



# Construir Juntos

Una mirada social en la política pública de vivienda



**PLANJUNTOS**

Integración  
Socio - Habitacional





**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente

**PLANJUNTOS**

Integración  
Socio - Habitacional

## Autoridades

---

### **Arq. Eneida de León**

Ministra de Vivienda, Ordenamiento  
Territorial y Medio Ambiente

### **Arq. Salvador Schelotto**

Director Nacional de Vivienda

### **Cecilia Cairo**

Coordinadora del Programa  
de Mejoramiento de Barrios (PMB)

### **Cra. Virginia Loustau**

Gerenta Técnica del Plan Juntos

### **Camilo Álvarez**

Subgerente Operativo del Plan Juntos

## Autoría

---

### **Camilo Álvarez, María Imbert, Marianyeles Bosch y Victoria Menéndez**

Realización

### **Bárbara Brin y Juan Pablo Varela**

Diseño

**Noviembre, 2019.**



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente

**PLANJUNTOS**

Integración  
Socio - Habitacional

# Indice

---

I. Prólogo Pág. 7

---

II. Introducción Pág. 9

- Plan de Integración socio-habitacional Juntos.
  - Una mirada social en la política pública de vivienda.
- 

III. Principios Pág. 13

---

IV. Dimensiones Pág. 17

- Desarrollo Comunitario.
  - Género.
  - Participación Ciudadana.
- 

V. Lineamientos de trabajo 2018-2020 Pág. 33

---

VI. Con otras miradas construimos Pág. 37



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente

**PLANJUNTOS**

Integración  
Socio - Habitacional



### **Camilo Álvarez López**

Subgerencia Operativa  
Plan de Integración  
Socio-Habitacional Juntos

En este tiempo, aprendimos que la inversión en vivienda tiene que estar acompañada por un fuerte apoyo socio-comunitario con énfasis en la promoción de la participación de los/as vecinos/as.

Este material, da cuenta de eso, de una experiencia que marca un camino para trabajar los procesos socio-habitacionales, con una perspectiva de transformación estructural de las situaciones iniciales, intentando romper con la inercia del círculo de la pobreza.

Los factores de empleo y de educación, que van de la mano y se retroalimentan, pasan a ser elementos fundamentales para los procesos de acompañamiento social y comunitario. Pero además, la necesidad de vincular la cotidianidad de las familias con el resto del barrio.

## I. Prólogo

---

Por otro lado, la participación vecinal como un activo en la construcción de barrio. Por eso, elaborar un sistema de participación que permita que los/as vecinos/as sean protagonistas, participantes y no solo beneficiarios. Porque en el involucramiento está el compromiso.

De este material, se desprende cómo se desarrolla desde el Plan Juntos una estrategia de involucramiento a distintos actores, pero sobre todo una propuesta que le da a los procesos socio-habitacionales una mirada integral. Encontrando allí claves para la mejora de la calidad de vida de la gente.

Asumimos que puede ser de utilidad para otros/as que trabajan desde esta perspectiva otras temáticas, así como para quienes se vinculan con este tema desde otras perspectivas.

Los procesos de sistematizar las experiencias nos permiten seguir mejorando y sobre todo, permitirnos las voces de los vecinos y vecinas quienes son los verdaderos protagonistas.

# Construir Juntos

Una mirada social en la política  
pública de vivienda

---







## II. Introducción

---

En el presente documento se enuncian las dimensiones, líneas de acción, así como los avances y resultados junto con los lineamientos de trabajo desarrollados y a desarrollar durante el ciclo 2018-2020, período que comprende la actuación de la coordinación actual del Plan Juntos (PJ).

Su objetivo es enmarcar las estrategias de trabajo que implementan los equipos en territorio y las coordinaciones regionales para abordar la intervención, de cara al cumplimiento de los objetivos y metas previstas, así como para presentar y coordinar con otros actores de la política pública, organizaciones sociales, sectores privados, en el marco del más amplio involucramiento con el fin de dar respuesta al problema de la emergencia habitacional y la pobreza extrema.

Los datos presentados corresponden a un universo de 230 hogares relevados a partir de las fichas de egresos correspondientes a las entregas de viviendas

realizadas desde diciembre de 2018 a setiembre de 2019. Se agrega, además, información comparativa respecto a la situación en el momento previo al ingreso al PJ mediante las fichas de relevamiento.<sup>1</sup>

## Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos

---

Surge en 2011 a partir de la declaración por el gobierno nacional de la «emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema» (Ley N°. 18.829).<sup>2</sup> Desde 2016 se integra a la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), buscando la complementariedad entre el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). De esta forma, se pretende optimizar la respuesta a la realidad de aquellos sectores sociales de mayor vulnerabilidad, con carencias críticas y problemas severos de precariedad urbano-habitacional.

Su **misión** es contribuir a la mejora de la calidad de vida, la integración socio-espacial y el fortalecimiento de la participación de los sectores de la población que viven en situación de extrema pobreza.

Como **visión** se propone profundizar la aplicación de las políticas públicas dirigidas a la atención de la población en situación de riesgo socio-habitacional asumidas como políticas de Estado. Partiendo del protagonismo de las familias participantes como elemento central, se promueven acciones integrales, urgentes y coordinadas entre diversos actores públicos, la ciudadanía y la sociedad civil organizada, que permitan avanzar significativamente en el cumplimiento del desafío planteado.

Entendiendo que la situación de pobreza en la que aún se encuentran miles de uruguayos y uruguayas es multidimensional y multicausal, debe ser abordada de forma integral e interinstitucional a través de la construcción de diseños, metodologías e instrumentos participativos que aporten a las políticas sociales y habitacionales. De igual manera, tender puentes con distintos actores (públicos, privados, sociales, etc.) para que puedan actuar desde diversos lugares y enfoques en la solución de la emergencia socio-habitacional.

---

<sup>1</sup> Una vez que la familia es seleccionada para trabajar con el PJ se le aplica la *Ficha de Relevamiento* para que adquiera el carácter de participante. Esta recoge información demográfica, social y económica de la familia y condiciones habitacionales de la vivienda en la que actualmente reside. Cuando la familia finaliza el proceso de intervención socio-habitacional, se le aplica la Ficha de Egreso, en la cual se recogen las dimensiones referidas a lo demográfico, social y económico, con la finalidad de establecer parámetros comparativos que permitan caracterizar a las familias antes y después de la intervención del PJ.

<sup>2</sup> Disponible en <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4797874.htm>>.

## Una mirada social en la política pública de vivienda

---

Dentro del programa socio-habitacional se hace imprescindible la elaboración de una propuesta ajustada a la población con la que se trabaja, a los recursos existentes, a las metodologías constructivas en la búsqueda de la mejora en la calidad de vida, la participación protagónica de la población y el fortalecimiento comunitario.

Para ello, desde el área social del PJ se proponen dimensiones y lineamientos 2018-2020 para el desarrollo de las estrategias de intervención en cada una de las regiones y barrios. Además, se generan las coordinaciones necesarias para la implementación de intervenciones integrales que contemplen la complejidad de los problemas que se abordan.

El área social se encuentra integrada por el conjunto de técnicos/as en territorio y equipos de apoyo en torno a las dimensiones que articulan las tareas vinculadas al trabajo con las familias y la comunidad.

La proximidad y la cercanía de los equipos territoriales<sup>3</sup> con la población permiten intervenciones particularizadas y ajustadas que potencian el involucramiento de la comunidad como un actor protagonista.

Es fundamental mencionar que la definición y elaboración de las presentes dimensiones y sus líneas de acción tienen de base el análisis e intercambio permanente con los/as vecinos/as en diferentes instancias barriales y nacionales.

---

<sup>3</sup> Son equipos interdisciplinarios compuestos por técnicos/as del área social, arquitectos/as, capataces/zas y obreros/as que acompañan el proceso de trabajo individual y comunitario.

# Construir Juntos

Una mirada social en la política  
pública de vivienda

---



ORGANIZAR  
EL BARRIO  
ES MANTENER  
LA ESPERANZA



### III. Principios

---

Como toda política pública, resulta fundamental que tanto su diseño como su implementación sean abordados desde una perspectiva integral, optimizando los recursos que se despliegan en territorio. En aquellas que tienen por objeto trabajar con los sectores más vulnerables en situación de pobreza, es necesario construir estrategias específicas de abordaje; al mismo tiempo que se trabaja sobre la construcción y el fortalecimiento de sujetos críticos y transformadores.

En el área social del PJ, desarrollamos una propuesta que se basa en los siguientes principios:

## Integralidad

Se promueve una intervención que vincule los distintos sectores (educación, salud, trabajo, entre otros) de manera tal que el abordaje en territorio permita construir soluciones de acuerdo a la diversidad con que se manifiestan las problemáticas. En este sentido, la integralidad impacta positivamente en la eficiencia, en lo presupuestal y en la transformación positiva de las situaciones con las que se trabaja. Al mismo tiempo, permite pensar desde una mirada de la complejidad y habilita a superar la fragmentación.

## Interinstitucionalidad

La tarea constante de buscar acuerdos con otras instituciones para comprender y atender las situaciones en su complejidad, es un complemento de la integralidad. Partimos de que la interinstitucionalidad debe aplicarse para cada una de las etapas, en el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de cada una de las acciones a tomar.

## Cercanía

Los equipos en territorio, al igual que en otros programas, mantienen una clara cercanía en la intervención con los sujetos. Es una cercanía en cuanto a proximidad espacial, pero, principalmente, que construye lazos de confianza al mismo tiempo que cuestiona estereotipos. Es un pilar para conocer la situación concreta en que se desarrolla el problema o los problemas que atraviesan a la familia, el barrio y la comunidad, lo cual permite construir propuestas ajustadas a cada situación. La cercanía de los equipos ayuda a comprender y abordar las problemáticas desde una mirada integral y específica.

## Participación

Concebimos el PJ como una política pública que promueve la participación protagónica, tanto en el desarrollo de sujetos críticos y transformadores como en la propia gestión. En este sentido, propiciamos espacios de encuentro entre participantes, trabajadores/as y autoridades, donde se discute e intercambia acerca de los avances de la implementación de la política socio-habitacional. Por otra parte, se promueven y contabilizan horas de participación socio-comunitaria como forma de fomentar el vínculo entre y con las comunidades.

## Jerarquización de los equipos de territorio

La fortaleza de la cercanía tiene que verse reflejada en la capacidad de los/as técnicos/as territoriales para incidir presupuestalmente. En tanto, de manera trimestral, a través de las planificaciones operativas, cada equipo diseña y organiza el presupuesto para cada uno de los territorios, con el propósito de ser coherentes con la propuesta de una planificación y ejecución desde el territorio.

## Tender puentes

Entendemos que para dar respuesta a la emergencia socio-habitacional es fundamental e inherente el aporte de toda la sociedad. Por tanto, en cada intervención se convoca a actores públicos y privados a ser partícipes de la acción desde su rol.

FAMILIA

# Construir Juntos

Una mirada social en la política pública de vivienda

---

EDUCAR







## IV. Dimensiones

---

A continuación, se detallan las tres dimensiones planteadas como marco de trabajo de la intervención de la presente política pública de vivienda y que definen cuáles son las principales líneas de acción, así como sus avances y resultados en el período diciembre 2018-setiembre 2019:

1. Desarrollo comunitario
2. Género
3. Participación ciudadana

# 1. Desarrollo comunitario

Desde una mirada de la psicología comunitaria, y teniendo como referente a la autora Maritza Montero,<sup>4</sup> partimos de la concepción de desarrollo comunitario como un proceso en el que los miembros de una comunidad o barrio se unen y organizan con el propósito de buscar soluciones, a través de acciones colectivas, a problemáticas y necesidades comunes.

Desde el PJ es fundamental delimitar esta perspectiva como marco de intervención, entendiendo que únicamente a través de una mirada de derechos humanos, participativa y democrática, es posible una transformación social sostenible.

Dentro de esta concepción se destacan algunos conceptos clave como la ética y el modelo de la autonomía. Según José Luis Rebellato:

*Un modelo centrado en la autonomía considera los valores y las iniciativas de las comunidades como el principal componente ético en la determinación de las responsabilidades de los técnicos en sus prácticas. El modelo de autonomía requiere, necesariamente, estimular, favorecer y acrecentar el poder de la comunidad y de sus organizaciones.*<sup>5</sup>

En dicha dimensión se considera importante destacar los siguientes componentes:

- **Organización barrial:**

Hace referencia a procesos micro y macro que se dan en los territorios, en los que esta es entendida como un medio o un fin para profundizar el alcance de derechos.

Desde el PJ se considera prioritario validar todo tipo de organización existente o, en su defecto, promover el desarrollo de esta, entendiendo que contiene un componente sustancial de construcción de lo común, vinculado a las demandas, las necesidades y el fortalecimiento de las identidades.

- **Promover las comunidades organizadas:**

Con comunidad organizada se refiere al proceso en el cual estos componentes singulares de organización comunitaria encuentran la posibilidad y la capacidad de convertirse en interlocutores internos y externos de su comunidad, planteándose la posibilidad de incidir en espacios de toma de decisiones. Al mismo tiempo, es el escenario para la formación de una ciudadanía activa y comprometida.

---

<sup>4</sup> Maritza Montero: «La psicología comunitaria: orígenes, principios y fundamentos teóricos», en *Revista Latinoamericana de Psicología*, núm. 3, vol. 16, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Bogotá, Colombia, 1984, pp. 387-400.

<sup>5</sup> José Luis Rebellato: *Ética de la autonomía. Desde la práctica de la psicología con las comunidades*, Montevideo: Nordan, 1997.

## 1.1 Líneas de acción

### 1.1.1 Proyectos socio-comunitarios

Es uno de los dispositivos principales de integración comunitaria con el cual, a través del diseño participativo entre los diferentes actores de la comunidad –vecinos/as participantes del PJ, otras/os vecinas/os del barrio, organizaciones o instituciones presentes–, se busca fortalecer la organización comunitaria y la promoción de la comunidad organizada. Entendiendo que estos dos componentes exceden a la intervención del PJ en un territorio y, a la vez, la retroalimentan.

Por lo tanto, el énfasis como institución radica en potenciar las experiencias, tanto en sus objetivos directos e indirectos como en la capacitación y formación en herramientas concretas para que dichos objetivos puedan alcanzarse.

Se entiende al proyecto socio-comunitario como más amplio que la sumatoria de acciones concretas y como puntapié para generar coordinaciones y el involucramiento de diversos actores del territorio. Es importante enmarcar dichas iniciativas en una planificación estratégica que permita dar seguimiento y monitoreo a sus objetivos.

### 1.1.2 Centros para el desarrollo comunitario

Estos son espacios físicos de uso comunitario para el desarrollo de las capacidades de la comunidad y el fortalecimiento de la organización barrial.

Simultáneamente, son promotores de la convivencia y la participación, y cuentan con el reconocimiento de los/as vecinos/as.

Son gestionados por la propia comunidad, a partir de sus demandas e intereses, donde se diseñan e implementan talleres, encuentros e intercambios de vecinas y vecinos pertenecientes al barrio y no solo a los límites de la intervención del PJ en dicho territorio. Es relevante el involucramiento de distintos actores que potencien las respuestas a las demandas e intereses identificados.

### 1.1.3 Trabajo solidario

Un principio del PJ desde su creación es el involucramiento de diferentes actores (colectivos e individuales) de la sociedad, en la construcción de respuestas a las problemáticas que viven miles de familias en situación de vulnerabilidad socio-habitacional. En ese sentido, a lo largo de los años y tomando como insumo la propia experiencia, es que se transita desde la concepción de voluntariado a la de trabajo solidario, haciendo énfasis en la solidaridad del encuentro y el reconocimiento del otro como sujeto de derecho.

En su inicio, el voluntariado en el PJ se desarrolló vinculado a las tareas de obra, hoy se amplía a diversas actividades enmarcadas en las planificaciones operativas de cada territorio. Por ejemplo, actividades educativas, recreativas, deportivas y medioambientales, en coordinación con otros actores sociales.

# Construir Juntos

Una mirada social en la política pública de vivienda

---



En este sentido, se impulsaron brigadas temáticas de trabajo solidario, el fortalecimiento del vínculo con los colegios y con el voluntariado del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

#### **1.1.4 Iniciativas productivas**

Consideramos el trabajo como parte fundamental del desarrollo y la sostenibilidad de las familias. Por tanto, desde la mirada integral que caracteriza al PJ, es necesario considerar las acciones e iniciativas pertinentes que, en coordinación con los entes competentes, den respuesta a dichas necesidades.

En ese sentido, se define implementar una línea de acción vinculada a iniciativas productivas, que brinden posibilidades de acceso al mercado laboral más allá de la condición de estar o no empleado/a. Y en esta misma dirección, se desarrollan capacitaciones que permiten desplegar herramientas para que esto suceda.

Con la finalidad de llevar adelante estas iniciativas productivas de forma sostenible en el tiempo, se plantea articular y coordinar con organismos especializados, los cuales brindan las formaciones y capacitaciones, así como la validación técnica para la viabilidad de las iniciativas.

Hasta el momento, se generaron coordinaciones con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) del

MIDES, con el objetivo de contar con un marco de trabajo común que habilite las coordinaciones y derivaciones a los programas de capacitación, seguimiento y fortalecimiento a emprendimientos que dichas instituciones promueven.

#### **1.1.5 Educación y capacitación**

La interpretación de que las desigualdades se expresan de forma múltiple en las personas conlleva, no solo a identificar aquellos problemas vinculados a la inclusión educativa en todos sus aspectos (culminación de ciclos, alfabetización, capacitaciones, etc.), sino también la necesidad de promover, conjuntamente con otras instituciones, posibilidades adecuadas a las realidades concretas.

En este sentido, se busca coordinar y desarrollar vínculos con las sectoriales correspondientes para dar respuesta a las problemáticas identificadas, partiendo del reconocimiento de las fortalezas, y que simultáneamente garanticen respuestas sostenibles.

#### **1.1.6 Cultura**

Los procesos de construcción de la identidad en los barrios y comunidades implican promover las posibles expresiones de la cultura. En este sentido, se impulsan acciones de arte en los barrios, en las que lo fundamental es la construcción colectiva de la identidad, la memoria y las esperanzas de cada territorio.

Promover el arte y la cultura refuerza la constitución de los/as participantes como sujetos transformadores de su realidad, la cual busca trascender la intervención del PJ para anclarse como necesidad cotidiana.

## 1.2 Avances y logros 2019

A continuación, se enumeran avances y logros del trabajo realizado en dicha dimensión, destacando algunas características de la población.

En octubre de 2018, luego de un estudio realizado sobre los niveles educativos y de empleo de los/as participantes del PJ, se elaboran estrategias y propuestas que integran lógicas alternativas de trabajo relacionadas con las capacidades e intereses individuales y colectivos de cada barrio, a partir de una perspectiva de género.

En tanto a la situación laboral, el **27%** manifestó estar desocupado/a al momento del ingreso, dato que disminuye a **23%** al egreso de la intervención del PJ. Por otro lado, el **33%** manifiesta, al momento del ingreso, haber trabajado al menos una hora hasta la semana anterior al relevamiento de los datos, porcentaje que incrementa (**41%**) al egreso. Del mismo modo, es posible identificar un fenómeno similar en las tareas de cuidados del hogar, representando un **35%** de las/os jefas/es de hogar en el ingreso, que desciende a **27%** al egreso del programa.

Frente a estos datos y a partir del compromiso asumido de generar líneas de acción relacionadas al empleo con los/as vecinos/as, en el Primer Encuentro Nacional de Vecinas y Vecinos, una de las primeras acciones fue coordinar cupos de derivación directa de participantes del PJ con el MIDES, a través del programa Uruguay Trabaja. Se realiza la derivación y el acompañamiento, lo que permite mejorar el desempeño de los/as vecinos/as en el programa, en el que participan **30** personas.

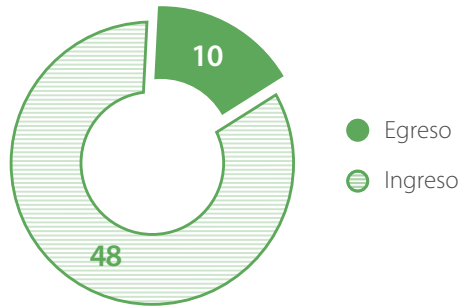
Asimismo, se fortalece la línea de trabajo Iniciativas Productivas, a partir de la cual se han impulsado **58** iniciativas distribuidas en todo el territorio nacional, que engloban múltiples propuestas y se encuentran en distintas etapas de desarrollo.

Los encuentros de emprendedores/as son un hito en el marco de esta línea de acción; el primero se llevó adelante en la ciudad de Salto, en el mes de mayo, y contó con la participación de **65** personas. En el mes de octubre se llevó a cabo el segundo encuentro, el cual tuvo por objetivo generar espacios de formación y capacitación en herramientas concretas vinculadas a la comercialización digital de los productos. Este contó con la exposición de **34** iniciativas y la participación de **106** personas.

En tanto a la inclusión educativa, al momento del ingreso en el proceso de trabajo junto con el PJ, el **48%** de los/as jefas/es de hogar no saben leer ni escribir, en general por desuso. Sin embargo, esta cifra

descendió a **10%** al momento del egreso.

**Gráfico 1:** Población que no sabe leer ni escribir, según ingreso/egreso (%).



Fuente: Elaboración propia.

Al analizar los datos con respecto al nivel educativo se observan los siguientes movimientos:

Nivel Educativo Alcanzado	% Ingreso	% Egreso
Primaria incompleta	34	13
Primaria completa	23	39
Ciclo básico incompleto	20	25
Ciclo básico completo	5	9

En este período, se han desplegado múltiples estrategias para incentivar, fortalecer y acompañar a los/as participantes a continuar sus trayectorias

educativas. Se destacan los convenios con la ANEP para integrarlos/as a sus propuestas, y en aquellos casos en los que las intervenciones se encuentran alejadas o el número de interesados es considerable se conforma un grupo y se dictan las clases en los Centros para el Desarrollo Comunitario. En todo el país participan **62** vecinas/os de **4** barrios, que culminarán primaria en el mes de diciembre.

Al mismo tiempo, se realizaron diversas capacitaciones, por ejemplo, **8** en la temática de medio oficial albañil, que involucraron a **115** participantes en 7 barrios del área metropolitana junto con el Fondo de Capacitaciones (FOCAP). En estas, se destaca la amplia participación de mujeres, que certifican sus saberes en un ámbito que ha sido tradicionalmente un espacio predominantemente masculino y que en la práctica cotidiana de obra en el PJ es protagonizado por mujeres que construyen sus viviendas y las de sus vecinas.

En la región del litoral se desarrollaron **4** cursos sobre gastronomía, estética integral y capacitación básica en sanitaria, en los cuales participaron un total de **40** personas (37 mujeres y 3 varones), en coordinación con la UTU, los Centros MEC y la Intendencia de Paysandú.

Vinculado a los proyectos socio-comunitarios los resultados son notoriamente positivos, ya que al inicio del trabajo en el territorio solamente el **5%** manifiesta haber participado en algún proyecto de estas

características. Al finalizar la intervención, esta cifra asciende a **34%**. Un ejemplo es el proyecto desarrollado en la ciudad de Salto donde, a partir de abordar la temática de la violencia de género a través de talleres vinculados al arte y el diseño de mandalas y la intervención de las fachadas de las viviendas, se genera un proceso de construcción y fortalecimiento de la identidad barrial. Hoy dicho barrio lleva por nombre «Barrio Mandalas».

Un pilar del PJ es el trabajo articulado y en coordinación con otros actores públicos y privados, dando lugar a la participación de todas y todos aquellos que se sientan comprometidos e involucrados en la búsqueda de soluciones integrales a la situación de pobreza en la que se encuentran miles de familias en el territorio nacional. En ese sentido, en este período se llevaron adelante diferentes actividades y talleres vinculados a obra, huertas comunitarias, salud sexual y salud reproductiva, hornos comunitarios, entre otros; lo que se traduce en un total de **4.945** horas de trabajo solidario de diversos/as voluntarios/as en **115** actividades, en todo el país.

Por otro lado, se llevaron a cabo, junto con la Facultad de Odontología, **3** charlas de promoción de higiene bucal a niños/as, adolescentes y adultos en el área metropolitana, las cuales potenciaron la atención de **617** personas en odontología y **12** en tratamiento de ortodoncia.

En el marco de la línea de acción de cultura se desarrolló el proyecto Arte en el Barrio, el cual implicó promover un diseño participativo y la realización de **7** murales que propusieran una experiencia colectiva y creativa, en la que se conjugaran distintos aspectos de la convivencia, el arte y las relaciones comunitarias. En este sentido, se apunta a fortalecer la integración social y los vínculos comunitarios, involucrando a **206** personas de **6** barrios donde interviene el PJ.

## 2. Género

Las particularidades de la intervención del PJ determinaron la necesidad de colocar la perspectiva de género como dimensión fundamental de las intervenciones, principalmente vinculada a la necesidad de desestructurar las relaciones de poder/dominación que se dan en el contexto material de la obra, pero que también se expresan en la cotidianidad más allá de ella.

En este sentido se busca promover caminos de emancipación, que conjuguen el acceso a la vivienda con la redefinición de ciertas configuraciones familiares y roles, la promoción del trabajo, la educación, etcétera. Estos procesos, que se pretenden sean de carácter integral, suponen trabajar desde la cotidianidad, fomentando la autonomía como un cambio que se da en la materialidad, pero primordialmente en la subjetividad.



## 2.1 Líneas de acción

### 2.1.1 Comisión de Género - Plan Juntos

Se crea con el objetivo de transversalizar la perspectiva de género en cada una de las acciones o proyectos que el PJ desarrolle tanto en el territorio como en la órbita pública y social. Asimismo, se encuentra en coordinación y articulación con la Comisión de Género del MVOTMA.

Su objetivo principal es velar por el cumplimiento de los lineamientos generales del Estado, así como los objetivos y protocolos internos. En esa línea, la formación y capacitación de todos/as los/as integrantes (participantes y trabajadores/as) es esencial.

### 2.1.2 Participación en la Comisión de Género del MVOTMA

Con el objetivo de ser parte de dicha comisión se seleccionaron dos delegadas, quienes participan activamente en cada uno de los espacios mensuales y capitalizan las experiencias vividas en el territorio desde los distintos programas que hacen al Ministerio.

### 2.1.3 Protocolo de Acoso Sexual

Desde la comisión interna de género se impulsa la elaboración de un protocolo de Acoso Sexual en el ámbito laboral que cuenta con la participación del SUNCA, el SUTIGA y las áreas de Recursos Humanos, Social y Jurídica del PJ. De forma concomitante, se han generado capacitaciones sobre el tema y se ha buscado generar diálogos con actores con especificidad en la temática.

### 2.1.4 Actividades en territorio

El pilar central de las intervenciones es en territorio, en tanto, se hace imprescindible generar espacios de discusión y reflexión con los/as participantes desde las propias experiencias de la cotidianidad, cuestionando cómo a través de ellas reproducimos mecanismos violentos o de dominación y poder.

## 2.2 Avances y logros 2019

Del total de los **230** hogares (correspondientes a viviendas entregadas en el período considerado), el **94%** tienen jefatura femenina, con un promedio de 35 años de edad y 5 integrantes por hogar. Estos datos reflejan una característica en las intervenciones del PJ donde la jefatura del hogar es mayoritariamente de mujeres jóvenes. Ellas son actores clave, al ser protagonistas tanto en los procesos de obra –en los procesos socio-comunitarios– como en los espacios de toma de decisiones.

En esta línea, se han desarrollado talleres de sensibilización sobre la temática en los barrios, que permiten generar herramientas para analizar la realidad concreta y repensar la práctica cotidiana de los equipos desde esta perspectiva. Se destacan las acciones vinculadas al Día Internacional de la Mujer, con las que se logra que aproximadamente **40** mujeres participantes asistan por primera vez a la marcha, como un espacio social y político.

# Construir Juntos

Una mirada social en la política pública de vivienda

---



Asimismo, se promovió la organización de grupos de mujeres para la presentación de iniciativas productivas en las ferias del Segundo y Tercer Encuentro Nacional de Vecinas y Vecinos del Plan Juntos, que tuvieron lugar en noviembre de 2018 y setiembre de 2019 respectivamente. Para estos encuentros se diseñaron y desplegaron estrategias conjuntas vinculadas a los sistemas de cuidados en cada uno de los barrios y hogares.

En el barrio Marconi se destaca la conformación de un grupo de mujeres que semana a semana se reúne a problematizar y construir nuevas formas de vincularse y desarrollar su vida como mujeres desde esta perspectiva.

La formación del personal en esta temática es esencial, por lo cual se llevaron a cabo capacitaciones específicas que habilitaron a dar los primeros pasos o a profundizar en esta mirada por parte del equipo. A la vez, se apuesta a la profesionalización de algunos/as trabajadores/as clave en el transcurso de esta.

El equipo del PJ participa de forma activa en el grupo que analiza la implementación de la ley integral vinculada a la violencia basada en género en los diferentes programas que hacen al MVOTMA.

### 3. Participación ciudadana

En el PJ la promoción de la participación es un pilar fundamental, ya que esta es entendida como un proceso social y un factor clave de la intervención en su dimensión barrial, así como en los procesos de interlocución con otros actores de la sociedad.

Compartimos el planteo de Rebellato respecto a que la participación como categoría no puede ser entendida como autogestión de la pobreza por parte de los pobres:

*En un sentido político, la participación resulta un fin en sí mismo camino al fortalecimiento de las democracias; la ampliación de las formas de participación se considera fundamental para el desarrollo de la convivencia ciudadana. Desde el punto de vista ético, se enfatiza en el pasaje de la gente a un rol de sujetos activos y no meros objetos de prácticas externas, las ideas de protagonismo y autonomía se asocian fuertemente a la de participación.*<sup>6</sup>

En este sentido, hay un componente político-pedagógico en el que la persona es comprendida como sujeto protagónico en la construcción de su realidad. Dicho aspecto parte de una concepción centrada en la ética de la autonomía y con la identificación de la capacidad transformadora y hacedora de cada sujeto.

---

<sup>6</sup> José Luis Rebellato: o. cit.

En tanto, el PJ se compromete a garantizar el apoyo y las herramientas necesarias a los equipos de territorio, a los/as vecinos/as, así como invitar a las organizaciones e instituciones involucradas en la intervención. Además, pretende ser una plataforma capaz de incluir la participación voluntaria de la ciudadanía comprometida con las problemáticas sociales de nuestro país.

### **3.1 Líneas de acción**

#### **3.1.1 Referentes barriales**

La figura de referente barrial es un rol clave en el desarrollo de la intervención, ya que promueve la democratización del poder y la toma de decisiones de forma colectiva. Se busca potenciar una mirada crítica y participativa de la intervención, de la definición de lineamientos en el PJ y de la política pública en general.

Para eso se generan espacios de elección democrática (voto secreto y con una duración de 6 meses en el rol) de dos participantes cada diez familias por territorio, quienes representan al barrio en diferentes espacios dentro y fuera de la obra.

A través de estos espacios se busca generar reflexión y formación permanente, donde se capacita, se intercambian y problematizan conceptos y acciones, las cuales habilitan el fortalecimiento y empoderamiento de dicho rol.

#### **3.1.2 Asambleas de referentes barriales**

Las asambleas de referentes barriales son instancias de reunión con el objetivo de generar herramientas para el desempeño del rol, evaluar las distintas temáticas desarrolladas, monitorear los procesos de participación vecinal, el involucramiento con la comunidad y aquellas acciones integrales que promueve el PJ.

#### **3.1.3 Encuentros nacionales de vecinas y vecinos participantes del Plan Juntos**

Dichas instancias representan el primer escalón de la participación ciudadana como propuesta transversal del PJ. Se trata de instancias anuales en las que vecinos y vecinas participantes y ex participantes de todo el territorio nacional se hacen presentes con el objetivo de intercambiar, debatir y problematizar diferentes aristas que hacen al programa.

A través de estos espacios se impulsa la reflexión crítica de las situaciones de vulnerabilidad en la que se encuentran las familias con las que el PJ trabaja día a día, los contextos socio-políticos en los que se desarrollan los territorios, así como los lineamientos específicos que hacen al PJ.

Estos se retroalimentan y diseñan a partir de las instancias de encuentro e intercambio en cada intervención o barrio, así como en encuentros regionales, interdepartamentales o las propias asambleas de referentes barriales.

### 3.1.4 Promover la inserción en organizaciones barriales y sociales

Fomentar y acompañar la participación activa de los/as participantes con foco en la sostenibilidad de la organización comunitaria, el desarrollo de la vida cotidiana, el vínculo con la vida comunitaria y trascender la presencia del programa.

## 3.2 Avances y logros 2019

La participación protagónica de las/os vecinas/os es un gran desafío, en este período, tanto en las intervenciones territoriales como en los lineamientos del PJ. En este sentido, se definen las anteriores líneas de acción, en las cuales se visualizan importantes resultados. Los actos eleccionarios se llevaron a cabo en **24** barrios y tuvieron un total de **319** personas participantes, de las cuales el **89%** fueron mujeres.

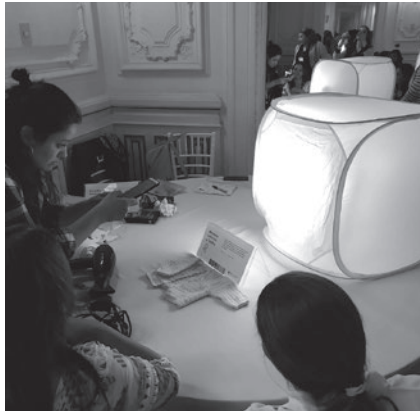
En la actualidad, hay **114** referentes barriales en todo el territorio nacional, **80** de ellos en el área metropolitana (Montevideo, Florida, Canelones, San José y Colonia), **16** en el noreste (Rivera, Treinta y Tres, Tacuarembó, Cerro Largo) y **18** en la región litoral (Salto, Paysandú, Fray Bentos). En todas las zonas, la gran mayoría son mujeres (64, 13 y 15, respectivamente).

La propuesta de participación ciudadana incluye asambleas en las que se discuten temáticas diversas como la formación del rol, el abordaje territorial, redes comunitarias, participación, entre otros. En el período se realizaron **4** asambleas y participaron en promedio

**40** referentes barriales en cada una de ellas. Además, se elabora un documento sobre conceptos generales para que guíen y acompañen a los/as referentes, y en el cual se despliegan herramientas que permiten potenciar su rol.

Desde una perspectiva integral y sostenible de la intervención y de la política pública en general, se destaca la relevancia de promover esta dimensión como constructora de ciudadanía y ciudad. Estas líneas de acción han permitido fortalecer la organización barrial y la identidad comunitaria, viéndose reflejado, por ejemplo, en el aumento de la participación en organizaciones barriales. Al momento del ingreso este dato era de **11%** y en el egreso asciende a **27%**; se destaca la participación a la interna del barrio, así como en comisiones de fomento en centros educativos y redes de la zona.

El Tercer Encuentro Nacional de Vecinas y Vecinos es un momento clave en la dimensión de participación ciudadana. Se llevó a cabo el 9 de setiembre en Kibon Avanza con la participación de más de **370** personas. El objetivo fue problematizar y reflexionar, de forma dinámica y colectiva, sobre la importancia y la contribución del PJ a la política pública de vivienda. De esta manera, se presentaron avances y logros del programa en el período 2018-2019, se discutió sobre su relevancia y características, así como la evaluación de las dimensiones y líneas de acción en clave de oportunidades de mejora.





# Construir Juntos

Una mirada social en la política  
pública de vivienda

---







## V. Lineamientos de trabajo 2018-2020

---

### **Potenciar la perspectiva social y territorial como factor fundamental de una política pública de vivienda:**

Incorporar la metodología de trabajo planteada por el PJ, histórica y actual, dentro de las líneas institucionales del MVOTMA y la política pública de vivienda, destacando sus dimensiones de trabajo sobre la emergencia desde una concepción de sujetos de derecho, lo que implica la posibilidad de adaptar la política al contexto histórico-territorial.

### **Plantear estrategias de trabajo desde el reconocimiento de las tensiones territoriales:**

Jerarquizar la dimensión social dentro de la propuesta socio-habitacional a través de una metodología de intervención que permita emerger e iluminar las complejidades y tensiones propias del territorio.

Y en tanto estas, elaborar respuestas acordes desde una perspectiva colaborativa, abierta a las particularidades de cada territorio.

### **Identificar y esbozar el sujeto de intervención del Plan Juntos:**

Reinterpretar y conceptualizar el sujeto de intervención del PJ, teniendo en cuenta que la intervención impacta sobre múltiples sujetos, expresándose de manera conjunta o separada dependiendo de la intervención y el contexto.

### **Generar un marco teórico propio:**

Definir los conceptos y líneas temáticas que den marco a la intervención del PJ, tanto en su perspectiva social como física.

### **Mejorar la gestión y registro de los procesos de trabajo:**

Generar herramientas e instrumentos que permitan desarrollar las tareas de forma sencilla, ordenada y de calidad acorde a cada uno de los procesos de trabajo.

Al mismo tiempo, promover la cultura de la evaluación y autoevaluación a través de la identificación de indicadores (cuantitativos y cualitativos) que monitorean los resultados de los procesos desarrollados.



# Construir Juntos

Una mirada social en la política pública de vivienda





## VI. Con otras miradas construimos

---

Desde el enfoque que PJ define como fundamental para pensar y actuar en territorio, se hace necesario generar diálogos reales con los protagonistas así como con otros actores clave para el desarrollo de la política pública. En este sentido, José Freitas (Director DINOT – MVOTMA), Ana Olivera (Subsecretaria del MIDES) y Marcelo Pérez (UdelaR) plantean su mirada sobre el programa.



**Arq. José Freitas**

Director Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA - DINOT)

En primer lugar, entiendo que los datos de precariedad urbana y habitacional que va arrojar el próximo censo nos mostrará un escenario muy distinto al Uruguay de 2004 y también de 2011. La acción de los programas públicos de infraestructura y vivienda y los programas sociales, sumado a las políticas de cercanía, intervienen de manera efectiva en los hogares más vulnerables y en situaciones de precariedad; cada vez más, desde una actuación combinada entre los programas públicos se integra y se incluye a más y más personas. A su vez, resulta acertado que se haya buscado sostener en el tiempo ese acompañamiento, lo que minimiza el riesgo de volver atrás. El informe del área social de Plan advierte esto y busca explicitarlo en lineamientos y en prácticas coherentes con esto. Porque es así, se trata de un accionar en construcción permanente, que va cambiando y evolucionando, igual que cambia nuestra realidad social y nuestra capacidad de respuesta institucional.

No obstante eso, en el informe de acción del Plan se observa una sincera preocupación al problema de la vivienda y la pobreza extrema y el contexto donde eso se da. Al mismo tiempo que es una verdad irrefutable la disminución de las situaciones extremas en general, se camufla una realidad socio territorial aún cuesta arriba, que exige más inversión, pero sobre todo organización eficaz de la acción y mucho trabajo comprometido.

Es así que las políticas integradas son el único camino trabajando de forma coordinada y simultánea desde los programas vinculados a la precariedad urbana y habitacional (PMB, Juntos, MEVIR y realojos) y combinar acciones con los otros organismos (Intendencias, MIDES, MI, ANEP, ASSE, OSE, UTE).



**Ana Olivera**

Subsecretaria de Desarrollo Social  
(MIDES)

Como complemento de esta hoja de ruta del Plan Juntos, a la luz de lo realizado y de lo que resta por hacer, me parece sustantivo abordar, en breves palabras, el tema de la interinstitucionalidad y su complejo entramado.

Nombrarla una y otra vez, cual ritual religioso, al igual que a la integralidad, no significa tener la convicción de que es allí donde se juega una buena parte de lograr las transformaciones que nos hemos propuesto.

Transformaciones que invitan a “grandes palabras” como reforma del Estado, es decir, romper chacras, compartir problemas y recursos, pensar juntos la política pública, desde diversas rectorías, para que nada se nos escape porque no entra en el cuadradito que tenemos construido. Se trata de la transformación de nuestras instituciones.

Transformación de la realidad de nuestros territorios, de la vida de nuestros y nuestras compatriotas, de sus condiciones de vida, del acceso al ejercicio de todos sus derechos. Transformación que implica, también y sin ninguna duda, la participación más allá del Estado, en todos sus niveles. Implica a la sociedad civil organizada. Implica a las familias, en sus diversas formas, como protagonistas.

Todos estos conceptos, que no encierran ninguna novedad, están contenidos en los lineamientos del área social del Plan Juntos.

Junto a las “grandes palabras”, debe estar allí pegadita la realidad del trabajo de nuestros equipos.

Nuestros, son tanto los del Plan Juntos, los del Mides, los del Inau, los de Asse, de la Intendencia, del Municipio en algunos casos, de la Universidad en otros, de la Educación en general, de las organizaciones sociales con las que compartimos tareas y de diversas direcciones de muchos Ministerios con las que en cada territorio, con sus diversidades, trabajamos codo a codo.

Construir una propuesta ajustada a cada situación, significa poder trabajar con todas las instituciones. Así como la cercanía con las familias construye una relación de confianza, el pensar y actuar juntos de nuestros equipos, construye la confianza imprescindible que redondea los cuadraditos que tenemos construidos.

En el caso del Mides, está en su naturaleza, no sólo por mandato de la ley que lo crea, la construcción de diferentes articulaciones, sistemas, consejos, comisiones de consejos a nivel nacional y departamental. Hoy todos los programas de proximidad, que fueron creados en el 2012, para acompañar a las familias, a los jóvenes, con múltiples derechos vulnerados aún, dependen del Mides y es a partir de ellos que se realizan muchas de las propuestas de protagonistas del Plan Juntos. Muchas veces en nuestras discusiones se dice: “la vivienda, la solución habitacional no resuelve todos los problemas”. Es así, pero al mismo tiempo sin ella es difícil abordar otro conjunto de problemas.

Comparto los principios y los lineamientos de trabajo expresados en el documento, al que agrego la necesidad de la presencia en todos los departamentos.

JUNTOS es juntos.



**Prof. Adj. Mag.  
Marcelo Pérez Sánchez**

Coordinador Académico e integrante del núcleo de intervención e investigación "Territorio, comunidad y derechos colectivos" del Programa Integral Metropolitano (PIM) de la Universidad de la República.

El presente documento implica un interesante esfuerzo por sintetizar un conjunto de intenciones, premisas y prácticas que se desarrollan desde el componente social del Plan Juntos (PJ), y en esa medida siempre es bueno saludar el esfuerzo que habitualmente no encontramos en los hacedores de políticas públicas.

El PJ se puede mirar de forma crítica desde múltiples dimensiones, una forma privilegiada de entenderlo, es tanto política social de vivienda o política social de hábitat en un sentido más amplio. Mirarlo como política social de vivienda implica pensarlo dentro de un estado de bienestar y como parte de un esquema de protección social, pero también implica pensar en términos de derechos en un área donde el mercado es el protagonista y la producción de vivienda y hábitat son tratados en términos generales como mercancía. En ese sentido, es importante analizar las premisas del plan "atención a la emergencia socio habitacional, la interinstitucionalidad y la participación de los sujetos involucrados", a la luz de componentes estructurales que signan -entre otras cosas- las desigualdades territoriales.

Por eso, es interesante ya que abre nuevamente el debate de qué implica la atención a la emergencia habitacional, en términos de como se genera dicha emergencia y cómo se supera (si es que lo tiene en el horizonte), por otro lado, las interinstitucionales con qué sentido se dan (en búsqueda de consagrar derechos y cuestionar limitaciones estructurales o no, como el acceso y permanencia al suelo urbano) y cómo (estériles espacios de coordinación entre técnicos alrededor de una mesa o efectivos en tanto demuestran una intervención articulada que transforma la realidad), y por último, el involucramiento de los sujetos hay que preguntarse en qué sentido y qué medida, y esta última interrogante es la que el documento elaborado trata de responder con especial énfasis, mostrando una clara intencionalidad ético-política.

En lo que respecta al Área social del Plan Juntos el documento describe una estrategia de intervención que combina el abordaje familiar y comunitario, un dispositivo centrado en equipos territoriales y coordinadores regionales. En este caso, se describen una apuesta compleja y multi escalar que sería interesante sistematizar en la práctica para futuros trabajos, en relación cómo se da el abordaje a dos escalas, quiénes (que formación tienen los técnicos y qué condiciones de trabajo) y cuáles son los alcances de la tarea de cada uno. Responder a estas preguntas colaboraría a comprender la complejidad de la tarea y el entramado institucional que lo sostiene, que ha tenido -a nuestro entender- un continuo movimiento entre innovar y legitimarse dentro y fuera del Estado (como demuestra los propios movimientos de su anclaje institucional dentro del Poder Ejecutivo).



Hay una idea fuerte y transversal en el documento, que se centra en la noción de lo “territorial” y las políticas públicas, que si bien no se define, uno puede asumir sin mucha dificultad, que la misma no esta exenta de entender que existen condicionantes y lógicas de poder en esas relaciones sociales en el espacio; por tanto, parten de una noción donde territorio no es igual a delimitación geográfica. Ahora bien, al colocar la dimensión de lo territorial vinculada a las políticas públicas, es importante pensar que la noción de territorio debe estar si se pretende multidimensional, multiescalar, material y simbólica, para evitar el riesgo de caer en formas institucionales donde lo territorial se iguala a delimitar una área administrativa legal (una mesa zonal, un municipio, etc). Asumir, el territorio desde las políticas públicas debería propiciar un abordaje de la complejidad y de las prácticas que no se ciñen sólo al ámbito de lo local o comunitario. Es decir, se puede partir de una escala barrial (local), para actuar y reflexionar, pero conectado al actuar y reflexionar de forma dialéctica con lo que sucede a escala mas regional o nacional; ese campo, lo abona la formación y los encuentros con otros barrios/colectivos, pero también la metodología de intervención de los operadores de política como la relación de los tomadores de decisión con los núcleos rígidos del Estado que trascienden la atención a los pobres. Hay una política focal que debe tensionar a la política universal de vivienda y hábitat desmercantilizadora que se debe el estado de bienestar uruguayo. Para ello, hay que desprecarizar este tipo de acciones gubernamentales e interpelar otras prácticas institucionales, ello implica siempre una constante puja y ejercicio de poder.

En cuanto a los principios de intervención del PJ que son: integralidad en tanto intersectorialidad, interinstitucionalidad, cercanía, participación, jerarquización de los equipos en territorio, tender puentes -cooperación pública-privada-; los mismos se muestran como un puzzle interesante sobre el cual ver la práctica institucional como opera. Para ello, parece interesante detenernos en las dimensiones de intervención que se presentan en el documento: 1. desarrollo comunitario (con referencias específicas a autores como Martiza Montero y José Luis Rebellato para hacer hincapié en la idea recurrente de comunidad como centro de la propuesta); 2. género (a nivel tanto de la institucional como en acciones de capacitación y abordaje del acoso con las sujetas); 3. participación ciudadana (donde se concentra el componente denominado “político-pedagógico”, a través de una serie de acciones con referentes barriales, entre referentes de los barrios y otras organizaciones). En este apartado, parece comenzarse a contestarse un pregunta que hacíamos al comenzar el PJ en un texto en el 2010<sup>7</sup>, ¿podremos construir un plan donde dejemos de pensar en “beneficiarios y voluntariado” para centrarnos en sujetos solidarios que formen parte de un proceso pedagógico de participación popular promovido desde lo público?

---

<sup>7</sup> Pérez, M: *Plan de atención a la emergencia socio-habitacional: del ser a un deber ser posible. Lo local y educativo como clave*. En Revista Regional de Trabajo Social, Montevideo: EPPAL. Año 24, N°50, 2010, pp. 26-35.

# ConstruirJuntos

Una mirada social en la política  
pública de vivienda

---

[www.mvotma.gub.uy/](http://www.mvotma.gub.uy/)

programas-de-integracion-socio-habitacional/plan-juntos

---



Canal MVOTMA

- Proyecto Casavalle - Los Palomares  
<https://www.youtube.com/watch?v=aJZ21IA44LE>
  - Presentación 3er. Encuentro Nacional de Vecinas y Vecinos 2019  
<https://www.youtube.com/watch?v=JVB5vSu2JQI>
  - Iniciativas Productivas  
<https://www.youtube.com/watch?v=w2UGOxtjbh8>
- 



@Mvotma\_Uruguay

---



@MVOTMA

---



mvotma\_uruguay

---



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente

**PLANJUNTOS**

Integración  
Socio - Habitacional



**PLANJUNTOS**  
Integración  
Socio - Habitacional

# Construir Juntos

Una mirada social en la política pública de vivienda

---



Trabajo Solidario



Iniciativas Productivas



Educación y Capacitación



Cultura



Género



Participación Ciudadana



**MVOTMA**

Ministerio de Vivienda  
Ordenamiento Territorial  
y Medio Ambiente

**PLANJUNTOS**

Integración  
Socio - Habitacional

