

“Villas miseria” en Buenos Aires hacia mediados del siglo XX: tensiones políticas y primeras conceptualizaciones estatales

Massidda, Adriana

Camelli, Eva

Snitcofsky, Valeria

“Villas miseria” en Buenos Aires hacia mediados del siglo XX: tensiones políticas y primeras conceptualizaciones estatales

EURE, vol. 49, núm. 147, pp. 1-21, 2023

Pontificia Universidad Católica de Chile

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19674808012>

DOI: <https://doi.org/10.7764/eure.49.147.12>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Otros artículos

“Villas miseria” en Buenos Aires hacia mediados del siglo XX: tensiones políticas y primeras conceptualizaciones estatales

Adriana Massidda

The University of Sheffield, Reino Unido de Gran Bretaña e

Irlanda del Norte

a.l.massidda@sheffield.ac.uk

Eva Camelli

Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

evacamelli@yahoo.com.ar

Valeria Snitcofsky

Universidad de Buenos Aires, Argentina

valesnit@hotmail.com

EURE, vol. 49, núm. 147, pp. 1-21, 2023

Pontificia Universidad Católica de Chile

Recepción: 16 Septiembre 2021

Aprobación: 12 Octubre 2021

DOI: <https://doi.org/10.7764/eure.49.147.12>

Resumen: Este trabajo analiza las primeras conceptualizaciones estatales producidas en torno a asentamientos urbanos precarios en Buenos Aires. Se examina para ello el primer plan de desalojo masivo de “villas miseria” (el término local para urbanizaciones informales) en Argentina (Plan de Emergencia, 1956), junto con sus antecedentes conceptuales y su contexto político. Se propone que la idea estatal de “villa miseria” cristalizó en la Argentina de los años cincuenta en torno a dicho plan y en la intersección de dos escalas: nacional e interamericana. A nivel nacional, las tensiones entre adeptos y opositores al peronismo determinaron que este nuevo concepto urbano surgiría cargado de un fuerte sesgo político. Pero, además, en diálogo con organismos interamericanos, la matriz discursiva de esta conceptualización estuvo signada por agendas hemisféricas vinculadas a la Guerra Fría. A través de un estudio minucioso de fuentes históricas originales, el artículo reconstruye este proceso.

Palabras clave: asentamientos humanos, desigualdad social, historia urbana.

Abstract: This article analyzes the first state conceptualizations of precarious urban settlements in Buenos Aires. To this aim we examine the first plan for the eviction of “villas miseria” (the local term for informal urbanizations) in Argentina (Emergency Plan, 1956) together with its conceptual antecedents and political context. It is argued that the state idea of “villa” crystallized in Argentina in the 1950s around this plan and at the intersection of two scales: national and inter-American. At the national level, the tensions between supporters and opponents of Peronism determined that this new urban concept would emerge with a strong political bias. But also, in dialogue with inter-American organizations, the discursive matrix of this conceptualization was marked by hemispheric agendas linked to the Cold War. The article reconstructs this process using a meticulous study of original historical sources.

Keywords: human settlements, social inequality, urban history.

Introducción

Hacia mediados del siglo XX, la existencia de agrupaciones de vivienda precaria en centros urbanos empezaba a ser asumida, alrededor del mundo, como una cuestión que ameritaba un tratamiento especial por parte del Estado. En el caso argentino, el proceso que dio origen a estas conceptualizaciones se inició en Buenos Aires y estuvo atravesado tanto por el contexto internacional como por conflictos locales. A nivel nacional, es posible identificar elementos vinculados con la polarización que atravesaba la sociedad argentina, intensamente enfrentada entre simpatizantes y opositores al gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1952 y 1952-1955). Junto con estos elementos, de manera yuxtapuesta, existieron características distintivas de la Guerra Fría, momento en que los organismos multilaterales conformados durante la segunda posguerra empezaban a delinear recomendaciones generales en materia de vivienda. Esto tenía lugar en el marco de aceleradas urbanizaciones desarrolladas en América Latina, como corolario de las migraciones internas que acompañaron a los procesos de industrialización sustitutiva.

El presente trabajo tiene como objetivo rastrear la incidencia de estos procesos sobre las primeras conceptualizaciones estatales en torno a las agrupaciones de vivienda precaria en Buenos Aires (expresado en el vocabulario de la época, en torno a las “villas miseria”, hoy día más comúnmente “villas”). Nos interesa analizar el momento en que el Estado argentino por primera vez define a las villas en su contexto intelectual, social y político. El tema se planteó en 1956, en el marco de la dictadura autodenominada “Revolución Libertadora”. Sin embargo, existían desde mucho antes agrupaciones de vivienda espontánea en el contexto urbano: los casos del Barrio de las Ranas (Parque Patricios) y el Barrio de las Latas (Bajo Belgrano), situados en torno a basurales y registrados hacia finales del siglo XIX, son conocidos, así como lo es Villa Desocupación (Palermo, 1930-1935) (Snitcofsky, 2022, 2021). Había también construcciones precarias de madera y lata sin denominación específica tanto durante este período como durante los años cuarenta (Liernur, 1993). ¿Por qué, entonces, fue en 1956 y no antes que se las conceptualizó desde el Estado, bajo la denominación “villas miseria”, como un fenómeno urbano específico?

Proponemos buscar la respuesta en la intersección de preocupaciones locales e internacionales. Por un lado, en su afán de eliminar al peronismo, y leyendo a las villas como su consecuencia directa, la “Revolución Libertadora” (1955-1958), que había derrocado a Perón en 1955, buscó también erradicarlas. Pero además, y aunque la propuesta en sí era nueva en el ámbito estatal argentino, utilizaba herramientas conceptuales incubadas durante décadas previas, y entroncaba también con debates interamericanos contemporáneos. Así, la idea de “villa miseria” cristalizó en esta coyuntura específica no solo porque era funcional al discurso desperonizador oficial, sino también porque existía ya un marco

conceptual que hacía posible darle forma. De esta manera emergió un modo distintivo de abordar aquellas urbanizaciones que no solo eran construidas precariamente, sino que además se asentaban en terrenos ocupados de hecho, por fuera del Código Civil vigente (Massidda, 2018).

De la mano de esta definición se articuló y se naturalizó la idea de las villas como nuevo objeto de intervención por parte del poder público. Esto se expresó en dos planes lanzados en 1956 y 1957, Plan de Emergencia y Plan Integral, respectivamente (especialmente en el primero). Si bien estos planes reflejaron la heterogeneidad de la coalición que gobernó al país durante la "Revolución Libertadora", de su lectura se desprende un carácter marcadamente antiperonista que impregna la caracterización, sumamente despectiva, de los barrios de construcción precaria y sus habitantes. En este ámbito se buscó también cuantificar la población residente en villas, obteniendo una cifra estimada para la conurbación de Buenos Aires de 112.350 (1,92% de la población total), mientras en las villas de la Capital Federal habitaban 33.920 personas (1,17% del total) (Comisión Nacional de la Vivienda, 1956, pp. 73-79). Como parte de la campaña destinada a justificar su presencia en el poder, la dictadura que derrocó a Perón utilizó políticamente el crecimiento de las villas para diferenciarse y repudiar al gobierno derrocado, presentándose a sí misma como la redentora de este problema, imprimiendo así un importante sesgo político a este nuevo concepto urbano.

Este trabajo profundiza y problematiza líneas propuestas en la bibliografía sobre el concepto de "villa miseria" y su emergencia (Camelli & Snitcofsky, 2012; Liernur, 2009; Massidda, 2018; Novick, 2010). En "De las 'nuevas tolderías' a la ciudad sin hombres", por ejemplo, Jorge Francisco Liernur (2009) propone una lectura de la emergencia de la idea de "villa miseria" que la liga fuertemente a su contexto histórico. Más específicamente, Liernur (2009) propone que "fue en el período inmediatamente posterior a la 'Revolución Libertadora' cuando los asentamientos precarios comenzaron a ser reconocidos como una nueva forma urbana relativamente estable, y con ello a adquirir entidad pública y una dimensión político-cultural de la que hasta entonces habían carecido" (p. 9). En relación con esto, y en línea con trabajos clásicos como el de Gino Germani (1961), Liernur vincula la emergencia de las villas con el gobierno de Perón, y la emergencia de su conceptualización a los años que siguieron a su derrocamiento. A lo largo de su artículo, Liernur comenta una gran cantidad de material producido en la prensa escrita durante esos años en torno al tema, así como una selección de obras de ficción y audiovisuales.

Por su parte, en "La 'villa' de Buenos Aires", Eva Camelli y Valeria Snitcofsky (2012) analizan la emergencia gradual del término "villa" durante la primera mitad del siglo XX, en el contexto de lo que denominan "una ciudad dual". Este análisis comparte con el de Liernur la atención a la segunda mitad de los años cincuenta como el momento en que el término se consolida con el significado con que se utiliza actualmente. Sin embargo, este proceso es reconocido como

fruto de una génesis de más larga data, en particular una fuertemente marcada por el contexto de los años treinta y las desigualdades urbanas que se ponían de manifiesto en la discusión pública. En relación con esto, al analizar los años cincuenta, las autoras leen al proceso de consolidación del uso de “villa” como desplegado simultáneamente en tres campos: el estatal, el cultural, y el de las ciencias sociales.

Otros trabajos se enfocaron en el contexto semántico del término “villa” usado para designar un espacio urbano de precariedad habitacional en suelo ocupado de hecho, como es el caso del rastreo etimológico realizado por Alicia Novick (2010); o la lectura en contrapunto con expresiones como “barriada”, “pueblo joven”, “*slum*” y “*urban informality*”, entre otros, utilizadas en otras regiones de Latinoamérica y el mundo, realizado por Adriana Massidda (2018). En relación con la utilización de “villa” en el presente, Omar Varela y María Cristina Cravino (2008) analizan el término en contraste con “asentamiento” y otra gran multiplicidad de nociones producidas por departamentos estatales específicos. Por último, a nivel cartográfico y visual, Pablo Elinbaum y Adriana Massidda (2020) estudian la notable dificultad por parte del Estado argentino para representar las villas durante los años cincuenta y sesenta.

Contribuyendo a estos debates, analizamos la emergencia gradual de la noción de “villa” en el ámbito estatal argentino indagando en los años previos a 1956. Nuestra atención puesta en el Estado como actor nos permite interrogar directamente las tensiones políticas del período: en este sentido, consideramos que la multiplicación de miradas sobre las “villas miseria” en la producción periodística y artística de los años cincuenta (Liernur, 2009) necesita ser analizada en conjunto con las políticas públicas y la agenda política que las subyacía. Por último, aunque consideramos que el contexto nacional fue el que más fuertemente determinó estos procesos, los debates internacionales sobre urbanización realizados en el contexto de la posguerra (Benmergui, 2009; Gorelik, 2014) también influyeron en ella. El artículo traza esta vinculación, que hasta el momento no ha sido abordada.

Profundizar este debate nos parece fundamental en un contexto en que las villas siguen siendo objeto de discusión (tanto académica como pública) y en que su historización representa un campo emergente. En efecto, pese a décadas de debate sobre temas tan ricos como lo han sido las villas y las políticas habitacionales en Argentina, la historización de las primeras es incipiente (Camelli, 2019; Massidda, 2021; Snitcofsky, 2022). Más allá de Argentina, y de la dimensión histórica, es importante destacar que el análisis de los términos y conceptos utilizados para referir a espacios de precariedad o informalidad¹ urbana está recibiendo creciente atención en el ámbito académico internacional, en particular angloparlante (Acuto et al., 2019; Dasgupta & Wahby, 2021 y Harris & Vorms, 2017 son algunos de los ejemplos más recientes).

El trabajo utiliza fuentes históricas, algunas de ellas inéditas. La investigación exigió realizar una extensa búsqueda de archivo, los

cuales en su gran mayoría cuentan con enormes vacíos para la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, logramos reunir y analizar un conjunto de leyes, decretos, discursos, debates parlamentarios, actas de congresos internacionales, planes estatales, prensa escrita y audiovisual, y correspondencias. El eje del análisis fue el proceso de definición conceptual de las villas como espacios urbanos por parte del Estado. Sin embargo, dado que este proceso se interrelaciona de modo estrecho con las políticas habitacionales del período, el texto hará también referencia a estas últimas en tanto sea necesario.

La dictadura militar de 1955 y el Plan de Emergencia

En diciembre de 1955, la dictadura que gobernaba ese momento el país sancionó un decreto que abordaba la "crisis de vivienda" en Argentina. Expresando preocupación por lo que denominaba "sectores económicamente más débiles", el texto declaraba como objetivo de este gobierno "lograr una verdadera recuperación en todos los órdenes de la vida nacional", para lo cual creaba una comisión destinada a estudiar y proponer soluciones relativas al aspecto habitacional: la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV), conminada a producir, en un plazo de sesenta días, un Plan de Emergencia que abordara los aspectos más urgentes, seguido de un Plan Integral que delinearía políticas de más largo plazo (Decreto Nacional N° 6.404, 1955).

El Plan de Emergencia producido por la Comisión fue aprobado por el Poder Ejecutivo nacional en abril de 1956, y así lanzado como política pública. Con él, las villas quedaron establecidas, por primera vez en la Argentina, no solo como un problema urbano específico, sino como objeto de intervención por parte del Estado. Al comienzo de sus 281 páginas, el plan ofrecía una serie de estudios y consideraciones sobre las villas que reflejaban la coexistencia, en tensión, de una relativa multiplicidad de voces. A continuación, y sin discusión sobre alternativas, se proponía un programa detallado de erradicación, es decir, de desalojo forzoso y realojamiento en unidades construidas a ese fin por el Estado. En su segunda mitad, y en tensión a su vez con la primera parte (que ponía al Estado al centro), el documento se dedicaba a defender la idea de que el sector privado debía ser puesto a cargo tanto de la producción como de la financiación de vivienda. Profundizando estas tensiones, solo un año después, el Plan Integral recomendaría detener la erradicación de villas, en aras de reducir el gasto público, desdibujando el rol del Estado (CNV, 1956, 1957; Massidda, 2021).

A pesar de sus tensiones internas, que reflejaban la coexistencia de varias voces en un documento que se había producido en el lapso de pocas semanas (y a su vez, como veremos más adelante, en el contexto de una coalición gobernante heterogénea), el Plan de Emergencia concibió las villas como objeto urbano de un modo relativamente coherente y entrelazando tres aspectos principales. Por un lado, y en línea con las discusiones interamericanas vigentes en el momento, se reconocía la emergencia de las villas (asumida como reciente) como la

materialización, en Argentina, de un problema de “carácter universal” vinculado a la urbanización acelerada y los precios inaccesibles de la vivienda urbana:

La crisis de la vivienda que aqueja a nuestro país es resultado de múltiples factores de todo orden. Muchos de ellos, como la tendencia creciente hacia la “urbanización” de la población rural (éxodo campesino), son fenómenos de carácter universal. Otros son característicos de toda América Latina, como la marcada diferencia entre los ingresos familiares y el costo de la vivienda. Nuestro país padece, puede decirse, casi todos los males que sufre en materia de vivienda la población mundial, pero estos males se han visto *agravados por la acción del régimen depuesto* por la Revolución Libertadora. Ese régimen imprimió al problema argentino características propias, que agravaron los déficits de arrastre y crearon nuevos motivos de encarecimiento, congestión y pésima habitación. (CNV, 1956, p. 29; destacado nuestro)

En relación con esto, se asumía que quienes habitaban las villas eran personas de origen rural, que no estaban preparadas para asimilar adecuadamente las pautas de vida urbana. Por otra parte, como puede verse en la cita anterior y pese la universalidad atribuida a ese problema, el “régimen depuesto” (el gobierno peronista) era considerado como el responsable último de la “crisis de vivienda” y, con ella, de la existencia de las villas (Figura 1). Pero había una tercera vertiente conceptual que alimentaba la mirada producida en el Plan de Emergencia sobre las villas, de más larga data, que las leía en términos de insalubridad e “inmoralidad”, responsabilizando a quienes las habitaban por la precariedad de sus viviendas y sugiriendo que habían llegado a tal situación por deficiencias individuales:

Venidos de zonas pobres, sin recursos y sin hábitos de trabajo, han sido atraídos por la gran ciudad en busca de mejoras económicas y de los halagos de la vida urbana. Pero el medio social de las Villas Miseria, en que se han agrupado por imperio de las circunstancias por falta de incentivo propio y de ayuda social, contribuye a agravar sus naturales tendencias y a convertir estas barriadas en focos permanentes de epidemias y de degradación moral: en su mayoría, sus habitantes requieren una acción urgente de readaptación social. (CNV, 1956, p. 39)

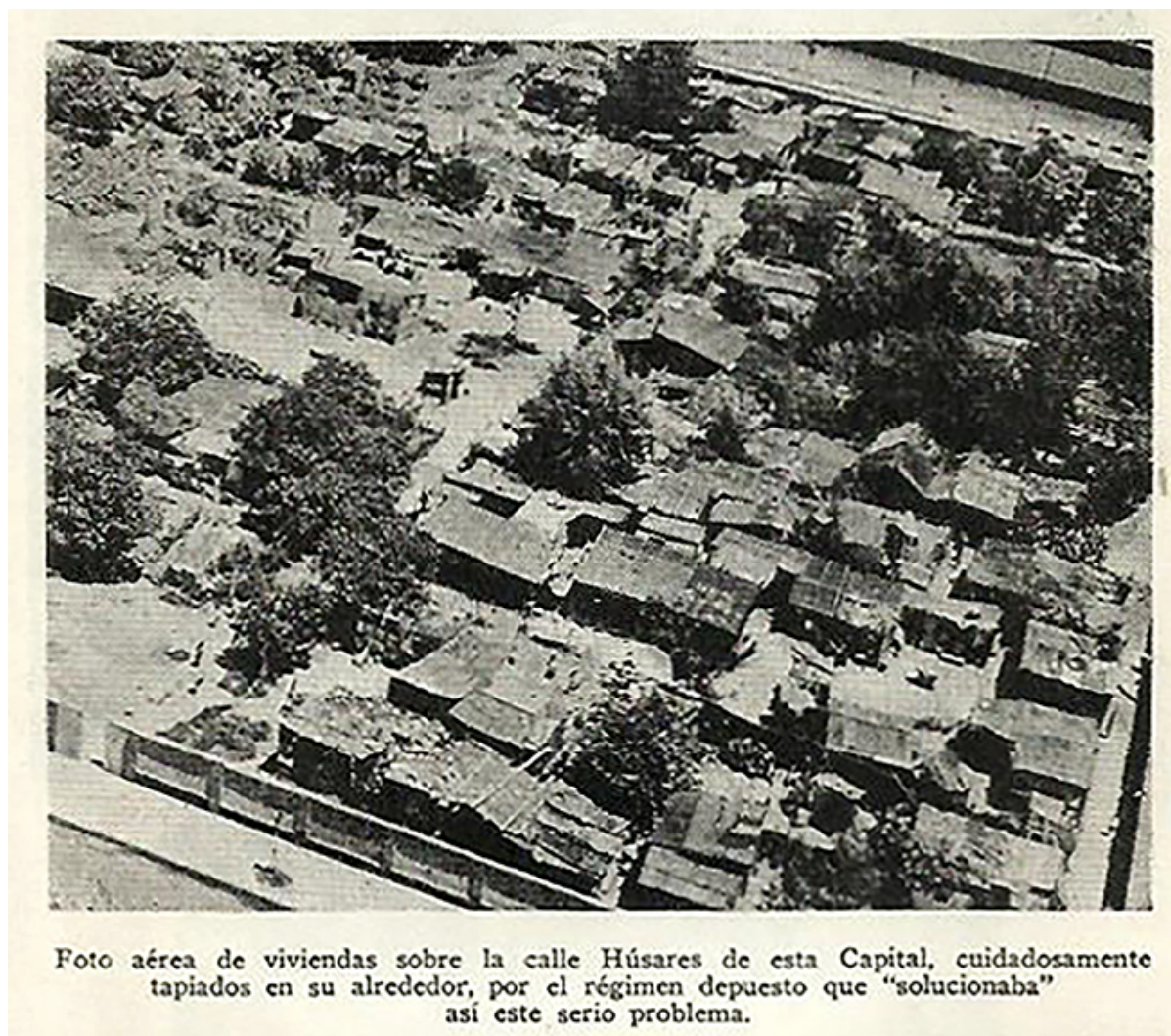


FIGURA 1

La villa de Bajo Belgrano desde la perspectiva de la CNV

CNV (1956, p. 238)

La conceptualización así producida tuvo lugar en un período relativamente acotado (1956 y años inmediatamente posteriores), tal como los trabajos de Liernur (2009) y de Camelli y Snitcofsky (2012) destacan. Pero estas ideas no emergían *ex novo* ni aisladamente. La visión moralizadora en torno a la clase trabajadora y sus espacios habitados, por ejemplo, tenía vigencia al menos desde el siglo XIX en Argentina, y hacia fines de los años treinta se encontraba aún en pleno vigor. La preocupación por la salubridad había atravesado también estos años, así como las miradas del peronismo. Este último, sin embargo, tomaba la insalubridad habitacional como punto de partida para defender la idea del derecho a la vivienda más que la moralización de sus habitantes. La perspectiva de la "Revolución Libertadora" retomaba el énfasis en la "degradación moral" de la población, pero ahora en un contexto de posguerra que hacía posible por primera vez pensar a las villas de un modo más específico. Los apartados que siguen abordarán estas vertientes entrelazadas.

De salubridad social a derecho a la vivienda

El déficit habitacional y la vivienda insalubre se habían debatido en Argentina desde principios del siglo XX en un marco fuertemente cruzado por discursos que entrelazaban ideas de entorno construido, salud física y “moral”, construcción del Estado-Nación y seguridad nacional, considerando al “tugurio” su completa antítesis. En su discurso de apertura al Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular, por ejemplo, celebrado en Buenos Aires en 1939, el diputado Juan Félix Cafferata declaraba: “Sin viviendas sanas no hay hogar, sin hogar no hay familia y sin familia no hay nación fuerte, próspera y grande” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto [MREC], 1940, p. 50). Se insistía en la idea de “moralidad” vista desde una perspectiva cristiana, con la doble intención de sostener que el hacinamiento estaba intrínsecamente vinculado con ella, y establecer pautas de comportamiento para los habitantes. En este contexto, y en línea con el higienismo que había dominado los debates sobre vivienda hasta entonces (Paiva, 2000), no existía una definición concisa de las “habitaciones insalubres” o los “tugurios”, sino una conceptualización más general y más laxa que los vinculaba con el paradigma de lo que era deseable social y políticamente en ese momento.

El efecto de estas iniciativas en la provisión concreta de vivienda era extremadamente limitado y hacia 1945 seguía sin avanzarse significativamente. En mayo de ese mismo año, en su condición de Secretario de Trabajo y Previsión de un nuevo gobierno militar y fuertemente crítico del accionar anterior, Perón (1973) sintetizó su punto de vista en el discurso de apertura de la Administración Nacional de la Vivienda:

Si la vivienda pobre, destartada y miserable pudo servir hasta ahora de argumento para efectistas y truculentas disertaciones y ser tema que difundió la prensa en enjundiosos editoriales, estudió el sociólogo hasta sus últimas derivaciones, analizó el estadígrafo a través de números reveladores de increíbles hacinamientos y de progresiva desnatalidad y si, por lo demás, dio lugar a algunas iniciativas legislativas y a realizaciones prácticas de escaso relieve frente a las ingentes necesidades del pueblo, no constituyó nunca en las alturas del poder una preocupación verdaderamente honda y patriótica que, impulsando la voluntad con decisión incontenible, provocase ese empuje realizador que todo gobernante debe desplegar cuando, como en el caso, corren riesgo valores imponderables tales como la supervivencia misma de la estirpe y el acrecentamiento del capital humano. (p. 104)

Perón planteaba su postura principalmente como una ruptura con el sistema anterior, al que acusaba de ineficaz y poco interesado en dar real solución a la necesidad de vivienda. Hay cierto sarcasmo en expresiones como “efectistas y truculentas disertaciones”, que podría haber estado dirigida a las pronunciadas en el congreso de 1939, o “enjundiosos editoriales”, que podría referirse tanto a la prensa en general como a la especializada. Sin embargo, hay más continuidades conceptuales que lo que el discurso reconocía, como la centralidad de la higiene o la vivienda vista como eslabón crucial para la “natalidad” y, por lo tanto, la “supervivencia misma de la estirpe”. De hecho,

como destaca Anahí Ballent (2005), la intervención estatal en gran escala propuesta por Perón habría sido impensable sin el trasfondo de los debates de décadas anteriores. En el mediano plazo estas ideas se concretaron en la noción de vivienda como un *derecho*, en contraposición a una cuestión humanitaria o una responsabilidad individual. La posición de Perón se volvería política pública a partir de 1946 con su asunción como presidente de Argentina. Así, el accionar de la gestión peronista cobró carácter masivo, con más de 17.000 unidades de vivienda adjudicadas y miles de millones de Pesos Moneda Nacional invertidos en préstamos hipotecarios.²

Al mismo tiempo, comienzan a surgir menciones cada vez más frecuentes a agrupaciones de vivienda autoconstruida en terreno ocupado, y un reconocimiento creciente de la relevancia de la acción estatal en ellas. En 1947, por ejemplo, acompañando a la órbita estatal, Eva Duarte de Perón visitó una "quincena de casuchas de madera y barro" en los barrios de Villa Soldati y en los Bañados de Flores (*La Nación*, 1947): poco después se construyó "un barrio de emergencia para obreros" en un área adyacente (Ministerio de Obras Públicas de la Nación [MOP], 1949). En 1949, la Fundación Eva Perón realojó a familias provenientes de "antihigiénicas viviendas en el Bajo Belgrano" (*Noticiero Panamericano*, 1949). La Fundación respondía también ante situaciones de urgencia, tales como incendios en "barrio[s] de emergencia" (*Clarín*, 1952a, 1952b), o pedidos de carácter personal (Lascano, 1988, pp. 40-41). Por último, como una iniciativa aislada, en 1952 la Municipalidad de Buenos Aires creó una Comisión para el "estudio del problema que plantea la existencia de barriadas de viviendas improvisadas en distintas zonas de la ciudad", la cual (hasta donde se conoce) no produjo efectos concretos (Ballent, 2005, pp. 93-94; Decreto Municipal N° 8.022, 1952). A pesar de estas menciones, sin embargo, el peronismo no buscó intervenir directamente en las villas, y en relación con ello tampoco las conceptualizó como un fenómeno específico, sino que centró su énfasis en la provisión de vivienda. El "rancho primitivo" y el "tugurio insalubre", entonces, se eliminarían espontáneamente mediante la "tarea de proporcionar a miles de hogares techo sano" (Perón, 1973, p. 103) (Figura 2).



FIGURA 2

Capturas de pantalla del corto publicitario "Nuevos destinos en la nueva Argentina", que ilustran la narrativa del peronismo respecto a las villas

NOTICIERO PANAMERICANO (1949)

También la ciudadanía comenzaba a hacer mención de los "rancheríos" durante esos años. En algunas cartas dirigidas a Perón como respuesta a una convocatoria lanzada en diciembre de 1951, invitando al público a acercar propuestas para su segundo gobierno, podemos atisbar miradas existentes:

Contamos en esta zona, desgraciadamente en nuestro haber, una cantidad de inmundos rancheríos, donde habitan paupérrimas familias obreras, dando un triste espectáculo de miseria y promiscuidad, y que pone en peligro la salud de desgraciadas criaturas, hijos de estas familias (...). El problema, como se ve, es grave y urgente. (Junta de Vecinos de Palermo, 1951)

Otra carta refiere a "viviendas que, agrupadas en número considerable construidas a partir de maderas y latas viejas, son habitadas por familias, a veces numerosas" (Martínez, 1951). En su conjunto, estas y otras correspondencias sugieren una perspectiva similar a lo que se observa en el discurso oficial: una fuerte preocupación por la escasez de vivienda, ocasionalmente con mención al pasar de la "vivienda antihigiénica" (principalmente el conventillo) y el "rancho miserable"; y la intervención estatal entendida como su solución más efectiva.

Otras voces: el campo arquitectónico y el sector opositor al peronismo

Mientras tanto, desde la prensa opositora al peronismo comenzaban a circular artículos periodísticos que llamaban la atención sobre las barriadas precarias. El primero de ellos, publicado por *La Prensa* (1950), presenta una narración ficcional y sarcástica en la cual "un extraño personaje, que presentaba la apariencia y la actitud de un explorador", decide ocupar un terreno tras consultar "un ejemplar del Código Civil [donde] el artículo consultado era el que se refiere a la posesión". Aquí vemos emerger, desde un sector de la sociedad, una visión que condena la condición de ilegalidad en la tenencia de la tierra como problema y estigma sobre las poblaciones villeras.

Al mismo tiempo, la profesión arquitectónica desarrollaba su propia perspectiva, entrelazada pero también autónoma de lo que ocurría en el campo de la política. Ese mismo año, por ejemplo, la *Revista de Arquitectura*, una publicación periódica especializada, sacaba un editorial donde se escribía de lleno por primera vez sobre lo que luego serían las villas:

Están creciendo en torno y aun dentro de muchas ciudades, incluso en Buenos Aires, barrios de casillas hechas de tablas y latas usadas, al lado de los cuales los ya famosos barrios de emergencia de San Juan resultan por comparación verdaderos 'Barrios Jardín'; las condiciones sociales, higiénicas y

estéticas en que de esta manera viven millares de familias no pueden ser más desastrosas y vergonzantes, pero se justifican plenamente, ante la tremenda escasez de viviendas en los grandes núcleos urbanos del país. (La Dirección, 1950)

La arquitectura moderna, en efecto, ya sólidamente instalada en Argentina para ese entonces en la órbita del Estado, tenía su propia mirada sobre los “barrios de casillas”. Esta se inspiraba en la discusión sobre “islotos insalubres” cristalizada en la Carta de Atenas, la cual, con miras al caso europeo, exigía que fueran “demolidos y reemplazados por superficies verdes: los barrios limítrofes quedarán saneados con ello” (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, 1954, p. 78). Esta postura tenía un punto en común con el peronismo y el higienismo: eliminar la vivienda “antihigiénica” mediante su demolición y la construcción de unidades bien ventiladas. De hecho, la noción de “islotos insalubres” había sido citada en esos términos en el congreso panamericano de 1939 (MREC, 1940, p. 714). Pero, al mismo tiempo, la propuesta de la Carta de Atenas difería del peronismo en un aspecto fundamental: mientras la primera demandaba demoler vivienda existente sin necesariamente asegurar que esos mismos habitantes pudieran acceder a las unidades que serían construidas, el segundo partía de la construcción de vivienda social, esperando que así los “tugurios” gradualmente se reabsorbieran.

También en el plano de los debates parlamentarios las voces opositoras al peronismo comenzaban a hacerse sentir. La oposición política se había manifestado ampliamente en contra de la Ley de Alquileres en el Congreso Nacional, haciendo mención repetida de la crisis habitacional, y hacia septiembre de 1954 encontramos a las villas en palabras del diputado Santiago Israel Nudelman:

Para mejor confrontación de los señores diputados pongo también a su disposición las fotografías de distintos barrios aledaños con Buenos Aires, tales como Villa Diamante, Villa Alegría, Villa Cartón, Villa Miseria, y de barrios vecinos a los frigoríficos, lo mismo que del interior de la República, que hemos tomado en nuestras recientes giras, las que demuestran que la vivienda no sólo no ha mejorado, sino que ha empeorado, creando problemas de insalubridad, de delincuencia y de promiscuidad que hacen peligrar la salud moral del pueblo argentino. (Nudelman, 1954, p. 2067)

Vemos, entonces, que en estos años no había un discurso homogéneo y mucho menos consolidado, como así tampoco un uso sistemático del término “villa”: ambos tendrían lugar con posterioridad a 1955, cuando varias voces dispersas confluirían en el Plan de Emergencia.

Insalubridad y vivienda en el marco de la Guerra Fría

Pero el Plan de Emergencia no se inspiraba únicamente en preocupaciones locales: para construir su argumento, combinaba el discurso antiperonista con debates internacionales donde la presencia de asentamientos urbanos precarios convocaba creciente atención. En el contexto de la Guerra Fría, en efecto, las iniciativas creadas por

organismos multilaterales y privados se multiplicaban, motivadas en parte por la convicción de que la mejora del bienestar material de la población contribuiría a contener el avance del comunismo (Benmergui, 2009). Dentro de la compleja red de instituciones que así surgía, la Organización de Estados Americanos fue la que más directamente influyó sobre el trabajo de la CNV, en particular a través de su Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), creado en 1948. En efecto, el CIES reconocía al congreso de 1939, al que varios miembros de la CNV habían asistido, como antecedente (CIES, 1954, pp. 130-131); y a su vez, la Organización de Estados Americanos era una institución que absorbía y ampliaba la Unión Panamericana, organizadora de aquel evento. Con esto, el interés de la CNV en iniciativas del CIES representaba cierta continuidad. Este interés se manifestaba en asesorías técnicas, becas, y participación en encuentros y foros de debate (CNV, 1957, pp. 19-22). En 1951, por ejemplo, el CIES creó el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento en Bogotá, incorporando al arquitecto argentino Ernesto Vautier, quien luego sería nombrado consejero externo de la CNV. Dos años después, el CIES nombró una Comisión Ad Hoc temporaria para presentar un reporte en la sección vivienda del X Congreso Interamericano que se celebraría en Caracas. Este reporte fue determinante en la perspectiva del Plan de Emergencia, hasta el punto de que la única cita externa del Plan ha sido tomada de él:

Como consecuencia del movimiento migratorio hacia las ciudades a expensas del campo y del crecimiento demográfico que ha producido un aumento anormal de habitantes sin que haya existido un aumento proporcional del número de viviendas, se ha registrado en todas las ciudades un hecho que ya se ha generalizado y que sólo difiere en aspectos accidentales: la aparición del tugurio. El tugurio es la habitación que, por sus condiciones, constituye una amenaza contra la moral, la seguridad y la salud de la familia que la ocupa y de la colectividad donde se ubica. (CIES, 1954, pp. 9-10, citado en CNV, 1956, p. 43)

A partir de las recomendaciones del reporte de la Comisión Ad Hoc, además, el CIES convocó una Primera Reunión Interamericana de Vivienda y Planeamiento en 1956, con sede justamente en Bogotá, a la cual la CNV envió un delegado. Reflejando el entusiasmo de la CNV por estas discusiones, el Plan Integral, publicado en 1957, no solo reproduce las recomendaciones del encuentro de modo completo en su apéndice documental, sino que también sugiere la creación de un departamento estatal permanente capaz de formalizar la vinculación con organismos interamericanos que la CNV había transitoriamente brindado (CNV, 1957, vol. 1, p. 117 y vol. 2, pp. 150-166). En efecto, la CNV no estaba inserta de modo oficial en este mapa institucional: más bien se apoyaba en sus premisas en aras de, primero, (re)vincular a la Argentina con el contexto internacional, que era algo que el antiperonismo percibía que se había perdido durante el gobierno de Perón. Estaba, además, genuinamente interesada en un debate que la ayudaba a articular su argumentación.

Las matrices explicativas del CIES estaban fuertemente influidas por las teorías de la modernización y la marginalidad propuestas por

las ciencias sociales en ese mismo contexto. Muy a grandes rasgos, estas miradas pensaban a las sociedades en términos de una dicotomía central entre retraso y desarrollo, este último encarnado simultáneamente por la expansión industrial y conceptos contemporáneos sobre democracia. Esta dualidad se vinculaba a otros pares de conceptos vistos como opuestos: anomia/organización, religión/secularidad, autoritarismo/democracia, y espacio rural/espacio urbano. En este marco, se veía a las urbanizaciones precarias como incrustaciones de lo rural en lo urbano, las cuales, a medida que las sociedades latinoamericanas se modernizaran, se desvanecerían (Gorelik, 2014). Sus habitantes, entonces, eran vistas/os como culturalmente marginales al entorno urbano, asumiéndose no solo que provenían de entornos rurales con hábitos diferentes, sino también que esta condición dificultaría su vida en la ciudad. Las ideas del Plan de Emergencia de que quienes habitaban las villas habían “venido (...) sin hábitos de trabajo” y, por lo tanto, “requ[erían] una acción urgente de readaptación social”, corresponden a esta perspectiva (CNV, 1956, p. 39). Es importante enfatizar que el debate sobre modernización y marginalidad avanzaba rápidamente en estos años, y hacia las décadas de los sesenta y setenta las perspectivas ya serían distintas; siendo una comisión temporaria, fueron las concepciones de mediados de los años cincuenta las que influyeron en la CNV.

Retomando la matriz dual planteada por la teoría de la modernización, la perspectiva del CIES celebraba el progreso técnico como antídoto y solución a la existencia de los “tugurios”. Las propuestas, a este respecto, eran múltiples, desde el fomento a la planificación urbana hasta la sistematización de la industria de la construcción, tanto en términos de información (estadística) como de producción concreta de piezas prefabricadas. Estas acciones serían promovidas por gobiernos nacionales y municipales mediante legislación y exenciones impositivas, pero (y esto era crucial) llevadas a cabo por el sector privado. Las recomendaciones del CIES influyeron sin duda en la formulación de los planes de Emergencia e Integral: la prefabricación y el uso de unidades vecinales, siguiendo el ejemplo de Clarence Perry (CIES, 1954, p. 99), fueron incorporados de modo directo en la propuesta de erradicación de la CNV, y la similitud argumentativa entre el reporte de la Comisión Ad Hoc y la segunda mitad del Plan de Emergencia (retomada por el Plan Integral) es notable. Pero, además, a nivel más general, la celebración de la tecnificación, vista como antítesis de los “tugurios”, atraviesa fuertemente todos estos documentos y resulta en la naturalización que la CNV hace de la erradicación como respuesta, en particular a través de unidades serializadas. Finalmente, y en relación con estas últimas, la familia (y su contraparte espacial, el hogar), la salubridad y la moralidad continúan siendo un elemento central, ya no como unidad mínima del tejido social de una “nación fuerte, próspera y grande” (MREC, 1940, p. 50), sino como elemento estabilizador en un contexto hemisférico dividido entre comunismo y capitalismo.

Por todo esto, los debates interamericanos son fundamentales para entender cómo se pensó a las villas en la década de los cincuenta, porque establecieron la matriz conceptual sobre la que se recortaría la concepción estatal. La intensificación de las migraciones internas, el rápido crecimiento urbano, la diferencia entre ingreso y costo de la vivienda y las pautas culturales rurales fueron las variables principales de la ecuación con la cual los organismos interamericanos, y la CNV con ellos, racionalizaban a estos nuevos asentamientos. De este modo, aunque el peronismo constituía, para la CNV, el responsable principal de la (así considerada) emergencia de las villas, los *términos* del problema estaban dados por el debate interamericano.

El antiperonismo en las villas

Retomando estos ejes (salubridad, moralidad, urbanización acelerada, "tugurios" y escasez de vivienda), la CNV terminó de dar forma a una idea de "villa miseria" que se superponía con las miradas del antiperonismo. Para comprender este proceso es necesario repasar brevemente el contexto político del momento. La gestión de Perón había provocado una adhesión tan ferviente en algunos sectores, especialmente entre trabajadores y parte de las clases medias, como rechazo en otros. Para los representantes de capitales concentrados, por ejemplo, la regulación estatal en materias tales como los gravámenes a las exportaciones, la regulación laboral o el mercado de alquileres despertaban descontento y temor. Asimismo, se insistía en vincular al peronismo con el fascismo, lo cual resultaba doblemente funcional: desautorizaba sus logros en materia social leyéndolos como demagogia, y como contracara de ello erigía a la oposición en defensora de la democracia (Spinelli, 2005). La izquierda, por su parte, consideraba insuficiente la transformación social realizada: esto se refleja, por ejemplo, en relación con las villas, en la mirada crítica de Bernardo Verbitsky en su novela *Villa Miseria también es América* (1957). La intolerancia de Perón respecto a su oposición política no hacía más que exacerbar estos cuestionamientos. En el plano simbólico y social, por último, las figuras de Perón y Eva generaban un profundo repudio en su celebración de la cultura popular y su reivindicación de figuras antes estigmatizadas, como el "descamisado" y el "cabecita negra". En relación con esto último, la utilización del espacio público que el peronismo había promovido en el centro de Buenos Aires (Ballent, 2005) y la costa atlántica era percibida por las clases medias como invasiva.³

Pese a su heterogeneidad, los sectores antiperonistas confluyeron en el golpe de Estado de septiembre de 1955, buscando eliminar todo vestigio del gobierno anterior. Fue en ese marco que se sancionó el decreto de creación de la Comisión Nacional de la Vivienda, junto con diversas comisiones estatales destinadas a resolver lo que se veía como problemas dejados por el gobierno anterior. La composición de la CNV era tan heterogénea como la coalición gobernante, e incluía representantes de ministerios, reparticiones estatales relacionadas con la vivienda y asociaciones profesionales. Esta heterogeneidad, tal como

destacamos al principio, y la rapidez con la que debió producirse el Plan de Emergencia, quedaron plasmadas en cierta multiplicidad de perspectivas e incluso contradicciones al interior del documento (Massidda, 2021). Yuxtapuestas en un mismo texto, sin embargo, las ideas de urbanización acelerada, responsabilidad del “régimen depuesto” e insalubridad/inmoralidad se entrelazaban, produciendo una idea cultural y políticamente específica de las villas.

En la primera sección del Plan de Emergencia, citando el reporte de la CIES y buscando el “origen general del problema (...) de la formación de las ‘Villas Miseria’ [en] la revolución industrial” (CNV, 1956, pp. 42-43), la Subcomisión de Urbanismo y Arquitectura retomaba el lenguaje relativamente neutral del decreto de creación de la CNV para proponer una primera definición:

Las “Villas Miseria” son casi todas agrupaciones de viviendas rudimentarias e improvisadas, construidas por sus ocupantes sobre terrenos ajenos –a veces fiscales o municipales– generalmente bajos y anegadizos. (CNV, 1956, p. 37)

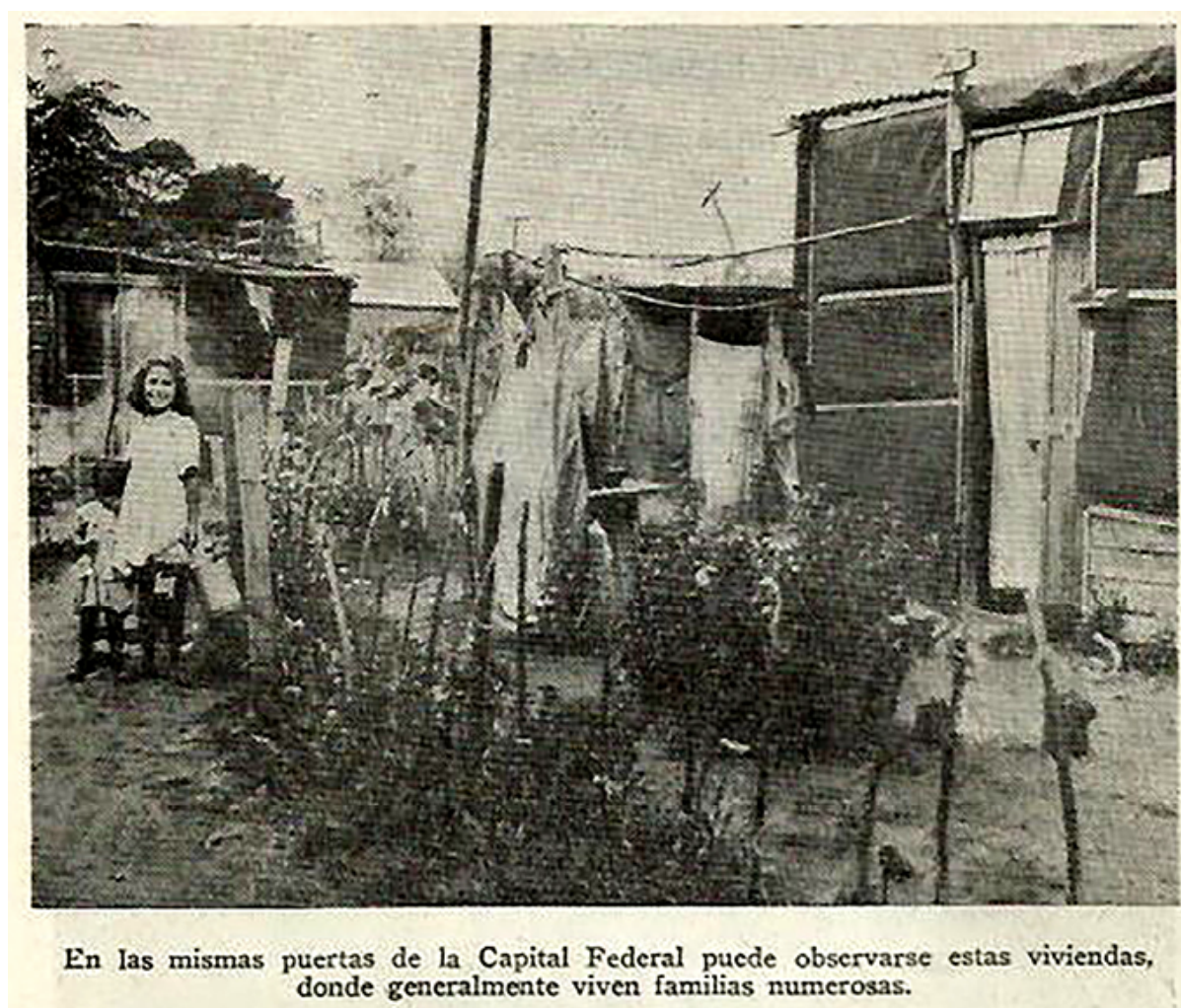
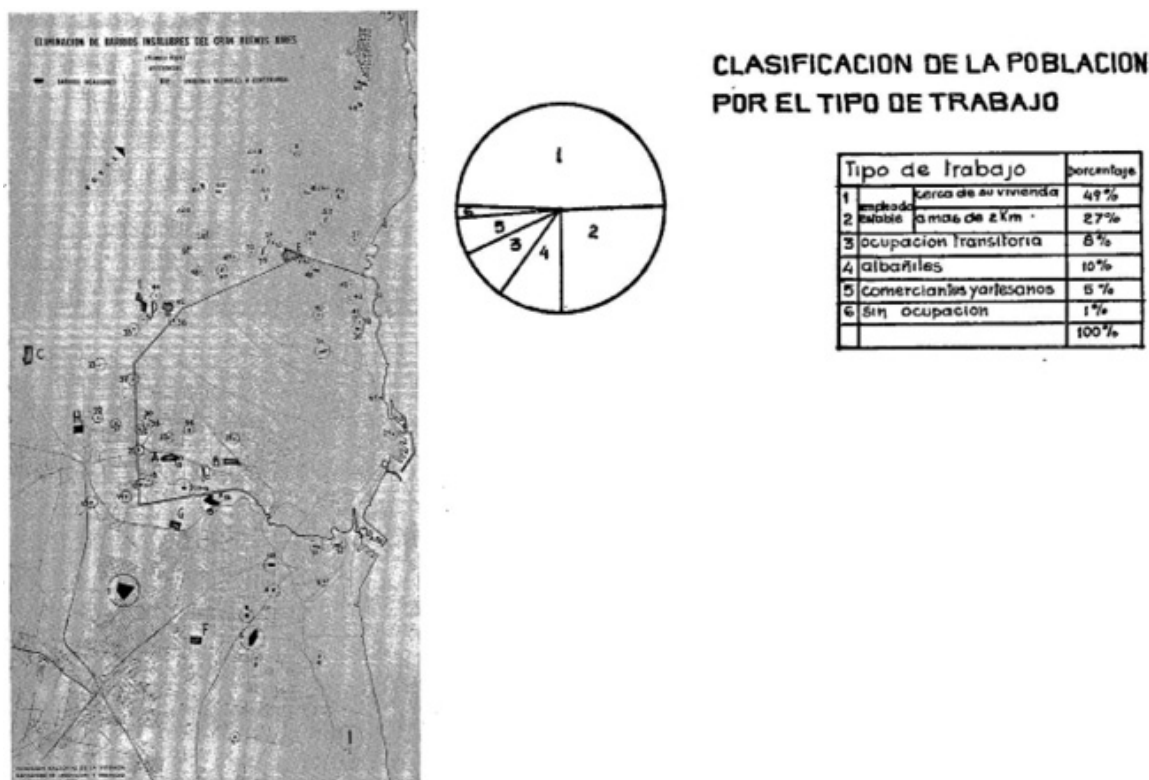


FIGURA 3
Imagen de una villa en el barrio de Mataderos
 CNV (1956, p. 242)

Junto con ello, como es de esperar, se declaraba que “las medidas de orden nacional adoptadas durante el último decenio ha[bía]n

agravado el problema" (p. 43). Pero, además, el plan concebía a las/os habitantes como indolentes, "indiferen[tes] ante el problema de la vivienda insalubre" y "carentes de ambición", afirmando que "prefieren gastar más en alimentos y en artículos de lujo, o malgastar su dinero en bebidas, juegos de azar, etc.": a lo largo de numerosas páginas, las villas quedaban así definidas como "focos permanentes de epidemias y de degradación moral" (CNV, 1956, pp. 39 y 44). Pero fue la Subcomisión Social la que verbalizó los aspectos moralizadores con mayor crudeza. Así, retomando expresiones de la sección anterior, se refirió a las villas como "núcleos aberrantes de población desterrada" (p. 85), y a sus habitantes como "ilotas" (p. 85) y "trogloditas" (p. 219). Se insistía a lo largo del documento en el "bajo nivel cultural" y la "inmoralidad" de estas poblaciones, quienes "padec[ía]n en grados diversos una misma enfermedad social" (p. 83) y habían caído en un "abismo" (p. 85) (González Duarte, 2015).

El vocabulario empleado en el Plan de Emergencia encuentra resonancias en la retórica antiperonista: frases como "aluvión zoológico" o "las patas en la fuente", utilizadas para animalizar a quienes concurren a Plaza de Mayo en 1945 para apoyar a Perón, se habían vuelto de uso extendido. Pero, además, la vertiente "rural" de la ecuación modernizadora, concebida en relación con una temporalidad anterior o estática, había preparado el terreno para una imagen de las villas como paradigma espacial del atraso. Estas miradas denigrantes contradecían los estudios presentados por el plan mismo, incluyendo (entre otros) el censo que reflejaba un 99% de empleo (Figura 4) o los elogios al trabajo de comisiones vecinales como la de Villa Jardín. Quedaba en evidencia así que el concepto de "villa" propuesto era reflejo, más que de la villa en sí, de una agenda política y de la ansiedad por ponerla en práctica.

**FIGURA 4****La cuantificación de las villas**

CNV (1956, pp. 47 y 79)

En línea con el paradigma modernizador, una vez establecidas las características de las villas, comenzaba a delinearse la solución, la cual estaría dada por la triple vertiente planificación / “erradicación” / “readaptación” de sus habitantes. Tanto las premisas de la arquitectura moderna como las del higienismo estaban presentes en esta iniciativa, sobre todo si recordamos que la Carta de Atenas proponía erradicar los “islotes insalubres” como parte de un proceso de saneamiento general de la ciudad. El análisis de la implementación concreta de este plan se encuentra más allá del alcance de este estudio, pero interesa revisar brevemente las premisas que estructuraban la propuesta. En primer lugar, la idea misma de “erradicación” (término compartido con la epidemiología) reflejaba casi literalmente el modo en que la CNV veía a las villas (y al peronismo): como una enfermedad de la cual se consideraba redentora:

El país emerge postrado de una tremenda experiencia; debe dar convaleciente aún, sus primeros pasos por la senda de la salud – salud del cuerpo y del espíritu. Este Plan de Emergencia es uno de esos primeros pasos hacia la recuperación de la plenitud nacional. (CNV, 1956, p. 31)

En línea con estas ideas, la erradicación de las villas consistía no solo en la eliminación física de los rancheríos, sino también de la inmoralidad de sus habitantes (y, crucialmente para la dictadura, del peronismo). El análisis proporcionado, en efecto, no había dejado dudas de que la población de las villas debía “ser sometida a un proceso de readaptación” (CNV, 1956, p. 44). En línea con estas

ideas, y retomando la celebración del trabajo de Perry hecha por el CIES, el Plan de Emergencia propuso el desalojo completo de las villas y el realojamiento de sus habitantes en unidades vecinales. Atendiendo al diagnóstico citado, el diseño de estos barrios resultaría de la repetición y combinación de tres tipologías habitacionales para familias nucleares de tres, seis y ocho hijos. Se pensaba a estas unidades como "viviendas de adaptación", que servirían para reeducar a la población villera a través de mobiliario fijo (mesa de hormigón y camas de acero fijas a los muros) (CNV, 1956, pp. 53-54 y 151-152). Esto forzaría la convivencia únicamente entre padres e hijos/os, imponiendo una visión específica de relaciones interpersonales y de tejido social. Aunque se construyeron solo seis de estas unidades vecinales⁴ (Massidda, 2021), la relevancia de esta primera intervención pública será crucial para las décadas posteriores, ya que desde ese momento y hasta la década de 1970 se instaló en Argentina la erradicación de villas como solución hegemónica.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos reconstruido y analizado el origen de la conceptualización estatal sobre las villas, vinculándola con el contexto político local, los debates en materia de vivienda precedentes y aquellos planteados en el ámbito internacional.

En el plano local, hemos identificado que a partir de principios de siglo XX las villas fueron incorporándose paulatinamente al tejido urbano, expresando la emergencia de un problema novedoso y difícil de conceptualizar que, en un principio, no fue asumido integralmente por el Estado. Durante los dos primeros gobiernos peronistas, existió un giro en torno al tema de la vivienda mediante su incorporación como política pública a nivel masivo; sin embargo, las villas no fueron asumidas como problema específico. La lectura realizada por el peronismo en el poder confiaba en una integración gradual de las familias villeras mediante las mejoras socioeconómicas que irían recibiendo a través de las políticas redistributivas (directas e indirectas) implementadas. De este modo, identificar, conceptualizar y problematizar el fenómeno urbano condensado en las villas no fue una tarea asumida por el gobierno peronista, y dicha omisión fue objeto de intensas críticas por la dictadura iniciada en 1955.

El espíritu fuertemente antiperonista que regía a la dictadura encontró en esta falta un resquicio más por el cual acusar al peronismo de haber generado aquella situación que lo precedía y que se manifestaba a nivel regional y no solo local. Las tensiones políticas marcaron el contexto en el cual se implementó la primera intervención estatal ante las villas. Hemos analizado en detalle el Plan de Emergencia, identificando la complejidad que contiene por presentar multiplicidad de perspectivas, contradicciones internas y, centralmente, por la carga negativa que explícitamente despliega sobre el peronismo como identidad política, asociado a su vez en el documento oficial con la población villera. De este modo, la primera conceptualización estatal diseñada para las villas estuvo cargada de un

fuerte sesgo político. Al mismo tiempo, la “Revolución Libertadora” planteaba la temática mediante su Plan de Emergencia, retomando debates previos sobre vivienda popular y destacando especialmente la idea de “degradación moral” de la población. En este marco, insalubridad, inmoralidad, urbanización acelerada y responsabilidad del peronismo fueron las características destacadas de la conceptualización producida sobre las villas y sus habitantes. La solución propuesta era el desalojo compulsivo, apelando a la destrucción material de las viviendas precarias, concebida como vía para la destrucción simbólica del peronismo.

En el plano internacional, la Guerra Fría planteó elementos que interpelaron e influyeron en las apreciaciones estatales sobre las villas de mediados de la década de 1950. Las recomendaciones proyectadas por diversos organismos multilaterales en materia de vivienda (en un contexto signado por fuertes migraciones internas y su consecuente aceleración del proceso de urbanización en toda la región), suponían que la mejora del nivel de vida de la población contribuiría a impedir el avance del comunismo. La familia en un hogar sano, en términos sanitarios y morales, ocupaba un lugar central en los discursos de estas agencias, preocupadas por la estabilidad en el marco de la tensión planteada entre comunismo y capitalismo.

De este modo, el Plan de Emergencia incorporó en sus definiciones las disputas locales y los debates internacionales sobre asentamientos precarios, dando como resultado una trama de caracterizaciones que requirió de un análisis en diferentes niveles. Si para los organismos internacionales los movimientos poblacionales del campo a la ciudad y su consecuente crecimiento urbano, las dificultades de acceso al mercado de la vivienda de los sectores populares y las pautas culturales de los nuevos residentes en la ciudad representaron el principal problema de los asentamientos precarios, el Plan de Emergencia incorporó estos tópicos para problematizar el fenómeno de las villas. Revisando esta vinculación, encontramos que, si bien el peronismo era señalado como responsable de la existencia de las villas, las propias argumentaciones incorporadas del debate interamericano exponían las dificultades argumentativas en esa dirección.

La primera intervención estatal hacia las villas, y con ella la conceptualización que de ella emergió, tuvo consecuencias importantes y perdurables en el tiempo, tanto en las argumentaciones difundidas desde el Estado sobre el tema como en la propuesta impulsada para intervenir en dichos territorios. Las concepciones lograron alcanzar amplia aceptación social y abonaron en profundizar la estigmatización que sufren estas poblaciones. Por su parte, la erradicación de las villas como modo de intervención pública expresa una concepción característica de la época a nivel regional, y el Plan de Emergencia registró el primer mojón de un paradigma que sería hegemónico en las décadas siguientes en Argentina.

De este modo, podemos advertir un *antes* y un *después* del Plan de Emergencia en torno a la concepción de la villa, sus habitantes y sus posibles soluciones. Un *antes* difuso, caracterizado por un Estado que no tomó cartas en el asunto, generando disímiles concepciones

gestadas en diferentes campos y circulando paralelamente en el entramado social. Un *después* que, mediante la primera aproximación sistemática a la cuestión, legitimó y potenció lecturas ofensivas sobre los pobladores y que asentó la expulsión de los pobres urbanos como mecanismo privilegiado de intervención estatal. Identificar esos sesgos negativos y ofrecer evidencias históricas para desarticularlos es un modo de sentar nuevas bases para la conceptualización de las villas en Argentina, habilitando, a su vez, el desarrollo de intervenciones tendientes a mejorar de manera efectiva las condiciones de vida en estos espacios.

Agradecimientos

Queríamos agradecer la generosidad de Anahi Ballent tanto en su orientación respecto a fuentes primarias como en los intercambios en relación con este trabajo. También agradecemos los comentarios de Charlotte Vorms y Brodwyn Fischer sobre nuestras ideas iniciales.

Referencias bibliográficas

- Acuto, M., Dinardi, C. & Marx, C. (2019). Transcending (in)formal urbanism. *Urban Studies*, 56(3), 475-487. <https://doi.org/10.1177/0042098018810602>
- Ballent, A. (2005). Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955. Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo.
- Benmergui, L. (2009). The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s. *Urban History*, 36(2), 303-326. <https://doi.org/10.1017/S0963926809006300>
- Camelli, E. & Snitcofsky, V. (2012). La “villa” de Buenos Aires: Génesis, construcciones y sentidos de un término. *Revista Café de las Ciudades*, 11(122-123). https://cafedelasciudades.com.ar/cultura_122.htm
- Camelli, E. (2019). El Movimiento Villero Peronista (1973-1976). Gorla.
- Clarín. (10 de octubre de 1952; 1952a). Incendiose un barrio de viviendas de emergencia. Clarín.
- Clarín. (26 de diciembre de 1952; 1952b). Destruyó el fuego 450 viviendas en V. Tranquila; 2.000 personas sin techo. Clarín.
- Comisión Nacional de la Vivienda (CNV). (1956). Plan de Emergencia: Informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Previsión.
- Comisión Nacional de la Vivienda (CNV). (1957). Plan Integral. 2 vols. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Previsión.
- Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna. (1954 [1943]). La Carta de Atenas. Contémpera.
- Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). (1954). Problemas de la vivienda de interés social. Unión Panamericana.
- Dasgupta, S. & Wahby, N. (2021). Beyond a standardised urban lexicon: which vocabulary matters? *International Development Planning Review*, 43(4), 419-434. <https://doi.org/10.3828/idpr.2021.10>
- Decreto Municipal N° 8.022 de 1952 (Ciudad de Buenos Aires), Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires N° 9.482.
- Decreto Nacional N° 6.404 de 1955 (República Argentina).

- Elinbaum, P. & Massidda, A. (2020). La representación urbanística de los espacios informales. Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965). *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 115-126. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70124>
- Germani, G. (1961). Investigación sobre los efectos sociales de la urbanización en un área obrera del Gran Buenos Aires. En P. Hauser (Ed.), *La urbanización en América Latina: documentos del Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina* (pp. 208-235). UNESCO.
- González Duarte, L. D. (2015). Villas miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones 1956-1957. Universidad Nacional de Quilmes.
- Gorelik, A. (2014). Miradas cruzadas. El viaje latinoamericano del planning norteamericano. *Bifurcaciones*, (18), 1-20. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/45653>http://www.bifurcaciones.cl/bifurcaciones/wp-content/uploads/2015/02/bifurcaciones_018_Gorelik.pdf
- Harris, R. & Vorns, C. (Eds.). (2017). *What's in a name? Talking about urban peripheries*. University of Toronto Press.
- Junta de Vecinos de Palermo. (1951). Carta dirigida a la Dirección Nacional de Planificación del Ministerio de Asuntos Técnicos. Archivo Intermedio, correspondencia 12.239, caja N° 83.
- La Dirección. (1950). Vivienda popular. *Revista de Arquitectura*, (357), 255.
- La Nación. (21 de enero de 1947). Las obras de urbanización en los bañados de Flores. *La Nación*.
- La Prensa. (30 de agosto de 1950). Viajes por la ciudad: El barrio sin nombre. *La Prensa*.
- Lascano, C. (1988). La historia de consolidación de Villa Jardín. [Trabajo mimeografiado de circulación local].
- Liernur, J. F. (1993). La ciudad efímera. En J. F. Liernur & G. Silvestri (Eds.), *El umbral de la metrópolis. Transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires (1870-1930)* (pp. 177-222). Sudamericana.
- Liernur, J. F. (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. <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/248>
- Martínez, U. (1951). Carta dirigida al Señor Director General de Planificación. Archivo Intermedio, correspondencia 11.274, caja N° 71.
- Massidda, A. L. (2018). Cómo nombrar a la informalidad urbana: una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance. *Quid* 16, (10), 301-315. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2803>

- Massidda, A. L. (2021). Shantytowns, housing and state order: The Plan de Emergencia in 1950s Argentina. *Planning Perspectives*, 36(2), 215-236. <https://doi.org/10.1080/02665433.2020.1745088>
- Ministerio de Obras Públicas de la Nación (MOP). (29 de noviembre de 1949). Señalando rumbos. Sucesos Argentinos. Archivo General de la Nación, T558.C16/N574.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC). (1940). Primer Congreso Panamericano de La Vivienda Popular: Actas y trabajos, Vol. 1. Talleres gráficos del Ministerio de Obras Públicas.
- Noticiero Panamericano. (29 de marzo de 1949). Nuevos destinos en la nueva Argentina. Archivo General de la Nación, T447.C16/N462.
- Novick, A. (2010). villa (pl. villas). En C. Topalov, L. Coudroy de Lille, J.-C. Depaule & B. Marin (Eds.), *L'aventure des mots de la ville à travers le temps, les langues, les sociétés* (pp. 1300-1303). Laffont.
- Nudelman, S. I. (1954). Disertación de Santiago Nudelman, sesión 28 y 29 de septiembre, Cámara de Diputados. Diario de Sesiones. Buenos Aires, República Argentina.
- Paiva, V. (2000). Teorías médicas y estrategias urbanas. Buenos Aires 1850-1920. *Estudios del Hábitat*, 2(7), 5-19. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40081/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Perón, J. D. (1973). Discurso de Juan D. Perón: Con motivo de la creación de la Administración Nacional de la Vivienda. En *El pueblo ya sabe de qué se trata*. Freeland.
- Snitcofsky, V. (2021). Conformación de un espacio en disputa: intervenciones urbanas y organización territorial en los orígenes de la Villa del Bajo Belgrano. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (30), 086. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/1235>
- Snitcofsky, V. (2022). Historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires. De los orígenes hasta nuestros días. *Tejido urbano*.
- Spinelli, M. E. (2005). Los vencedores vencidos. El antiperonismo y la “revolución libertadora”. Biblos.
- Varela, O. D. & Cravino, M. C. (2008). Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. En M. C. Cravino (Org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 45-64). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Verbitsky, B. (1957). Villa Miseria también es América. Editorial Guillermo Kraft Ltda. [Versión de Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966 – Nueva edición revisada y corregida por el autor –. Reproducida en

<https:// analisiscriticademediosunlp.files.wordpress.com/2017/04/verbitsky-bernardo-villa-miseria-tambien-es-america.pdf>

Notas

- 1 El término "informalidad" surge en los años setenta en relación con condiciones laborales, y comienza a utilizarse poco después para designar espacios urbanos inscriptos de modo incompleto en normativas de planeamiento y/o propiedad del suelo. Al tratarse de un término que no existía durante el período analizado, evitamos su utilización en este trabajo, con la excepción de esta referencia particular que cita un debate presente.
- 2 Estimaciones propias con base en las *Memorias Anuales del BHN* y datos obtenidos en bibliografía secundaria.
- 3 Por momentos, en el Plan de Emergencia, esta misma percepción de un espacio invadido pareciera extenderse a la ciudad de Buenos Aires en su conjunto (Figura 3).
- 4 Barrios Rivadavia y Mitre (Ciudad de Buenos Aires), barrios Vicente López y Planes, Sarmiento y Urquiza (Partido de La Matanza), y Barrio Derqui (Partido de Tres de Febrero).