

De las “villas miseria” a los “asentamientos informales”.  
Problematizaciones estatales sobre la cuestión habitacional en  
Argentina (1955-1990)

From “villas miseria” to “informal settlements”. State  
problematisation on the housing issue in Argentina (1955-1990)

---

FLORENCIA BRIZUELA

Doctora en Ciencia Política

Becaria postdoctoral

CONICET (Rosario, Argentina)

[florencia.agustina.brizuela@hotmail.com](mailto:florencia.agustina.brizuela@hotmail.com)

ORCID: [0000-0002-5119-7857](https://orcid.org/0000-0002-5119-7857)

Recibido/Received: 29-09-2023; Aceptado/Accepted: 09-01-2024

Cómo citar/How to cite: Brizuela, Florencia (2024): “De las ‘villas miseria’ a los ‘asentamientos informales’. Problematizaciones estatales sobre la cuestión habitacional en Argentina (1955-1990)”, *Ciudades*, 27, pp. 39-53. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.39-53>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

**Resumen:** Desde 1955 la agenda estatal Argentina designó a las villas miseria como un problema específico e ideó soluciones que combinaron la erradicación y la provisión de vivienda. En 1990 esta interpretación mutó: los asentamientos informales a la vez que emergieron como problema también lo hicieron como una solución que debía acompañarse de políticas de radicación y regularización dominial. El artículo se propone analizar la transformación de estas problematizaciones desde una historia crítica del pensamiento. Sirviéndose del método genealógico-arqueológico argumenta que la propuesta regularizadora emergió cuando se naturalizó la existencia de los asentamientos y la incapacidad estatal de resolver el problema.

**Palabras clave:** villas, asentamientos informales, problematizaciones, historia crítica del pensamiento.

**Abstract:** Since 1955 Argentina's state agenda designated slums as a specific problem and have devised solutions that combined eradication and housing provision. In 1990 this interpretation changed: informal settlements, while emerging as a problem, also emerged as a solution that had to be accompanied by settlement and property regularization policies. The article aims to analyze the transformation of these problematizations from a critical history of thought. Using the genealogical method, it argues that the regularization proposal emerged when the existence of the settlements and the state's inability to solve the problem became naturalized.

**Keywords:** villas, informal settlements, problematisations, critical history of thought.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde 1940 los gobiernos latinoamericanos buscaron atender la cuestión habitacional a través de la provisión de vivienda en unidades vecinales, destinada a sectores de ingresos medios (Yujnovsky, 1984; Benmergui, 2009; Sambricio, 2012; Montoya Pino, 2014). No obstante, en Argentina este tipo de políticas también se ideó para realojar población asentada en las llamadas villas miseria, fenómeno que emergió en el país como un problema urbano específico a mediados de 1950 (Ballent, 2018; Massida, Camelli y Snitcofsky, 2023). Siguiendo esta premisa, distintos programas combinaron la erradicación de las villas miseria y la provisión de vivienda decente terminada y semi-terminada. Tal fue el caso del Plan de Emergencia implementado a partir de 1956.

Esta orientación programática comenzó a recibir fuertes críticas a partir de 1960. Los cuestionamientos que John Turner (1977) lanzó a la erradicación y a los sistemas de administración centralizada motivaron la aparición en América Latina de perspectivas sancionadoras de la lectura que situaba el problema de la vivienda en las coordenadas “del déficit cuantitativo, la producción de vivienda nueva y las soluciones en manos de las empresas constructoras” (Del Río, 2011: 30). De este modo, entre 1970 y 1980 se fortalecieron, por un lado, los discursos que promovieron la radicación y, por el otro, aquellos que detractaron la provisión estatal de vivienda terminada.

Argentina no fue ajena a estos debates y, a principios de 1990, la cuestión habitacional comenzó a problematizarse en términos de asentamientos informales y de regularización dominial. En esta línea, durante la gestión de Carlos Menem, el Programa Arraigo estableció que los asentamientos informales eran una solución al problema de la vivienda y que el estado debía apoyar a los habitantes de villas para que obtengan la propiedad de la tierra y mejoren su hábitat. Ahora bien, ¿qué transformaciones implicó esta mutación en el modo de problematizar la cuestión habitacional?

Si bien se registran en Argentina investigaciones sobre las políticas de mejoramiento habitacional implementadas en asentamientos informales (Laura Barrionuevo *et al.*, 2011; Di Virgilio, Arqueros Méjica & Guevara, 2012), así como trabajos en torno al concepto de villa miseria, su emergencia histórica (Lienur, 2009; Novick, 2004; Massidda, 2018; Massidda, Camelli & Snitcofsky, 2023) y su uso actual en relación a nociones como la de asentamiento informal (Varela & Cravino, 2009), aún no se ha indagado en profundidad la transformación que supuso a nivel estatal el desplazamiento de la villa miseria al asentamiento informal como problema, y de la erradicación y la provisión de vivienda a la regularización dominial como solución. En este marco, el presente artículo se propone como objetivo analizar estos problemas y soluciones en tanto problematizaciones particulares de la cuestión habitacional desde la perspectiva de la historia crítica del pensamiento.

## **2. LA CUESTIÓN HABITACIONAL DESDE UNA HISTORIA CRÍTICA DEL PENSAMIENTO: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO**

La indagación asumió una metodología cualitativa de corte arqueológica-genealógica enmarcada en las ideas de Michel Foucault en torno a la historia crítica del pensamiento.

La historia crítica del pensamiento aborda problematizaciones, todo un conjunto de dificultades que se elaboran como problemas y para las que se formulan diversas soluciones, originales, multiformes e incluso contradictorias, que logran validez como cuestiones socialmente relevantes (Foucault, 1999). Las problematizaciones constituyen prácticas discursivas con pretensión de verdad, de allí que este tipo de historia estudie la emergencia de los juegos de verdad o de las “veridicciones” (Foucault, 1999a). Su apuesta es cuestionar lo que decimos, pensamos y hacemos a través de una indagación histórica de los acontecimientos que hicieron esas formas posibles.

Quien se sitúa en esta perspectiva debe avanzar hacia una genealogía de las problematizaciones (Foucault, 1992), lo que supone rastrear las relaciones de fuerza, los debates y actores, en el marco de las cuales aparecieron determinados temas como objetos del pensamiento que se expresaron en programas concretos (Restrepo, 2008). A su vez, debe describir las reglas discursivas que formaron esos temas, es decir, desarrollar una arqueología de las regularidades enunciativas que los tramaron (Foucault, 2011).

En la investigación estas premisas orientaron la selección de dos casos representativos de las problematizaciones estudiadas: el Plan de Emergencia que elaboró la Revolución Libertadora en 1956 (Decreto Nacional N.º 6404/1955) y el Programa Arraigo que implementó el gobierno de Menem en 1991 (Decreto Nacional N.º 846). Mientras el primero constituyó a las villas miseria como un problema y a la erradicación y provisión de vivienda como una solución, el segundo configuró a los asentamientos informales como una preocupación y simultáneamente como una respuesta.

En términos metodológicos, para avanzar en el abordaje genealógico de ambas problematizaciones se definió reconstruir la coyuntura, los debates y actores que intervinieron en su formulación. En cuanto a los materiales y técnicas utilizadas, se recurrió a la revisión de bibliografía secundaria sobre los períodos en que emergieron los programas y al análisis discursivo de documentos, informes, y memoriales en que los actores expresaron sus posicionamientos respecto al tema. Por otro lado, para proceder con la dimensión arqueológica de las problematizaciones, se estableció relevar cómo éstas conceptuaron y describieron a las villas y a los asentamientos informales, cómo caracterizaron sus poblaciones, cómo explicaron su emergencia y qué soluciones propusieron para atenderlos como problemas. Con ese objetivo, se analizaron los discursos vertidos en leyes, informes, y notas de colectivos profesionales y gremiales referidas a los programas seleccionados.

### 3. RESULTADOS

A continuación, se sistematizan los hallazgos de la indagación. Primero se presentan las problematizaciones en torno a las villas miseria y, luego, las referidas a los asentamientos informales en función de las dimensiones analíticas jerarquizadas.

#### 3.1. Empresas, profesionales y el problema de la vivienda durante la Revolución Libertadora

Las problematizaciones sobre las villas miseria emergieron durante la autodenominada “Revolución Libertadora”, el golpe cívico-militar que derrocó al gobierno de Juan Domingo Perón<sup>1</sup> en septiembre de 1955. Los lineamientos que asumió la dictadura en materia de vivienda adversaron con las principales medidas que en el tema habían tomado los gobiernos peronistas, como la prórroga del congelamiento de alquileres, la construcción directa de viviendas individuales y colectivas para trabajadores y el otorgamiento de crédito barato. Si estas medidas habían promovido el acceso a la vivienda propia y habían consolidado la intervención estatal en el área con un sentido redistributivo y democrático (Torre y Pastoriza, 2002), para los sectores que apoyaron la Revolución Libertadora se trataba de políticas que habían agudizado el problema de la vivienda. Así lo entendió la Sociedad Central de Arquitectos (1955), quien solicitó descongelar los alquileres, bajo el argumento de que el congelamiento retraía las construcciones destinadas a alquiler y la inversión de los propietarios en el mantenimiento de los inmuebles. También la Cámara Argentina de la Construcción (1952), que pidió liberar el control de los alquileres y facilitar el desalojo de villas para promover allí la regeneración de áreas urbanas.

En respuesta a estos requerimientos, en 1955 la Dictadura creó una Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) a la que encargó preparar un Plan de Emergencia (PE) con medidas urgentes para implementar en las villas y un Plan Integral con soluciones de mayor alcance.

En 1956 la Comisión entregó un avance del PE donde explicó el problema de la vivienda en una clave económico-política y en otra técnica. Según la primera, el problema en Argentina era resultado de la orientación política seguida por el gobierno peronista en lo relativo a la censura a la iniciativa de asociaciones privadas y populares, el desaliento a las cooperativas, la falta de seguridad jurídica de las empresas constructoras, la centralización de la acción en materia de vivienda a través de organismos estatales, la falta de estabilidad y regularidad del mercado y el aumento en los costos de la construcción. De acuerdo con la explicación técnica, la problemática respondía a las demoras en el otorgamiento de permisos y créditos, a la falta de estímulo a la investigación y a la promoción

---

<sup>1</sup> Juan Domingo Perón fue presidente de Argentina durante los períodos 1946-1952 y 1952-1955.

de adelantos constructivos, a la desvinculación con la obra desarrollada en el extranjero y a la falta de una política de tierras que impida la especulación.

Ambas explicaciones incorporaron los reclamos de los integrantes de la CNV, “técnicos y asesores de diversas instituciones públicas y privadas, con trayectorias político-ideológicas diversas pero aunadas en un anti-peronismo genérico” (González Duarte, 2015: 10). Mientras la lectura económica-política hizo propias las demandas del empresariado a favor de disminuir la participación estatal en el sector y alentar la actuación de las “empresas sobre la base de la liberación de los controles estatales del mercado” (Yujnovsky, 1984: 93), la lectura técnica recuperó reivindicaciones profesionales de arquitectos e ingenieros centradas en la necesidad de encontrar una solución tecnológica al problema a través de la planificación, el impulso a las estadísticas sobre construcción y a técnicas como la prefabricación y el planeamiento (Brizuela, 2022; Massida, Camelli y Snitcofsky, 2023).

Con base en esta diversidad de lecturas, la CNV afirmó que las acciones en el ámbito de la vivienda habían aumentado la presencia de villas y que era necesario adoptar medidas urgentes.

### **3.2. Las “villas miseria” como problema urbano específico**

Tal como sugieren Massida, Camelli y Snitcofsky (2023), durante la primera mitad del siglo XX no existió en Argentina un discurso homogéneo, consolidado, ni un uso sistemático del término villa miseria. Las nociones de vivienda antihigiénica, ranchos miserables o islotes insalubres se utilizaron de manera alternativa para figurar el tema. Por el contrario, con la llegada de la Dictadura esta situación mutó. El PE constituyó a la villa miseria como un problema urbano específico al definirla, elaborar variables para estimar su magnitud y establecer sus causas.

En la sección I el informe del PE introdujo un apartado titulado “Qué son las Villas de Emergencia” (CNV, 1956: 32) y, a continuación, las conceptuó como “agrupaciones de viviendas rudimentarias e improvisadas, construidas por sus ocupantes sobre terrenos ajenos —a veces fiscales o municipales— generalmente bajos y anegadizos” (CNV, 1956: 37). Asimismo, las describió en función de variables físicas y sociales. Sostuvo que las villas se ubicaban en terrenos inundables pero bien localizados, con casas edificadas con materiales de desecho, pisos de tierra, techos de chapas usadas, zinc, cartón, con uno o dos locales usados para comer o dormir, sin instalaciones sanitarias, con pozos abiertos, sin luz eléctrica, con agua a grandes distancias, evacuación de aguas servidas a la vía pública, contaminadas, con proliferación de enfermedades infecto-contagiosas y sin educación ni atención sanitaria. Además, afirmó que la población de las villas, que procedía del norte y noroeste del país, era propensa a la promiscuidad, a la bebida y al juego y no tenía hábitos de trabajo, a pesar de que el censo piloto que implementó ese año arrojó que un 76% de la población tenía empleo estable.

Respecto a las causas que originaron las villas, el PE estableció que su existencia respondía a procesos universales: la revolución industrial, las migraciones del campo a la ciudad y el aumento demográfico. A su vez, sostuvo que las causas sociales de su emergencia eran una insuficiente elevación cultural traducida en la indiferencia que estas poblaciones presentaban frente a la vivienda salubre, a la vida en comunidad y al sentido de responsabilidad. Además, estableció que las causas técnicas se asociaban a la carencia de un plan regulador que evite la especulación, a la caótica diseminación de las industrias y la consiguiente aparición de barrios insalubres en las proximidades de las fábricas, al desarrollo insuficiente de la industria de la construcción y a la ausencia de planes oficiales de construcción en masa de viviendas económicas. Por último, ligó las causas económico-financieras al costo excesivo de la tierra, la lentitud de los trámites de financiación y construcción y a la necesidad de contar con un complemento de financiamiento.

En estas caracterizaciones se vislumbraron los puntos centrales de la teoría de la marginalidad<sup>2</sup> y la confianza en la planificación como herramienta de gestión. Mientras la primera modeló las descripciones moralizantes que el PE desarrolló sobre las poblaciones de las villas, a las que adjetivó como marginales, apáticas, ignorantes e indiferentes —valores opuestos a los proclamados por la modernización—, la confianza en la planificación primó en el señalamiento de la falta de capacidades estatales de los países subdesarrollados como causantes de la problemática.

En definitiva, estos diagnósticos dotaron de realidad a las villas e instalaron su presencia como un problema económico, moral y técnico emergente en Argentina.

### **3.3. La “vivienda adaptación” como solución moralizadora**

Si bien el censo piloto que desarrolló la CNV arrojó una heterogeneidad de situaciones económicas y familiares presentes en las villas, el PE dispuso que sólo atendería a matrimonios con hijos. Asimismo, para aquellas familias con hijos e ingresos capaces de costear la construcción de vivienda, recomendó otorgar créditos hipotecarios a bajo o sin ningún interés para que edifiquen en sus lugares de origen, mientras que propuso realojar las familias de bajos salarios y desocupadas en viviendas adaptación en el marco de unidades vecinales.

---

<sup>2</sup> La teoría de la marginalidad postuló que la urbanización en América Latina no había sido un proceso autogenerado, como en los países avanzados, sino que se había producido de manera acelerada, anulando el efecto modernizador de las ciudades y propiciando en ellas la aparición de islas de ruralidad fruto de las masivas corrientes migratorias. Como corolario, los espacios marginales expresaban la integración no alcanzada de ciertos grupos poblacionales en el proceso de desarrollo y la coexistencia con la etapa moderna de valores, actitudes y conductas pertenecientes a la etapa tradicional.

La vivienda adaptación se concibió como una herramienta educativa en materia de responsabilidad y vida en comunidad. Su definición se construyó por oposición a la política desarrollada en un barrio llamado Villa Cartón, donde se cayó “en el error de ejecutar obras precarias” (CNV, 1956: 52), bajo un criterio de transitoriedad y sin elementos de acción comunitaria. Según la CNV, este accionar había causado que las personas destruyeran las viviendas recibidas, levantasen los pisos de madera para hacer fuego y utilizarasen las puertas como mesas, entre otros comportamientos. Por eso, debían descartarse las “construcciones denominadas precarias, provisionales, desarmables” (CNV, 1956: 61) y proveer soluciones de construcción estable y permanente, de tipo tradicional o prefabricada. A su vez, las viviendas debían integrarse en unidades vecinales cerca de los lugares de trabajo y vías de comunicación, con centros comunitarios, educativos, comerciales, representación policial y capillas.

A tono con la premisa de promover sujetos responsables, las viviendas debían cubrir necesidades mínimas y no comodidades que se suponía que estas poblaciones no estaban “en condiciones de asimilar” (CNV, 1956: 152) o que podían resolver por sí solas, como calefacción, revestimientos, artefactos de cocina, fuente de calor del agua caliente, etc. Se trataba de brindar un “paso intermedio hacia una casa dotada de todos los elementos de confort corrientes” (CNV, 1956: 151) y, a su vez, de promover que cada ocupante y su familia trabajara en la terminación de su propia vivienda, para crear un mayor arraigo a la misma. El reverso de estas afirmaciones era que las poblaciones debían esforzarse y pagar, ya que pagar dignificaba mientras que la gratuidad operaba de manera contraria, “negativamente sobre la necesaria recuperación de la dignidad personal” (CNV, 1956: 153).

En esta readaptación moral de los habitantes, la CNV afirmó que era preciso generar en estos una posición activa capaz de resolver problemas y alejar actitudes de indiferencia, irresponsabilidad social o resentimiento que, según el informe, aparecían cuando todo está resuelto desde arriba. En esta línea, recomendó que los asistentes sociales estimulen la formación de organizaciones de toda índole —clubs deportivos y sociales, cooperativas de consumo, etc.— y, así, promuevan la participación, el esfuerzo y la autogestión de los propios problemas.

En resumen, la CNV sostuvo que el “progreso técnico de la industria era la única vía efectiva de un mejoramiento real de las condiciones” (CNV, 1956: 61) de vivienda; no obstante, a corto plazo era necesario realojar la población en viviendas adaptación en el marco de unidades vecinales y educarla en el esfuerzo, la responsabilidad y la dignidad de pagar una vivienda decente.

### 3.4. Organismos internacionales y organizaciones sociales en torno al problema de la vivienda en 1990

Desde la Revolución Libertadora y hasta la vuelta de la democracia en 1983, la forma de pensar e intervenir la vivienda en Argentina varió desde las problematizaciones que privilegiaron el sistema privado de financiación de vivienda hasta aquellas que en alianza con la industria de la construcción crearon un sistema público de provisión de vivienda social, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). En lo que refiere a las villas, en este período se formularon distintos planes centrados en su erradicación y en la provisión de vivienda nueva o transitoria.

A partir de 1983, el BIRF y el BID comenzaron a enunciar a la vivienda como una cuestión de obra privada e impulsaron la reforma del FONAVI bajo el argumento de que el Fondo funcionaba de manera ineficiente, costosa y corrupta. Mediante contratos de asistencia técnica estas entidades presionaron para virar hacia el sistema de ahorro y préstamo (Martínez de Jiménez, 2001), pero fueron resistidos activamente por las burocracias provinciales, la industria de la construcción y por quienes cuestionaron el intento de focalizar el accionar del fondo y rebajar calidades. Así lo expresó el entonces funcionario Miguel Ángel Lico<sup>3</sup>:

“Nos contaron de afuera los que ‘prestaban’ recursos que las soluciones habitacionales eran, en definitiva, el resultado de la pauperización de la situación urbana. Así, la casa no era una casa, era medio una casa, le faltaban las puertas, no tenían los pisos, venía sin terminaciones, las medidas eran las mínimas de las mínimas y esa (según los de afuera), era la política de vivienda que teníamos que hacer.” (Lico, 1994: 20).

A pesar de estas resistencias la reforma prosperó con la gestión de Menem, la cual recuperó dos conceptos promovidos por el Banco Mundial: *enabling* y *partnership* (Cuenya, 2000). *Enabling*, facilitación, refería a la necesidad de suministrar un marco legislativo, institucional y financiero en el cual los emprendimientos del sector privado, de las organizaciones sociales y de los individuos pudieran desarrollar el sector de la vivienda. Por otro lado, la noción del *partnership* aludía a la propuesta de crear escenarios de cogestión que permitieran aunar la acción de los gobiernos locales con iniciativas del sector empresarial y de la sociedad civil (Cuenya, 2005). En definitiva, el objetivo era disminuir el financiamiento estatal y aumentar la responsabilidad del sistema financiero, de las organizaciones sociales y las familias en la provisión de vivienda.

---

<sup>3</sup> Miguel Ángel Lico fue secretario de Estado y presidente de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales durante la gestión del presidente de la Nación Argentina Carlos Menem.

Esta orientación se materializó, por un lado, con la privatización del Banco Hipotecario Nacional, la reestructuración del FONAVI y la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo (Cuenya, 2000; Barreto, 2012); y, por el otro, con operatorias de rehabilitación de asentamientos informales que aumentaron el rol de las organizaciones sociales y las familias en la gestión del tema. Tal fue el caso del Programa Arraigo (PA).

El PA se desarrolló de manera paralela al Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal (Ordenanza Municipal 44873/1991). Dispuso transferir el dominio de las tierras de propiedad del estado nacional, sus empresas y entes descentralizados a aquellas personas que las ocupaban con el destino de vivienda única. Según Relli Ugartamendía (2018), se trató de la coincidencia estratégica entre una respuesta del gobierno nacional a las recomendaciones de organismos internacionales, orientadas a privatizar empresas y servicios públicos, y las reivindicaciones de las organizaciones sociales sobre vivienda. Estas organizaciones, como muestra Snitcofsky (2022) con el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, solicitaron la radicación definitiva y la titularidad de la tierra desde la recuperación democrática. Así, paradójicamente, el PA fue reivindicado como “un programa de privatización social” (Lico, 1994: 18). No obstante, la transformación más importante que introdujo el programa fue que concibió a los asentamientos como una solución a la cuestión habitacional.

### **3.5. Los “asentamientos informales” como problema y como solución**

Si bien en los documentos y en los discursos de los funcionarios del PA la noción de asentamiento informal se homologó con los términos de asentamiento irregular, marginal y villa miseria, la problematización en que se inscribió esta noción se diferenció en la medida en que conceptuó a estos espacios como una solución, una realidad y un problema de ocupación ilegal.

La noción de asentamiento informal compartió con el concepto de villa miseria de 1950 la idea de que estos espacios eran resultado de las migraciones internas, situaciones socioeconómicas “típicas de los países de América Latina” (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994: 55). Asimismo, reiteró la premisa de que se caracterizaban por un tejido irregular discontinuo respecto de la trama urbana, su degradación ambiental y una alta densidad edilicia. Sin embargo, a diferencia de 1956, los técnicos del PA sostuvieron que los asentamientos constituían el hábitat permanente de los sectores carenciados de la población. Eran “una solución de hecho al problema habitacional” y como tal, constituían “un dato constante de la realidad urbana, imposible de soslayar” (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994: 129). No eran amontonamientos causales de gente, sino que, por el contrario, expresaban la construcción colectiva de relaciones y acuerdos en torno a hechos físicos y sociales que resultaban indispensables para su supervivencia.

Según el PA los asentamientos informales eran producto de diversos procesos: un mercado de tierras especulativo que ofertaba una escasa cantidad de tierras aptas y accesibles; las sucesivas crisis económicas y sociales argentinas que expulsaban los grupos de menores ingresos hacia los centros urbanos en busca de tierra y trabajo; la inexistencia de oportunidades de empleo urbano; la emergencia de un negocio que vendía minúsculos lotes sin garantías físicas ni legales; y la falta de una política clara que mejore la relación entre el desarrollo y el medio ambiente (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994). Como corolario postularon que, si a largo plazo era necesario modificar el mercado de tierra, vivienda y trabajo, a corto plazo había que convertir los asentamientos en barrios mediante su regularización dominial.

### **3.6. Un cambio de óptica: la regularización dominial como complemento**

Tal como fue mencionado, el PA estableció que era preciso modificar la visión que el estado había desarrollado históricamente sobre las villas, ya que al concebirlas como hábitats provisorios y espontáneos había agudizado su deterioro urbano-ambiental. A contramano de esta mirada, el documento sostuvo que entregar la propiedad a los ocupantes debía ser la primera línea de actuación.

En sintonía con las ideas de Hernando de Soto<sup>4</sup>, el PA presentó a la propiedad como una necesidad básica y el punto inicial hacia la solución integral de las problemáticas de tierra y vivienda (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994). De acuerdo con los expertos del programa, transformar los asentamientos en barrios demandaba implementar un modelo de desarrollo urbano-ambiental sustentable centrado en tres variables: la propiedad de la tierra, la cual permitiría la apropiación definitiva del espacio ocupado, el desarrollo personal de la familia y el camino hacia la participación de la comunidad; la vivienda digna, con condiciones de habitabilidad razonables, evolutivas y adaptadas al entorno; y la generación de condiciones ambientales aceptables al desarrollo humano, con infraestructura de servicios, equipamiento comunitario y acciones de saneamiento. Estos aspectos ayudarían a concretar un “hábitat integral, ambientalmente apto y ecológicamente sustentable” (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994: 138).

Por lo tanto, ya no se trataba como en 1956 de erradicar sino de radicar con diversas prácticas: acciones para mitigar la degradación ambiental, obras de saneamiento y provisión de infraestructura, emprendimientos participativos para la recolección de basura y el mantenimiento de senderos, viviendas de desarrollo

---

<sup>4</sup> Según de Soto (1987) los títulos de propiedad permiten erradicar la miseria ya que estimulan a sus titulares a invertir en sus propiedades, pues les dan la seguridad de que no serán dañadas ni usurpadas, proporcionan incentivos para que los propietarios les agreguen valor, invirtiendo, innovando o combinándolos provechosamente con otros recursos, y permiten transferir las propiedades con facilidad y asignarlas a usos de mayor valor.

gradual a partir de un espacio habitable mínimo y unidad básica de servicios a ser completados por el beneficiario, créditos y capacitación para la autoconstrucción.

A su vez, el PA sostuvo que la realidad indicaba que el estado no podía por sí mismo encarar financieramente la solución del problema y que debía concertar con las organizaciones sociales “una solución planificada y participativa” (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994: 29). Planteó que era necesario promover las organizaciones de la comunidad, debido a que estas conocían los problemas y podían resolverlos y, si no existían, animó su creación mediante el formato de cooperativas y mutuales. Su objetivo era que adquirieran una forma legal para contratar a nombre de la comunidad, hacerse cargo de la transferencia jurídica de la tierra para su regularización e impulsar proyectos urbanos posteriores, garantizando así la integración del barrio al entorno, la economía en las acciones de gobierno y la sostenibilidad del programa.

En resumen, las problematizaciones que desplegó el PA establecieron que los asentamientos informales eran una solución, un dato de la realidad, un tipo urbano que necesitaba ser normalizado en términos de barrio. Asimismo, que la propiedad de la tierra era el punto de arranque en el proceso de arraigo y que el estado debía desplegar acciones a ser completadas con la participación y el trabajo de los beneficiarios.

#### 4. CONCLUSIONES

El artículo se propuso analizar dos problematizaciones sobre la cuestión habitacional en Argentina: las “villas miseria” y los “asentamientos informales”. De manera comparativa, la investigación halló una serie de continuidades en las formas de pensar el problema. Tanto en 1956 como en 1991 las villas y los asentamientos fueron conceptualizadas como producto de causas regionales -las migraciones a las ciudades en busca de empleo-, de causas técnicas —la falta de planificación urbana—, y de razones económicas —el alto precio de la tierra—. Asimismo, en ambas coyunturas históricas se criticó el accionar estatal en el tema: en 1956, por su exceso de intervención en el mercado de la vivienda y, en 1990, por su ineficiencia y excesivo gasto.

Por otra parte, en lo que refiere a las soluciones, ambas discursividades coincidieron en la promoción del esfuerzo de las familias —a partir de la provisión de viviendas semi-terminadas o de desarrollo gradual—, en la estrategia de incentivar la comunidad como plataforma de autogestión de la vida, en el PE como técnica para educar a los sujetos en la vida en comunidad y en el PA como un instrumento para economizar gastos y dar sostenibilidad a los programas.

Ahora bien, la principal transformación se registró en la manera de pensar la solución a la cuestión de la vivienda y en el rol que se asignó al estado en ella. Si en la década de 1950 se planteó que la problemática podía ser resuelta con un activo papel estatal en la promoción de nuevas técnicas de construcción, de la mano de la industria y mediante la experimentación de arquitectos e ingenieros;

en 1991, bajo la presión de los organismos de crédito, se anunció que el estado era incapaz de resolver el problema y que los asentamientos eran una solución de hecho. Esta perspectiva introdujo una discontinuidad fundamental en el horizonte que desde 1949 se adjudicó al sector público: solucionar el déficit habitacional. Como corolario, legitimó el acceso a la vivienda como una cuestión de obra privada, y, por lo tanto, mercantilizada.

Consideramos que esta perspectiva valida en el presente el discurso neoliberal que naturaliza la individuación en el acceso a la vivienda y cuestiona al sector público como capaz de regular el mercado y operar sobre las desigualdades. Por ello es necesario interpelarla si se pretende garantizar el derecho a la vivienda adecuada a todos. En esta tarea, la investigación que aquí desarrollamos ofrece argumentos. Muestra, por un lado, que la cuestión de la vivienda no siempre se representó en términos de “villas miseria” o “asentamientos informales” y, por ende, que éstas constituyen algunas de las innumerables formas de nombrar el problema y no una realidad inexorable. Por el otro, evidencia que la insistencia en que el estado abandone competencias en el área a favor de las familias y el sector privado es una estrategia de veridicción de largo aliento que tardó décadas en desbloquearse y que no es ingenua; al contrario, asumió de manera alternativa los intereses del empresariado nacional y de los organismos de crédito. Por estas razones, entendemos que el enfoque de historia crítica del pensamiento constituye un acierto en la manera de abordar el tema: brinda instrumentos que permiten cuestionar aquello que aparece como evidente e inaugura líneas de indagación comprometidas con la disminución de las desigualdades que ameritan ser profundizadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ballent, Anahí (2018), “Estado, política y vivienda entre dos peronismos: los grandes conjuntos habitacionales y las acciones en villas miseria en Buenos Aires, 1946-1976”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, nº1, pp. 34-59. Disponible en: <http://www3.tau.ac.il/ojs/index.php/eial/article/view/1559>.
- Barrionuevo, Laura; Garbellotto, Ludmila & Pasquale, María Florencia (2011), “Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina. Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela. Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011”, *Cuaderno Urbano*, nº11, pp.123-149. Disponible en: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/569>.
- Benmergui, Leandro (2009), “The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s”, *Urban History*, nº 2, pp. 303-326. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0963926809006300>.

- Brizuela, Florencia (2022), “Saberes expertos y tecnologías de gobierno sobre el problema de vivienda en América Latina. Problematizaciones de los organismos de desarrollo en los años 1950”, *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, n°17, pp.314-331. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/39588>.
- Cámara Argentina de la Construcción (1952), “Memorial presentado por la Cámara Argentina de la Construcción respondiendo al requerimiento del Exmo. Señor Presidente de la Nación expresado en su mensaje relativo al Segundo Plan Quinquenal”, *Construcciones*, n°81, pp. 422-425.
- Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (1994), *Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable*. Buenos Aires, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.
- Comisión Nacional de la Vivienda (1956), *Plan de emergencia. Informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional. Abril de 1956*, Buenos Aires, Departamento de publicaciones y biblioteca, Ministerio de Trabajo y Previsión.
- Cuenya, Beatriz (2000), “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”, *Boletín CF+S*, n°29/30, pp. 239-247.
- Del Río, Juan Pablo (2011), *El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5497/pr.5497.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5497/pr.5497.pdf).
- Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros Méjica, María Soledad & Guevara, Tomás (2012), “Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires”, *Urban*, n°4, pp. 43-60. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1866/2120>.
- Foucault, Michel (1992), “Nietzsche, la genealogía y la historia”, en Foucault, Michel (1992), *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, pp. 5-29.
- Foucault, Michel (1999), “Polémica, política y problematizaciones”, en Foucault, Michel (1999), *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, volumen III*, Barcelona, Paidós, pp. 353-361.
- Foucault, Michel (1999a), “El cuidado de la verdad”, en Foucault, Michel (1999), *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, volumen III*, Barcelona, Paidós, pp. 369-380.
- Foucault, Michel (2011), *La arqueología del saber*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

- González Duarte, Lucía Dominga (2015), *Villas miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956-1957)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/401>.
- Lico, Miguel Ángel (1994), “Bienvenida del Secretario de Estado”, en Comisión Nacional de Tierras Fiscales (1994), *La ciudad para todos*, Buenos Aires, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, pp. 9-11.
- Liernur, Jorge (2009), “De las nuevas tolдерías a la ciudad sin hombres. La emergencia de la ‘villa miseria’ en la opinión pública (1955-1962)”, *Registros*, pp. 7-24. Disponible en: <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/248>.
- Martínez de Jiménez, Lidia (2001), *La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas*, Mar del Plata, Maestría en Hábitat y Vivienda UNMDP y UNR.
- Massida, Adriana (2018), “Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance”, *QUID*, n°16, pp. 301-315. Disponible en: [https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2803/pdf\\_34](https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2803/pdf_34).
- Massida, Adriana; Camelli, Eva & Snitcofsky, Valeria (2023), “‘Villas miseria’ en Buenos Aires hacia mediados del siglo XX: Tensiones políticas y primeras conceptualizaciones estatales”, *EURE*, n°147, pp.1-21. DOI: <http://dx.doi.org/10.7764/eure.49.147.12>
- Montoya Pino, Patricia (2014), *Las Unidades Vecinales en América Latina – 1930-1970 Política, bienestar y vivienda como proyecto moderno*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75630>.
- Novick, Alicia (2004), “Villa de Emergencia”, en Liernur, Jorge & Aliata, Fernando –coord.- (2004), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades* Buenos Aires, AGE, pp.166-168.
- Restrepo, Eduardo (2008), “Cuestiones de método: ‘eventualización’ y problematización en Foucault” *Tábula Rasa*, n°8, pp. 111-132. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n8/n8a06.pdf>.
- Relli Ugartamendía, Mariana (2018), *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de la Plata.
- Sambricio, Carlos (2012), *Ciudad y vivienda en América Latina 1930-1960*, Madrid, Lampreave.

Snitcofsky, Valeria (2022), *Historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires. De los orígenes hasta nuestros días*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bisman Ediciones.

Sociedad Central de Arquitectos (1955), “Prórroga y consideración sobre el régimen legal de los alquileres” en *Boletín de la SCA*, n°1, pp. 5-6.

Torre, Juan Carlos & Pastoriza, Elisa (2002), “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (2002), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.

Turner, John (1977), *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*, Madrid, H. Blume Ediciones.

Varela, Omar & Cravino, Cristina (2009), “Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención” en Cravino, Cristina -coord.- (2009), *Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio de hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, UNGS, pp. 45-64.

Yujnovsky, Oscar (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.