

# Sobre la vivienda y el habitar: asunto público y demanda popular

Beatríz Rocco\*

\* Beatriz es licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, magister en Planificación Territorial y Gestión Ambiental (Universidad de Barcelona) y en Trabajo Social (UdelaR), y doctoranda en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental (Universidad de Barcelona). Se desempeña como Asesora en el Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo y es docente del Departamento de Trabajo Social-FCS-UdelaR.

### Algunas consideraciones previas

La cuestión de la vivienda, o más bien, las dificultades que implica su acceso para amplios sectores de la población en una sociedad capitalista, es un tema de larga data en los debates de las ciencias sociales. Basta con recordar los aportes que realizara Engels (1887) donde refiere a “la penuria de la vivienda”, “al problema de la vivienda”, al que deben enfrentarse obreros, artesanos, pequeños comerciantes, y que comienza a instalarse en las ciudades industriales como estado crónico.

El acceso diferencial, la especulación que opera sobre esta mercancía que debiera ser un derecho, ha llevado a levantar a nivel internacional la consigna de “ni casas sin gente ni gente sin casas”. La defensa de este derecho se constituye así en un elemento fundamental en tanto refiere a la posibilidad, no sólo de sa-

tisfacer la necesidad de abrigo mediante esta infraestructura material, sino que es a partir de ella que tiene lugar la constitución del espacio social afectivo que llamamos hogar (Giorgi, Rodríguez, Rudolf, 1997).

La noción de hábitat y los debates en torno al mismo aparecen más, ante la necesidad de ampliar la mirada. Así, el hábitat trasciende la noción del techo propio (al que suele asociarse la vivienda) para contemplar las “necesidades físicas y sociales asociadas al territorio de la vida cotidiana” (Di Paula, 2004:19).

El hábitat constituye un ámbito privilegiado de expresión de la cuestión social, en tanto espacio físico y simbólico que denota, y a la vez reproduce, las desigualdades sociales propias del actual sistema de acumulación. Cuestión social entendida como la forma más elevada y desarrollada de la contradicción constitutiva

del capitalismo: la explotación del trabajo por el capital, que se funda en una relación determinada y determinante, en la cual la riqueza es producida socialmente y apropiada privadamente.

Es este hábitat el que da cuenta de las relaciones sociales, los modos de vida de las personas, las posibilidades —o no— del ejercicio de derechos y satisfacción de necesidades, que hacen al vivir en sociedad. “El hombre y su hábitat constituyen así una estructura inseparable. Persona y ambiente se moldean y transforman recíprocamente” (Giorgi, Rodríguez, Rudolf, 1997:30).

La vivienda y hábitat al que pertenecemos son así ámbitos privilegiados de desarrollo de nuestra vida cotidiana<sup>1</sup>, nuestras actividades vinculadas a la reproducción y a la producción. El hábitat y la vivienda contienen la vida humana; en ese “adentro”, las personas van materializando su propio modo de vida, de acuerdo a su historia y trayectoria vital (Passadore, 2008).

Por lo dicho, dada la relevancia que poseen el hábitat y la vivienda en la constitución de los sujetos, el no acceso o la presencia precaria de estos componentes en la vida cotidiana de los mismos hacen a la desprotección, a la inseguridad (Castel, 2004) y ponen en cuestión la propia existencia social (Bourdieu, 1999)

Así, en tanto acceso desigual a su disfrute y apropiación, dadas diferentes transversalidades (inscripción territorial, clase social, identidad de género, generación, etnia, discapacidad) que condicionan el mismo, no existe

una única forma y posibilidad de habitar, de construir hábitat, de conformar hogar.

Las respuestas que en la materia se han dado en nuestro país desde el Estado (por acción u omisión) han sido diversas, dependiendo del momento sociohistórico. También, la capacidad de presión y la posibilidad de marcar agenda en estos temas de los sujetos populares es variada, según la coyuntura y el actor que se trate.

Conocer este devenir es importante, no sólo para comprender el escenario actual, sino para visualizar los desafíos que se presentan en el marco de un sistema en el que nuestras posibilidades de construir hábitat y habitar variarán según el lugar que ocupemos en él y las transversalidades que nos atraviesen en este posicionamiento.

### **Respuestas en materia de vivienda y hábitat en Uruguay**

Las respuestas desde el Estado en la materia han variado según el momento socio- histórico. Así, en contextos de fuerte protección social durante la primera mitad del siglo XX, existieron medidas estatales que favorecieron el acceso a la vivienda y la producción social del hábitat. Durante esta etapa el problema de la vivienda emerge como preocupación, hasta el momento manejada en forma privada.

El sistema de producción de viviendas estaba destinado fundamentalmente a los trabajado-

res asalariados. La política que intentó llegar a los trabajadores de escasos recursos en general lo hizo a los sectores medios. Los asalariados de menores ingresos debieron desplazarse hacia localizaciones menos onerosas y de menor calidad ambiental.

En 1968 se aprueba la Ley de Vivienda 13.728, y con ella un nuevo organismo coordinador y, en su marco, se aprueba un Plan Nacional de Vivienda (PNV), que habilitó la creación de cooperativas de vivienda por ayuda mutua o ahorro previo y la consolidación del Movimiento Pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR). Durante esta fase, se mantiene el Estado con una fuerte presencia en materia de regulación del mercado de arrendamientos, hecho que cambiará en la década del setenta (Machado, 2003).

En esta etapa, el cuestionamiento de la intervención estatal y su retraimiento tendrá impactos también en materia de hábitat y vivienda. Así, si bien el Estado continúa estando presente, la cantidad de recursos asignados y la calidad de las medidas adoptadas (fuertemente focalizadas en sectores de extrema pobreza) son fuente de duras críticas. De la mano de esto, se produce en 1974 la liberalización del mercado de arrendamientos, lo cual agudizará las inequidades existentes en esta materia, impactando posteriormente en el desarrollo de la ciudad y favoreciendo procesos de exclusión y segregación territorial.

# ENSEÑANZA, REFLEXIONES Y PROPUESTAS

A grandes rasgos, es posible establecer que, con la profundización del modelo neoliberal, la problemática de la vivienda y de la construcción de hábitat en general, pasa a visualizarse y constituirse progresivamente en un problema individual para gran parte de la población, a ser resuelto vía mercado y, en menor medida, mediante el acceso a planes o préstamos estatales.

Hasta 2005 no se producen avances significativos en materia de vivienda, manteniéndose un gasto público social (GPS) reducido en este sentido. Con el primer gobierno de izquierda se redacta el Plan Quinquenal 2005-2009, que coloca al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) como rector de una política pública social con vocación de universalidad y cuyos lineamientos tienen como centralidad su pasaje de constructor de viviendas a constructor de política pública de vivienda y hábitat.

A nivel parlamentario se señala la sanción de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, planteando algunos cambios de relevancia en materia de uso del suelo y del *stock* habitacional, así como del lugar asignado al gobierno nacional y a los gobiernos departamentales en estos asuntos.

A partir de 2010, el gobierno declara la emergencia habitacional de la población en situación de precariedad socio-habitacional, buscando colocar en un lugar de centralidad a la temática en la agenda pública. Pese a ello, las respuestas para su abordaje resultan aún hoy insuficien-

tes dada la demanda existente, la consolidación de procesos de precarización de larga data, lo complejo del problema (de ninguna forma resuelto desde una intervención sectorial) y la insuficiencia de los recursos destinados.

A diferencia de décadas anteriores, de claro retraimiento del Estado, es posible advertir en los últimos años una serie de respuestas de distinto alcance, que denotan el interés por dar respuesta desde el Estado a los temas de hábitat y vivienda, pensándolos en clave de sistema.

A pesar de esto, el gasto público social en vivienda, si bien mayor que en décadas anteriores, continúa siendo bajo para la demanda existente (el GPS en vivienda es el 5,8% del GPS total al 2018)<sup>2</sup> y los abordajes requieren aún de mayor integralidad y transversalidad, necesaria en el abordaje de temas vinculados al hábitat y la vivienda.

Se hace necesario considerar, además, que décadas de debilitamiento de dichas respuestas y el privilegio de medidas mercantilizadoras, contribuyeron a consolidar fenómenos vinculados a la fragmentación y segregación socio-residencial, que una vez instalados, requerirán de nuevos esfuerzos, presupuestos acordes y sostenidos en el tiempo para revertirlos.

## El hábitat y la vivienda en el campo popular

La acción histórica de los movimientos sociales en el Uruguay ha estado en general protago-

<sup>1</sup> Vida cotidiana que es heterogénea, en donde se incluye la organización del trabajo y de la vida privada, las distracciones y el descanso, la actividad social sistematizada, el tráfico y la purificación (Heller, 1972).

<sup>2</sup> Ver <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1582>

nizada por movimientos tradicionales, como el sindical y el estudiantil. Sin embargo, es posible destacar el rol que comienzan a tener, fundamentalmente desde la dictadura, otras formas de acción colectiva, como el movimiento cooperativo, los grupos feministas, las luchas por los derechos humanos y grupos por necesidades de consumo colectivo, como la Coordinadora de Ollas Populares. Posteriormente, en los '80, cabe señalar la aparición del Movimiento Pro-Vida Decorosa (MOVIDE), el cual nucleó asentamientos precarios de Montevideo, con fuerte apoyo de algunos sectores eclesiásticos o próximos a ellos (San Vicente, Emaús).

En materia de hábitat y vivienda, es posible establecer que no existe un único movimiento o grandes movimientos capaces de nuclear las diversas reivindicaciones que estos temas contemplan, como es el caso en otros países de la región, del Movimiento de los Sin Techo, el Movimiento de los Sin Tierra, los Okupa, Plataforma de Afectados por la Hipoteca, entre otros.

Si bien se destaca que el movimiento cooperativo ha tenido un rol catalizador de otras luchas por el hábitat u otras que lo trascienden (defensa de derechos humanos, contra la privatización del agua y de las empresas públicas, etc.), en la actualidad su accionar se concentra fundamentalmente en el reclamo de las necesidades del sector.

Asimismo, es posible encontrar en los territorios una diversidad de sujetos colectivos con

distintos grados de organización, formalización, capacidad de presión, demanda y participación, con reclamos en general vinculados a la mejora de las condiciones del hábitat más próximo, desde el punto de vista material, pero también social y cultural. Más recientemente comienzan a emerger grupos con demandas que hacen a la necesaria consagración de derechos colectivos como el derecho a la ciudad, la protección de los bienes comunes, o su recuperación y gestión comunitaria.

Cabe destacar que en muchos de los casos señalados las reivindicaciones, demandas, y capacidades de gestión de estos colectivos, están mediadas por el accionar estatal, por las posibilidades que el mismo abre y los mecanismos que desde él se establecen. Así, si bien mediante este tipo de participación se abre la posibilidad de colocar planteos vinculados a la mejora del hábitat, por otro lado, su concreción tiende a depender en muchos casos de las condiciones que brinda el Estado, siendo muy difícil en este escenario generar propuestas que difieran de los lineamientos del mismo.

A esto se suma la fragmentación de expresiones colectivas ya señalada y las distintas capacidades de presión, lo que hace que estos temas de desigualdad, que se expresan en accesos diferenciales a una vivienda y hábitat de calidad, no siempre tengan la prioridad que requieren en la agenda pública y no resulten, al menos al momento, grandes movilizaciones que funcionen como “palanca” de fuerza en su atención.

# ENSEÑANZA, REFLEXIONES Y PROPUESTAS

## Algunas reflexiones finales

El acceso a la vivienda y hábitat de calidad hacen a algo más que a un techo y un lugar físico de residencia, si bien los incluyen. Nos hablan de la capacidad de construir hogar, del ámbito donde tiene lugar nuestra vida cotidiana, nuestras relaciones sociales, donde podemos disfrutar (o no) de servicios para responder a nuestras necesidades de reproducción y producción.

Este acceso al hábitat y vivienda de calidad es desigual en el actual sistema, según múltiples transversalidades que lo determinan: inscripcón territorial, clase, identidad de género, generaci3n, etnia, discapacidad, las que se entrecruzan y que refuerzan la distancia entre quienes ganan y quienes pierden en esta distribuci3n, como se mencion3, siempre desigual.

El Estado es el actor que debe protegernos para poder afrontar los riesgos, la inseguridad que implica el vivir en un sistema basado en la explotaci3n de una gran mayoría para el beneficio de una minoría. La necesidad de acceso a una vivienda y hábitat de calidad ha sido respondida por el Estado en forma muy dispar en los distintos momentos históricos, con mayor presencia en estos últimos años, pero con pendientes en la materia.

Por otro lado, la presi3n de los distintos sujetos colectivos a la hora de construir demanda y colocar en la agenda pública estos temas, se presenta en general de forma fragmentada,

con mayor o menor capacidad de presi3n según cada actor, demanda que muchas veces se institucionaliza, se coopta desde lo estatal y, por tanto, se debilita en términos de sostenibilidad y autonomía.

La defensa de larga data que ha hecho el movimiento cooperativo en la reivindicaci3n del acceso a la vivienda, de la funci3n social de la propiedad y de su carácter colectivo, son aspectos a destacar en esta construcci3n de demandas que constituyen hitos en la materia. También lo son las expresiones que reivindican la protecci3n de los bienes colectivos, el derecho a la ciudad y la necesidad de espacios para el goce, la recreaci3n, la cultura.

En momentos donde los discursos sobre la seguridad se colocan en la agenda pública, se hace necesario reivindicar colectivamente que la inseguridad se instala allí donde la protecci3n falla. En otras palabras, la seguridad hace parte de los derechos sociales y, su contracara, la inseguridad, constituye una falta grave al pacto social (Castel, 2004).

Dar seguridad requiere de respuestas colectivas e implica, entre otros derechos, el acceso a una vivienda y hábitat de calidad.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (1999). "Efectos de lugar". En "La miseria del mundo" (págs. 119-124). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (2004). "La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?". Buenos Aires: Manantial.
- Di Paula, J. (2004). "Políticas habitacionales en Uruguay". Revista Vivienda Popular N° 13, 2004.
- Engels, F. (1887). "Contribuci3n al problema de la vivienda". Prefacio a la segunda edici3n de 1887. Disponible en <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/1.htm>
- Fialho Nascimento, N; Grave Ortiz, F.; Guerra, Y.; Valente Santana, J.; (2007). "Elementos para o debate contemporâneo da 'Questão Social': a importância de seus fundamentos". Revista de Políticas Públicas (RPP). Junio-diciembre. Universidade Federal do Maranhão.
- Giorgi, V, Rodríguez, A y Rudolf, S. (1997) "Un enfoque sociológico: hábitat y calidad de vida". Revista Vivienda Popular N° 1. pp. 30-34.
- Machado, G. (2003). "Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. Pobreza urbana, políticas habitacionales y participaci3n social". Montevideo, Uruguay: Tesis final de la Maestría en Servicio Social. Universidad Federal de Río de Janeiro/ Universidad de la República. Mimeo.
- Machado, Gustavo; Rocco, Beatriz; Trinidad Valentín (2018). "Transformaciones en la ciudad e impacto en las organizaciones de base territorial del Noreste de Montevideo". Revista Emancipaci3n. Vol. 18i1.0003. Disponible en <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao> pp 44-62
- Passadore, Andrés (2008). "Excluyendo lo exclusivo. En la precariedad de la ciudad: la emergencia en asentamientos". Tesis de Grado. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Mimeo.
- Rocco, Beatriz (2018) "Sean los infelices... ¿los más privilegiados? Acerca de los procesos de segregaci3n en Montevideo y área metropolitana" (1996-2011). Tesis de Maestría en Trabajo Social/Facultad de Ciencias Sociales UdelaR. Mimeo.