la producción de la interpretación académica en las décadas posteriores.

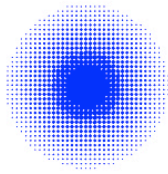
En este periodo la casi ausencia de políticas públicas para este sector de la ciudad (a excepto de los planes de erradicación que fueron resistidos con relativo éxito) permitió e incentivó un tipo de configuración socio-espacial autogenerativo llevado a cabo por organizaciones comunitarias, sociales y políticas. En este periodo se construyen de modo comunitario y solidario

² En aquel momento se las denominaba *Villas de Emergencia* y según el IVC había más de 40 durante la década de 1950.

³ Tal denominación hace referencia a un tipo de alojamiento que, de manera similar a los conventillos, funciona en un edificio subdividido en cuartos en los que habitan personas solas o grupos familiares que suelen compartir el baño y la cocina aunque su encuadre legal no es el régimen de alquileres si no el de hotelería y alojamiento, con toda las consecuencias que ello implica (Pastrana, 2012:405).

⁴ En 1973 se crean el Frente Villero de Liberación Nacional y el Movimiento Villero Peronista. Fuente IVC.

⁵ La Carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires se funda en el año 1957. También durante ese periodo el Instituto Di Tella desarrolló importantes investigaciones sociales.



pequeños equipamientos de salud, educación y religiosos y comienzan a aparecer los primeros locales comerciales informales que atendían la demanda de la población asentada (Cabrera &-Scheinsohn, 2014).

A partir de mediados y fines de la década del '70 cuando se instaura la dictadura cívico-militar y hasta mediados del '80 es un periodo muy significativo y de fuerte impacto en la configuración de estos espacios. Este tipo de políticas fueron las que propiciaron y sostuvieron el proceso de erradicación de villas miseria de la ciudad que se desarrolló en esos años (Cabrera &-Scheinsohn, 2014).

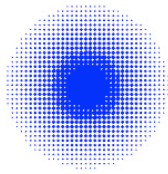
La población asentada en villas en 1970 superaba las 200.000 personas y en 1981 apenas alcanzaba las 9.000 habitantes (Pastrana *et al.*, 2012). Los desalojos fueron especialmente violentos y enmarcadas en las políticas de terrorismo imperantes en ese periodo.

Resulta importante señalar que la Villa 31 fue una de las pocas o la única que resistió el desalojo y permaneció ocupando la zona aunque reducida a su mínima expresión (quedaron sólo 44 familias).

A principios de la década de 1980 también surge un nuevo tipo de hábitat informal, especialmente en la periferia urbana del aglomerado, como consecuencia de la sanción y aplicación en 1977 de la Ley 8912 de Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires. Los asentamientos informales a través de la toma colectiva organizada de tierras en diferentes municipios del conurbano bonaerense (Pastrana, 2012:410) fueron el emergente tanto de la erradicación de las villas en la ciudad como de los nuevos encuadres legales que se sancionaron. En un principio tanto las demandas como las formas organizativas y los objetivos propuestos los diferenciarían de las dinámicas específicas de las villas miseria.

A partir del retorno a la Democracia en 1983 cambian radicalmente las políticas sobre la ciudad buscando dismantelar el aparato represivo y reinsertar un proceso social y político de democratización. Este periodo se encuentra marcado –entre otras cuestiones– por una intensificación de la apropiación social de los espacios de la ciudad como un modo de reconquistar lo que el terror y la violencia del periodo anterior había usurpado. Los sectores sociales que habían sido "hechados" de la Ciudad (Ozlak, 1982) volvieron a ocupar muchos de los espacios de los cuales habían sido expulsados y se vieron en la necesidad de reconstruir tanto sus viviendas como los espacios públicos que representaban el lugar de encuentro e intercambio.

El crecimiento a partir de ese momento fue constante y exponencial, la villa se densificó y consecuentemente fortaleció sus organizaciones sociales y políticas



en el marco del proceso democrático⁶ (Cabrera & Scheinsohn, 2014). La consolidación de este escenario durante las últimas dos décadas fue transformando tanto el entramado de actores y organizaciones sociales como las interrelaciones e interdependencias entre los hábitat formales e informales

Contexto actual

Entre los años 2003 y 2012, la recuperación económica posterior a la crisis en Argentina, estuvo acompañada con una amplia expansión y crecimiento del sector de la construcción, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires. Este *boom inmobiliario* estuvo concentrado principalmente en la producción de vivienda residencial dirigida a sectores medios y medios altos (Cabrera-Scheinsohn, 2013, 2015; Azuela y Cosacov, 2013).

Durante el período comprendido entre 2001 y 2010 la población de la CABA se incrementó en algo más de 4%, mientras que el stock de viviendas aumentó casi un 11%⁷.

Este “boom constructivo” se dio tanto en el sector formal del mercado inmobiliario como también en el sector informal. Según información de los Censos Nacionales de 2001 y 2010 un poco más de la mitad (52%) del crecimiento poblacional de la ciudad en esos diez años, se asentó en un tipo residencial informal⁸.

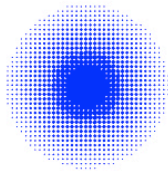
El análisis de esta información pone en evidencia que gran parte del boom constructivo de este periodo no se relaciona directamente con la demanda residencial formal de nueva población, si no que fue predominantemente sostenido por determinados actores económicos que, mediante una lógica rentística y especulativa, promovieron y consolidaron el incremento del valor del suelo de la mayor parte de los barrios de la ciudad y por ende los consecuentes aumentos de densidades en determinados sectores urbanos (Cabrera & Scheinsohn, 2016).

Cabe señalar que este aumento de densidades también se produjo en la mayoría de las Villas Miseria de la Ciudad. Se estima que la superficie que ocupaban las villas en dicha jurisdicción en 2010 era de aproximadamente 260 hectáreas y en el 2001 las mismas ocupaban aproximadamente 292

⁶ Durante los primeros años de democracia se estima que se instalaban mas de 200 familias por noche. En Pastrana et al, 2012, p.414

⁷ La población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2001 era 2.776.138 y en el año 2010 es 2.891.082 habitantes. Así mismo el stock de viviendas en el 1999 era de 1.286.345 y en el 2010 pasó a ser de 1.425.840. Fuente: Censos 2001 y 2010 e Informes de Coyuntura INDEC.

⁸ Según datos oficiales de los Censos ente 2001 y 2010 la población asentada en villas miseria (en la ciudad de Buenos Aires) creció en 56.165 habitantes llevando la población total de las villas a casi 163.600. Según estimaciones de ONG's y de distintas organizaciones y movimientos sociales la población total de las villas en 2015 superaría las 270.000 personas. Incluso la Secretaría de Hábitat e Inclusión del GCBA estima que la población en villas actualmente alcanza a más de 275.000 personas. Fuente SECHI-GBCA.



hectáreas⁹. Considerando este dato, las densidades medias de las villas miseria se han incrementado notablemente pasando de algo menos de 380 hab/ha en 2001 a más de 620 hab/ha en 2010, incrementándose en casi un 68%. Incluso si consideramos las estimaciones de la población actual en las villas, la densidad media ya habría superado las 1000 hab/ha (Cabrera & Scheinsohn, 2016).

El crecimiento de la densidad media se relaciona también con el surgimiento y consolidación de un submercado informal de alquileres en las villas miseria, que junto con lo señalado respecto del sector formal, ha provocado que la proporción de inquilinos respecto de propietarios en la ciudad, haya aumentado 8 puntos entre el 2001 y 2010 alcanzando al 30% de los residentes (Cabrera & Scheinsohn, 2016.).

Desde este punto de vista es posible señalar que el crecimiento especulativo inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires estuvo correlacionado con el crecimiento y densificación del hábitat informal¹⁰.

Podemos estimar entonces, que en el caso de Buenos Aires, la lógica del proceso a través del cual tiende a valorizarse el suelo -especulativamente- en determinados sectores urbanos vinculados a la localización del capital global, implica también un proceso de crecimiento y “valorización” de las distintas modalidades de apropiación del suelo informal (Cabrera & Scheinsohn, 2016).

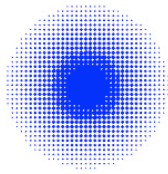
Estos datos ejemplifican la interrelación e interdependencia funcional del aumento, crecimiento y reconfiguración del hábitat informal en Buenos Aires, junto con las tendencias y procesos de reestructuración socio-territorial formal.

A pesar de que es posible observar ciertas evidencias de la interdependencia funcional hábitat formal-informal (Cabrera-Scheinsohn, 2013, 2015), la configuración de esta diferenciación dicotómica se habría constituido y consolidado hegemonícamente como un eje interpretativo y práctico tanto para la producción de conocimiento, discursos y representaciones como en las prácticas socio-territoriales y en la producción de políticas públicas urbanas.

Esta hipótesis se sostiene en que, en general, en la producción de investigación académica y en el desarrollo de políticas urbanas (en la Ciudad de Buenos Aires) se ha tendido a enfocar el análisis específicamente en la interpretación y/o intervención sobre las distintas manifestaciones del hábitat

⁹ Fuente: Dirección de Estadística GCBA

¹⁰ Un indicio relevante de este fenómeno es el hecho de que las mayores densidades de las villas y asentamientos de la región se manifiestan en la ciudad central y en los municipios del corredor norte (con un promedio mayor a 250 hab/ha cuando el promedio general de este tipo de hábitat es de 164 hab/ha) (Cravino, 2008), mostrando una distribución de densidades que tiende a ser homóloga a las de la ciudad formal en relación con la distribución de sus densidades medias (Scheinsohn y Cabrera, 2012).



informal, y en menor medida se ha estudiado la interrelación e interdependencia entre el hábitat formal e informal.

Por lo tanto resulta relevante comprender esta matriz genealógica en la construcción de estas categorías e imágenes ya que las mismas encuadran y (pre)formatean la producción de investigación y conocimiento, y el diseño de políticas públicas.

Apuntes para una imaginería genealógica del hábitat informal

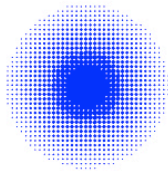
Si se considera que toda genealogía es *gris, meticulosa, pacientemente documentalista y que trabaja sobre sendas embrolladas, garabateadas y muchas veces reescritas* (Foucault, 1979:7) es posible entender que lo que se intentará exponer en este apartado no es más que un primer recodo, una primera curva en la senda sinuosa de la reconstrucción de la genealogía del hábitat informal en la Ciudad de Buenos Aires.

En tal sentido hacer la genealogía no implica la búsqueda del origen si no por el contrario ocuparse de las *meticulosidades y azares* de los comienzos, reconocer los horizontes, sucesos, sacudidas y sorpresas e intentar comprender más las *procedencias* que las herencias. La búsqueda de la procedencia remueve aquello que se percibía inmóvil, fragmenta lo que se pensaba unido, muestra la heterogeneidad de aquello que se imaginaba conforme a sí mismo (Foucault, 1979:13).

Es desde este enfoque en que aquí se presentará los primeros pasos de esta reconstrucción genealógica.

Las distintas y complejas procedencias de la imagen, noción, categoría, concepto y práctica del hábitat informal en la Ciudad de Buenos Aires presentan diferentes escalas territoriales, políticas y simbólicas. Un posible comienzo, entre otros, es abordar los rastros de este concepto a escala internacional sobre todo considerando que el surgimiento de las disciplinas sociales en Argentina (sobre todo la Sociología) han emergido con una impronta muy vinculada a los paradigmas dominantes en dicha escala.

Entonces es posible señalar que, a nivel internacional, las primeras investigaciones sobre la informalidad surgieron en el campo de los estudios sobre el mercado de trabajo y el empleo. En los mismos se establecía una distinción entre el sector formal reglamentado a gran escala y el sector informal, a pequeña escala, no regulado y a menudo desorganizado (por ejemplo, Hart 1973, Moser 1994). Paralelamente, la observación de la rápida urbanización a gran escala y del crecimiento de los asentamientos urbanos informales en las principales ciudades de América Latina, dio lugar a un gran número de investigaciones que abordaban este fenómeno. Estas perspectivas eran ampliamente críticas con las representaciones (y valoraciones) negativas



de los asentamientos informales y sus residentes como "población marginal" (Mangin, 1967; Turner, 1972; Perlman, 1976).

En tal sentido, se identifican tres escuelas de pensamiento que caracterizan los debates sobre el sector informal: dualista, legalista y estructuralista (Chen, 2006; Rakowski, 1994). A pesar de estos relatos críticos, este marco dualista – a menudo acompañado por una suposición de formalidad como la "norma" y la informalidad como una anomalía– ha persistido (al menos en la práctica y en la política, aunque en menor medida en los enfoques conceptuales) (Watson, 2009).

A nivel regional es posible señalar que la noción de informalidad se introduce en la trama narrativa de las ciencias sociales latinoamericanas para dar cuenta de amplios sectores de la población que no logran insertarse completamente en los espacios de integración social, política, económica y territorial para mediados del siglo XX. (Baute & Maneiro, 2015: 2). La dicotomía formalidad/informalidad se conforma como un eje interpretativo y simbólico de los ajustes y desajustes de la transición social hacia la modernización.

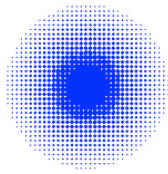
Desde mediados de la década del '50 la hegemonía de las políticas de modernización cuyos ejes eran el fomento de las integraciones laborales, sociales, políticas dentro del paradigma desarrollista era sostenido y difundido particularmente por organismos regionales e internacionales (OIT, BID, BM, ONU-Hábitat, etc.) que durante este periodo se vuelven actores institucionales y políticos claves en el contexto geopolítico de la Guerra Fría.

Como ejemplo de esta perspectiva, Hardoy afirma en 1965 que

la incorporación de las naciones latinoamericanas al grupo de estados modernos es muy reciente o todavía no se ha efectuado y que aún aquellos países en los cuales se notan signos promisorios de modernización perduran, regionalmente, características coloniales y hasta semi-feudales" (Hardoy, 1965:37).

La idea de la transición hacia la modernización (como fuerza civilizadora y modelo ecológico predominante) junto con los desajustes (localizados territorialmente) que esta transición implicaba se convierte, en este periodo ('50-'70), en el eje interpretativo regional predominante para abordar, concebir y comprender el hábitat informal ya que se consideraba al desarrollo de las ciudades como un componente principal en este proceso modernizador.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires la narrativa sobre la informalidad tiene una *procedencia* anterior. Como ya se ha mencionado el primer asentamiento informal surgió en la década del '30 y popularmente se lo llamó Villa Desocupación y fue uno de los símbolos representativos de la pobreza urbana emergente de la crisis y de los desajustes socio-habitacionales vinculados al



rápido crecimiento poblacional de origen migratorio (en ese periodo transcontinental). Claramente eran considerados como "bolsones de pobreza" transitoria en un contexto de movilidad social ascendente en donde la prioridad (política) era su erradicación o por lo menos su invisibilización social.

A partir de esta década y hasta mediados de los '50 hubo un permanente movimiento de desalojos realizados por el Estado Local y de re-asentamientos de distintas poblaciones de migrantes (fundamentalmente del interior del país) que iban arribando a la ciudad y no encontraban otra alternativa de alojamiento.

Durante este periodo surgen nuevas "villas de emergencia" –esa era la denominación usada en ese momento– y se consolidan las que ya estaban, aunque la idea de su "relativa" transitoriedad seguía vigente. En 1958 se crea la primera organización "villera" que se llamó Federación de Villas y Barrios de Emergencia que comienza a oponerse a la erradicación pero que a la vez luchaba por una "solución" habitacional.

Desde las políticas gubernamentales se sigue sosteniendo la idea de erradicación hasta fines de los '70¹¹. En 1967 se implementa el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE)¹² pero al mismo tiempo la organización social y política de los habitantes de las villas se consolida y gana fuerza en la resistencia a la erradicación, con la ayuda de la Iglesia Tercermundista y de importantes contingentes de profesionales de la universidad pública (fundamentalmente de la UBA) que desarrollaban trabajos comunitarios, voluntariado y militancia social y política¹³.

En la crítica a este tipo de políticas públicas de erradicación e invisibilización desde el ámbito de las ciencias sociales se desarrollan diversos trabajos de investigación que ponen en cuestión la idea imperante de que estos hábitat informales eran transitorios y producto de un desajuste que se solucionaría con el desarrollo económico. Los trabajos de Pastrana, Nun, Oszlak y Yujnovsky, entre otros, comienzan a considerar que, en realidad, las "villas miseria"¹⁴ y la pobreza y marginación que ellas contenían eran más una consecuencia estructural del tipo de desarrollo desigual y dependiente que se venía promoviendo, que un desajuste o atraso transitorio en el proyecto modernizador.

¹¹ El plan de erradicación llevado a cabo por la Dictadura Cívico-Militar a partir de 1977 fue la concreción práctica de este paradigma. De los aproximadamente 208.000 habitantes que residían en las villas en el ámbito de la ciudad en 1976, siete años después quedaban menos de 9.000 (Pastrana, 2012).

¹² A través del cual se llega a erradicar las villas 2, 4, 5, 9, 18, 22, 25, 27 y 34. Fuente IVC.

¹³ En 1973 se crean el Frente Villero de Liberación Nacional y el Movimiento Villero Peronista. Fuente IVC.

¹⁴ Término que comenzó a utilizarse a partir de la década de 1960.

Este tipo de abordaje académico estuvo influenciado especialmente por las investigaciones de Manuel Castells en torno a los movimientos sociales urbanos y su resistencia y lucha contra la reforma urbana¹⁵ y por los economistas y sociólogos de la Teoría de la Dependencia¹⁶.

De alguna manera este tipo de narrativa que emerge y se consolida a partir de la década de los '80 comienza a poner de relieve que las fronteras de lo formal y lo informal son dependientes de la gestión de lo político y que, como bien señala Bautes, los arbitrajes y arreglos sociales en los que se negocian estas actividades en las fronteras constituyen procesos atravesados cabalmente por la politicidad (Collectif Inverses, 2015, 5).

En el contexto del retorno de la democracia de la década del '80 (y más fuertemente durante los '90) tiende a perder vigencia el paradigma anterior respecto de la erradicación de las villas y comienza a consolidarse una nueva visión que tiende a privilegiar la radicación y mejoramiento de los hábitat informales¹⁷. Esto se da tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas¹⁸.

Esta nueva narrativa se consolida durante la década del '90 y en el marco de las fuertes consecuencias políticas y sociales de las políticas de ajuste y desregulación económica implementadas durante ese periodo se producen una importante cantidad de investigaciones sociales. Las mismas indagaron centralmente los procesos sociales de empobrecimiento, movilidad social descendente y "nueva pobreza" (Minujin) junto con el despliegue y adscripción socio-territorial a partir de la informalización y precarización de la relación salarial y del mundo del trabajo (Auyero, Merklen) y también en relación con la precarización y pauperización de los hábitat informales existentes y el surgimiento de nuevas modalidades de hábitat informal (Herzer, Rodríguez, Carman)¹⁹.

En los últimos 15 años las investigaciones sobre el hábitat informal desde una perspectiva socio-urbana, han estado centrados, más que nada, en el análisis e interpretación de su expresión, entramado y/o estructuración socio-territorial (Herzer, Clichevsky, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo), su expresión fenomenológica y/o la escala cuantitativa (Cravino) o de su configuración

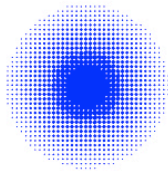
¹⁵ Entre las principales indagaciones de Castells en este periodo estuvieron diversos casos en ciudades latinoamericanas y también participó en la formación de la mayoría de los primeros investigadores socio-urbanos en Latinoamérica.

¹⁶ El desarrollo de Nún sobre el concepto de Masa Marginal se enmarca dentro de este paradigma

¹⁷ PROMEBA (1997)

¹⁸ A partir de 1984 la Comisión Municipal de la Vivienda cambia sus lineamientos y se pronuncia por la radicación de las villas. Se inicia la autoconstrucción asistida y la regularización dominial.

¹⁹ En este periodo comienzan a tener visibilidad social las ocupaciones de inmuebles, los nuevos asentamientos informales y la producción autogestiva de la vivienda.



demarcada por las intervenciones de las políticas públicas (Ozlak, Pastrana). En menor medida su enfoque se centra sobre las relaciones, interrelaciones e interdependencias con las instancias formales que marcan su inserción funcional dentro de los demás procesos socio-territoriales (Auyero, Scheinsohn-Cabrera).

Actualmente, a nivel internacional, existe un debate académico respecto de la capacidad explicativa y comprensiva de la informalidad urbana tanto como concepto o como categoría analítica. En tal sentido Bautes (2015) rescata los trabajos de Roy (2005) que partiendo de los estudios urbanos, ha producido un nuevo giro en torno a problematizar lo informal. En la demarcación entre lo formal y lo informal siempre se presenta un *umbral flexible* y abarca *objetos de disputa*, *arreglos políticos* y contiene una dosis no menor de *arbitrariedad*.

La informalidad no supone un sector separado sino más bien una serie de transacciones que conectan diferentes tramas entre sí (Roy, 2005 en Bautes, 2015: 9). Roy utiliza el término informalidad urbana para indicar una organización espacial que posee una lógica, basada en un sistema de normas (informales) que regulan el proceso de transformación urbana (Bautes, 2015: 9).

Más allá de este debate y de la interesante perspectiva que aportan algunos trabajos, en general las investigaciones y estudios sobre el hábitat informal tienden a considerar privilegiadamente la perspectiva de la unidad empírica de la categorización dicotómica (par categorial) que se encuentra implícita en los marcos de interpretación de esta cuestión²⁰.

Este punto de vista tiende a enfatizar (y en alguna medida a sancionar) el análisis de un estado de situación limitando la posibilidad de desarrollar una meta-narrativa que permita abordar esta problemática desde la interpretación de las distintas configuraciones de interdependencias que imbrican y auto-producen ambas categorías dentro de un ensamblaje de interrelaciones, traducciones y desplazamientos.

A modo de cierre

Este trabajo ha pretendido ser un primer paso en el camino sinuoso e intrincado del análisis genealógico que se ha propuesto y que se enmarca en el desarrollo de la tesis doctoral. Probablemente merezca nuevas re-escrituras pero provisionalmente es posible dejar expresados algunos señalamientos.

Avanzar y superar la visión dualista categórica, permitiría poner en el centro de la indagación la interrelación e interdependencia de las instancias formales e informales en la estructuración socio-territorial de la ciudad, así como también

²⁰ Sin considerar cabalmente que la informalidad urbana es más que nada una específica forma de interrelación y articulación subordinada, dentro de la dinámica urbana (Bautes, 2015).

la producción de representaciones, discursos y prácticas que tienden a reforzar y reafirmar la desigualdad socio-urbana persistente mediante la convalidación del par categorial formal-informal.

En ese sentido –como señala Auyero (2001) tomando el concepto de Appadurai (1988)– es importante no quedar atrapado en la *prisión metonímica* que implica la antología de imágenes preconstruidas que vinculan lugares y temas culturales y que tiende a achatar la comprensión de toda la trama compleja, ubicando el fenómeno estudiado bajo una categoría general y generalizable

También entender que la investigación sobre los escenarios de disputas y conflictos Inter actorales que configuran las luchas por la delimitación y definición de dicho par categorial –en el periodo considerado– constituye un núcleo problemático destacado para ser abordado analítica e interpretativamente.

La evolución de estos conflictos en el actual escenario de incertidumbre interpela necesariamente sobre el modo en que se han desarrollado el conocimiento y las políticas urbanas sobre el hábitat informal y plantea la necesidad de reflexionar acerca de su futura evolución

Bibliografía

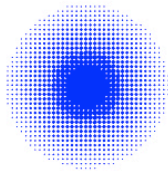
Abramo, P. (2012), “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *Eure*, vol. 38, núm. 114, 35-69.

Auyero, J. (2012) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Buenos Aires: Manantial

Azuela, A., Cosacov, N.; (2013) “Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires” *Revista EURE* Vol.39 N°118 149-172.

Bautes, N. y Maneiro, M. (2015) *Interrogaciones sobre la (in)formalidad política*, Ponencia presentada en el I Congreso latinoamericano de Teoría Social, agosto 2015. Buenos Aires, Argentina.

Bautes, N. y Taieb, A., (015) "Petits arrangements, intimidations et rapports de pouvoirs au coeur de l'action publique urbaine. La politique des favelas en questions.", *Geocarrefour*, vol.90/1., Actions publiques urbaines dans les Suds: trajectoires et ajustements.



Bayat, A. (1997), "Un-civil society: the politics of the "informal people" », *ThirdWorld Quarterly*, vol. 18, n°1, p. 53-72.

Cabrera, C. y Scheinsohn, M. (2013) "Actores y prácticas en la producción de normativa urbana. Una perspectiva desde el Desarrollo a Escala Humana para el caso de la Ciudad de Buenos Aires". *La Ciudad a Escala Humana. Boletín CF+S Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible (54)*. (25-36) Madrid: Edición Instituto Juan D. Herrera. (2013)

Cabrera, C. y Scheinsohn, M. (2016) "*The production of space and urban regulation tools in Buenos Aires. A comparative analysis from everyday practices.*" En: XVII N-AERUS Conference "Governing, planning, and managing the city in an uncertain world". Gothenburg: School of Public Administration, University of Gothenburg.

Cabrera, C. y Scheinsohn, M., et al. (2013) "Actores, prácticas y conflictividades en la formulación y aplicación de Instrumentos de Regulación Urbana para la Ciudad de Buenos Aires". En: *Jornadas SI+NOS Repensar la Formación*. Buenos Aires: SI-FADU-UBA.

Cabrera, C y Scheinsohn, M., et al. (2014) "Conflictos, incertidumbres y futuro de la regulación urbana en la Ciudad de Buenos Aires". En: *Jornadas SI+RED La construcción colectiva: redes, vínculos y articulaciones en investigación*. Buenos Aires: SI-FADU-UBA.

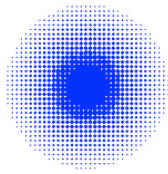
Cabrera, C. y Scheinsohn, M. (2014) 'Formal and informal placemaking processes in the streets of Buenos Aires. the cases of 9 de Julio Avenue and Villa 31'. En: Michael Mehaffy (ed.). *Future of Places. Streets as public spaces and drivers of urban prosperity: Academic Session Papers*. Stockholm: Ax: son Johnson Foundation.

Collectif INVERSESES, (2016). "L'informalité politique en ville. 8 chercheurs et 9 villes face aux modes de gouvernement urbain", *L'Espace Politique* [online], 29 | 2016-2. URL: <http://espacepolitique.revues.org/3806>; DOI 0.4000/espacepolitique.3806

Carman, M. y Yacovino, M. (2007) "Transgrediendo el derecho de los que nos vulneran: espacios ocupados y recuperados en la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Argentina de Sociología*, vol. 5, núm. 8, 28-50.

Chen, M. (2006). *Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment. Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*. Oxford, Oxford University Press.

Clichevsky, N. (2001) "Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización". *Territorios*, núm. 6, julio, 2001, pp. 15-30, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia



Clichevsky, N. (2012), "Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión", *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 8, pp. 59-72.

Cravino, C. (2009) "La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires", *Revista Lider* Vol. 15 Año 11. 31 - 55.

Cravino, C. (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M et al. (2008) Magnitud y crecimiento de las Villas y Asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Buenos Aires, Argentina. FADU, Universidad de Buenos Aires.

Davis, M. (2007) *City of Slums*, London: Routledge.

Di Virgilio, M.M. (2011), "Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Arzate Salgado, J. y Huamán, J. (coords.), *Reproducción de la pobreza en América Latina Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*, Buenos Aires: CLACSO.

Durand Lasserre A. (1988) *Le logement des pauvres dans les villes du Tiers Monde*. Crise actuelle et réponses, Tiers-Monde, tome 29, n°116, 1988.

Fernandez Castro, J. (2010), *Barrio 31 Carlos Mugica. Posibilidades y límites del proyecto urbano en contextos de pobreza*. Buenos Aires: Instituto de Espacialidad humana.

Foucault, M. (1979). *La Microfísica del Poder*, Madrid: Ed. La Piqueta

Gilbert, A. (2007) 'The return of the slum: Does language matter?' *International Journal of Urban and Regional Research*, 3(4): 697–713.

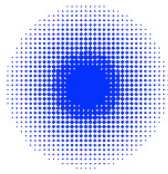
Hardoy, J. et al. (1987) *Repensando la ciudad del tercer mundo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Hardoy, J. (1972) *Las ciudades en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Hart, K. (1973), "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, 11 (1), 62-89.

Hart, K. (2008), "Between Bureaucracy and the People: a Political History of Informality", *DIIS Working paper*, n°2008/7, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Harry Smith et al. (2016) Policy Paper *N-AERUS Recommendations for the New Urban Agenda. A Cities Alliance and N-AERUS Partnership Activity to facilitate*



the link between knowledge generation and global policy-making towards Habitat III. Compiled Policy Cities Alliance & Network Association of European Researches of Urbanization of the South.

Herzer, A.; Di Virgilio, M. Rodríguez, M. C. y Redondo, A. (2008). ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas. Buenos Aires: *Pampa*, 85-112.

Jaramillo, S. (2010), "Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina", *Territorios*, núm. 18-19, pp. 11-53.

Kisner de Olmos, R. (2011) "Un análisis empírico de los precios en el mercado informal de alquileres de las Villa 31 y 31bis de la Ciudad de Buenos Aires". *Población 7*: 31-47.

Latour, B. (2008) *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires. Ediciones Manantial.

Moser, C. (1994). The Informal Sector Debate 1970-1983. *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*. C. Rakowski. Albany, US, State University of New York Press: 11-29

Pastrana, E. et al. (2012) Treinta años de hábitat popular en la Aglomeración Buenos Aires (1983-2010). En: L. Ainstein (eds.) *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas*. Buenos Aires: EUDEBA: 403-431.

Perlman, J. (1988). "Six misconceptions about squatter settlements." *Development: seeds of change 4*:40-44.

Pirez, P. (1994) *Buenos Aires Metropolitana*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Portes, A. et al. (2005) *Ciudades Latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.

Raspall, T. et al. (2013) "Expansión urbana y desarrollo del hábitat popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA. Documento de Trabajo no. 66.

Robinson, J. (2006), *Ordinary cities: Between modernity and development*. London, Routledge.

Rakowski, C., Ed. (1994). *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*. Albany: State University of New York Press.

Roy, A. (2013), Las metrópolis del Siglo XXI. Nuevas geografías de la teoría. *Andamios*, 10 (22): 149-182.

Roy, A., (2005), 'Urban informality. Towards an epistemology of planning'. *Journal of the American Planning Association*, 71(2): 147–58.

Scobie, J. (1986) *Buenos Aires del centro a los barrios 1870–1910*. Buenos Aires: Ediciones Solar.

Scheinsohn, M.y Cabrera, C. (2012) Reconfiguración social urbana en los procesos de reestructuración de regiones urbanas globales: el caso de la Aglomeración Buenos Aires en el período 1980/2000. En: L. Ainstein (eds.) *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 379–402.

Scheinsohn M. y Cabrera C. (2014) *¿Vertical u Horizontal? Simetrías y asimetrías en las traducciones de las prácticas de los actores hacia la academia y la política. El caso de la Villa/Barrio 31*. en la XV N-AERUS Conference, Bruselas.

Turner, J. (1972) 'Housing as a Verb'. In: Turner, J. and Fichter, R. (eds.) *Freedom to Build*. New York: Collier-Macmillan, 148-75.

Watson, V. (2009) 'Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues', *Urban Studies* 46(11): 2259-2275.