

XII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Plan Juntos: ¿construyendo en conjuntos
derecho al techo?**

Tania Fulladosa
María Sol Tonna
Andreína Bergero

Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales

Integrantes:

Tania Fulladosa

María Sol Tonna

Andreína Bergero

Mail: andrebergero@gmail.com

Plan Juntos: ¿Construyendo en con-juntos derecho al techo?

Tema: El ejercicio de la participación en el marco de la implementación del “Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos”, en el barrio “Nuevo París”.

Palabras Claves: Participación Social- Políticas Sociales- Vivienda y Hábitat

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo toma como eje fundamental de estudio el “Plan de Integración Socio habitacional Juntos”, más conocido como “Plan Juntos”, decretado para abordar la situación de emergencia socio-habitacional declarada por el Presidente de la República José Mujica en el año 2010. Este Plan pretende atender a 50 mil familias de diferentes localidades del país que son las que aún se encuentran bajo la línea de pobreza, basándose para ello en la solidaridad de organizaciones sociales, empresas y particulares que donarán recursos materiales y mano de obra.

Esta investigación pretende reflexionar respecto a la idea de participación implícita en el Plan, a la identificación de los roles desempeñados en relación a lo preestablecido en la Ley 18.829, junto a la percepción de la participación de los distintos actores que intervienen en el barrio Luis Batlle Berres, los cuales provien^{*} en de sectores socio-económicos-culturales distintos pero que trabajan juntos dentro de una misma propuesta, apuntando al logro de objetivos comunes.

De acuerdo a los resultados obtenidos pudimos identificar dos niveles diferenciados de participación, uno vinculado al “saber y a la toma de decisiones” a cargo de la Unidad Operativa Central del Plan, y otro vinculado al “hacer” a cargo de las familias destinatarias y del voluntariado de obra. Quedando de manifiesto la existencia de roles diferenciados que conllevan al ejercicio de una participación restrictiva.

* Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 16-18 de Setiembre de 2013

FUNDAMENTACIÓN

Como mencionamos anteriormente, la problemática socio-habitacional no es reciente, ha estado presente a largo de la historia de nuestro país, así como las diferentes respuestas que se fueron dando desde los Gobiernos en cada momento histórico, conllevando a distintas ideas de participación contenidas en cada una de las mismas.

Tal como lo plantea Portillo (2011), debemos tener en cuenta que las políticas sociales son consecuencia de una determinada correlación de fuerzas políticas y sociales que contienen cierta dirección hegemónica. El Plan Juntos como política socio-habitacional, no es ajeno a este planteo, conteniendo una determinada dirección.

En esta investigación haremos hincapié en lo que respecta especialmente a la participación de los distintos actores, ya que entendemos es de suma importancia para el desarrollo de la autonomía progresiva de las personas. Podemos acordar con Machado (2002), que la participación entendida en su acepción amplia, debe incluir al sujeto en el desarrollo de la política social, integrándolo a lo largo de todo el proceso: identificación del problema, el diseño de la solución, su implementación y control de la misma. El grado de intensidad en que se da la participación depende directamente de los condicionamientos políticos, de la estructura de poder y de la correlación de fuerzas entre los actores, haciendo que ésta varíe en tipos, grados y niveles. Haciendo acuerdo con lo anteriormente expuesto, entendemos a la participación social como el ejercicio del “poder hacer y el poder decidir” de todas las personas, tanto desde su individualidad como colectivamente. Esto resulta de suma importancia como eje de acción y organización social a partir del involucramiento de las personas con las necesidades sociales y el reconocimiento de su capacidad para intervenir en la dinámica de las transformaciones. Desde el diseño del Plan se busca la participación de diferentes actores en relación a necesidades y posibilidades identificadas en el mismo. De esta manera se hace un llamado a la solidaridad de la sociedad en su conjunto, tanto para el trabajo voluntario en obra como para la realización de donaciones económicas, al mismo tiempo que se espera un cierto grado de participación por parte de las familias destinatarias, a las que denomina “población participante”.

El lugar que tiene dentro del Plan la población participante nos remite a aspectos de la participación en los que nos resulta interesante investigar. A partir de lo anterior, procuramos problematizar respecto a la forma en que se ejerce esta participación así como también el grado en que promueve procesos que tiendan a la integración socio-cultural de los diferentes actores.

El Plan no pretende ser simplemente una respuesta a la preocupación de la vivienda como bien material, sino que conlleva estrategias de trabajo tendientes a mejorar y promover otros aspectos de lo social fundamentales a la hora de pensar en la construcción colectiva del hábitat.

Dado el objetivo que persigue este Plan, así como también a las personas a quienes se dirige, resulta importante indagar desde la perspectiva del Trabajo Social en esta estrategia que se presenta con características innovadoras de abordaje a una problemática social históricamente presente.

PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIO-HABITACIONAL JUNTOS

Para comenzar a desarrollar este punto nos parece necesario realizar una breve presentación del Plan Juntos como forma de introducir al lector en los aspectos generales del mismo; dada su actual creación, aplicación y aprobación como política social que busca dar respuesta a la problemática de la vivienda y hábitat de los sectores más vulnerables de la sociedad Uruguaya.

En el Proyecto de Investigación se hacía referencia a tres momentos particulares por los que había transitado este Plan Estatal, previo a la aprobación del mismo en el mes de Octubre, pasando a configurar un cuarto momento dentro del recorrido planteado.

Es así que el primer momento se identificaba con el nacimiento de esta política pública de vivienda y hábitat a partir de las declaraciones por parte del Ejecutivo de: *“La situación de emergencia de la población en situación de precariedad socio-habitacional”* (Proyecto de Ley.2010. S/P) creándose como respuesta a la misma el “Plan de Integración Socio Habitacional Juntos”. (31 de mayo de 2010). A partir de este momento el Ejecutivo establece la priorización y la asignación de recursos financieros y humanos, creando una Comisión que estará integrada por un delegado de sectores entendidos fundamentales para la implementación del Plan: Presidencia, MVOTMA, MIDES, (Ministerio de Desarrollo Social). En la misma línea el Poder Ejecutivo determina la redacción de un Proyecto de Ley que disponga los instrumentos jurídicos necesarios para la intervención, como también para el diseño, (operativo, organizacional, funcional), e implementación de acciones y programas tendientes al logro de los objetivos del Plan. De lo que a nuestro entender se desprendía el segundo momento, para poder dar cumplimiento a tal disposición: El Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, envía la consideración al Parlamento del citado Proyecto de Ley: “Plan Nacional de Integración Socio- Habitacional Juntos”. (28 de diciembre de 2010).

El tercer momento lo identificábamos a partir de la aprobación del Proyecto de Ley en la Cámara de Senadores (10 de agosto de 2011) siendo transferida a la Cámara de Diputados para su análisis y posterior sanción. En el transcurso del trabajo de campo de nuestra investigación asistimos a un cuarto momento a partir de la aprobación (13 de octubre de 2011) del Plan de Integración Socio-habitacional Juntos, pasando a ocupar parte de nuestro derecho Positivo al convertirse en la Ley 18.829. Cabe mencionar que en el proceso de votación y discusión del Proyecto de Ley, los cuestionamientos al mismo rondaban en torno a tres puntos específicos que se encuentran igualmente

relacionados: El manejo de los fondos, es decir el cuestionamiento a la capacidad y posibilidad de licitación directa de la compra de insumos y materiales por parte de un equipo contratado específicamente para esto (Tocaf), el “ideal” de implementar una política de vivienda basado en la solidaridad y el voluntariado de la sociedad en su conjunto, como también un aspecto que fue altamente cuestionado como lo es la centralidad del Plan en Presidencia y por fuera del MVOTMA, creando otro organismo paralelo encargado de la política de vivienda dentro del Estado.

En ningún momento del proceso de discusión del Plan se puso en cuestión, el objetivo, los lineamientos generales, ni la forma en que se piensa llevar adelante, basado en el alto involucramiento de las familias, que al ingresar al mismo se constituirían como población participante, lo que para nosotros justamente se configura como un principal foco de interés.

Las respuestas a las críticas desde el propio Plan se encuentran íntimamente ligadas a las necesidades de la población objetivo y al conocimiento del manejo de los tiempos de planes y programas bajo la órbita Estatal Ministerial. Se promueve la intervención en la “urgencia”, para lo cual en la Ley 18.829 se modifican varios instrumentos jurídicos con el cometido de otorgar mayor celeridad. Por ejemplo la expropiación de los inmuebles sin desconocer los derechos de los propietarios de los mismos. Asimismo se comienza a llevar adelante el Plan sin contar con los dineros presupuestales, al no estar aprobados en su inicio. Apoyándose fuertemente en las donaciones, voluntarias y solidarias, tanto en trabajo, productos, como en dinero específicamente. Estas donaciones son gestionadas y administradas por la Fundación Juntos, su trabajo consiste en garantizar que los aportes solidarios lleguen rápidamente a los barrios. Por otro lado, la lectura que nos deja es la fuerte preocupación por la posibilidad de que mediante la aprobación de la Ley se pueda acceder al presupuesto que ronda en unos 105 millones de pesos anuales.

Tanto la creación como la dirección y puesta en marcha del mismo se encuentra en manos de un equipo técnico (Comisión directiva del Plan) dependiendo directamente de la Presidencia de la República, contando con facultades para poder convocar a otros actores departamentales y no gubernamentales y demás actores con incidencia urbano habitacional teniendo por cometidos:

- *Planificar, ejecutar y realizar el seguimiento de las políticas aplicables al Plan.*
- *Establecer las prioridades de intervención e inversión en acuerdo con los Ministerios y demás Organismos Públicos.*
- *Realizar las coordinaciones necesarias del Plan.*
- *Promover e impulsar la participación solidaria de la sociedad a través de diferentes modalidades.*

Los Objetivos del Plan a nivel general los encontramos en los “Lineamientos generales” del mismo, los cuales hacen referencia particularmente a: *Contribuir a través de la realización de acciones estratégicas de impacto socio- habitacional, a la mejora de la calidad de vida, en especial de aquellos sectores más vulnerables de la población en lucha por un lugar digno en la ciudad y en el territorio.*

Planteándose como objetivos: *Abordar la problemática de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación.*

1. Contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda, y la implementación de acciones estratégicas consistentes entre otras, en el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos y/o áreas precarizadas no regularizables y la mejora de la infraestructura de asentamientos y/o áreas precarizadas

2. Fortalecer los procesos de aplicación de las políticas sociales.

3. Articular los aportes solidarios provenientes de diversos actores públicos y privados.

4. Coordinar y articular acciones con los Ministerios, los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos, en especial aquellos que desarrollan y articulan políticas sociales, con el fin de implementar programas y gestionar recursos financieros y humanos para el cumplimiento de las líneas de acción del Plan Juntos.

Para cumplir con los objetivos, el Plan se sustenta en tres pilares constitutivos y fundamentales para la adopción y aplicación de las políticas sociales y sus modalidades de intervención. Las que se encuentran planteadas en la memoria anual del Plan (2010):

1. El papel protagónico de los vecinos involucrados en los proceso de mejoramiento, transformación y construcción de sus barrios.

2. La coordinación interinstitucional pública de todos los organismos competentes o que tienen que ver con la problemática (gobierno central, departamental, municipal; entes autónomos; empresas y servicios descentralizados).

3. La solidaridad de la sociedad toda concretada a través de múltiples expresiones entre otras, la del voluntariado.

Dentro de los lineamientos generales también encontramos la definición y caracterización más específica de la población objetivo del mismo, entendiendo a la misma como aquella que vive en condiciones extremas de precariedad crítica socio-habitacional, tanto en “asentamientos irregulares” como en lugares de la “ciudad formal”. Ello significa que en esta situación se encuentran un número significativo de familias, lo que hace insoslayable para su superación la profundización de políticas públicas a aplicar y el apoyo solidario de toda la sociedad.

Es necesario destacar que a los destinatarios del Plan se los denomina “población participante”, la cual será titular de derechos y obligaciones además de participar de todas las etapas del proceso: diagnóstico de la situación, identificación de prioridades, diseño de proyectos, toma de decisiones, ejecución y evaluación de obras.

En nuestra investigación tomaremos en cuenta la participación de los distintos actores intervinientes en el barrio como eje fundamental, resulta necesario aclarar a quienes nos referimos con este término:

1. Destinatarios, como lo define la ley: “Población Participante”
2. Técnicos, como lo define la ley: “Prestadores de Trabajo”
3. Voluntarios, como lo define la ley: “Prestadores de Trabajo”
4. Autoridades Institucionales, como lo define la ley : “Unidad Operativa Central”

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

A partir de la Ley 18.829 se establece como un objetivo del Plan el abordaje de la problemática de aquellos sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza o indigencia. Para ello se establece el desarrollo de acciones estratégicas que apunten a mejorar la calidad de vida, que promuevan la integración social, el fortalecimiento de la participación y la mejora del hábitat y la vivienda. De esta manera podemos preguntarnos cuándo un modelo se convierte en una “alternativa real” para la solución de un problema social, a partir de la idea de participación democrática de los sujetos. De lo anterior y tomando como referencia en particular al barrio “Luis Batlle Berres” surgen varias interrogantes que se configuran como disparadores centrales de nuestra investigación: *¿Qué idea de participación está implícita en el Proyecto de ley? ¿Cómo se va a articular la participación en el Plan de acuerdo a los distintos roles preestablecidos en el Proyecto? ¿Qué formas de participación podemos identificar en este barrio en particular? ¿Qué características adquiere la participación en este barrio? ¿Cuáles de los actores involucrados que comprende el Plan están presentes en el barrio?* Estas interrogantes fueron las que desencadenaron el proceso de discusión a la interna del grupo permitiendo clarificar lo que consideramos el núcleo central del problema, pudiéndolo definir de la siguiente manera: “El ejercicio de la participación en la implementación del Plan Nacional de Integración Socio Habitacional Juntos dentro del barrio “Luis Batlle Berres” año 2011”

PREGUNTA PROBLEMA:

¿De qué manera se da el ejercicio de la participación en la implementación del Plan Nacional de Integración Socio Habitacional Juntos dentro del Barrio “Luis Batlle Berres” en el año 2011- 2012?

Objetivo General

- Indagar sobre el ejercicio de la participación de los actores involucrados en la implementación del Plan Juntos que se está llevando adelante en el barrio “Luis Batlle Berres” en el año 2011.

Objetivos Específicos

- Vislumbrar cual es la concepción de participación que está implícita en el diseño del Plan.
- Comprender el desempeño de los roles de los diferentes prestadores de trabajo en el barrio de acuerdo a lo preestablecido en el Proyecto de Ley.
- Indagar sobre la percepción que tienen los diferentes actores de su participación en el Plan.
- Indagar acerca de la percepción que tiene cada uno de los actores respecto a la participación de los otros actores intervinientes.

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

Frente a determinadas generalidades que presenta el Plan, entendemos pertinente clarificar aquellas características que se identifican como específicas del barrio Luis Batlle Berres, como pueden ser:

1. Barrio nuevo
2. Oferta de vivienda nueva.

Se proyectan en este barrio el armado de aproximadamente 426 viviendas nuevas: 50 serán para la tropa de las (FFAA) Fuerzas Armadas, 200 para los destinatarios del Plan Juntos y 5 cooperativas de FUCVAM.

Se trata de un terreno que proviene de una donación realizada por el Ministerio de Ganadería, y para la preparación del mismo se coordina con el Ministerio de Defensa Nacional, especialmente con el ejército. Juntos paga el combustible y una compensación a los soldados del Batallón de Ingenieros. Este barrio no cuenta con brigadas de voluntarios, en el mismo se encuentra solamente la presencia puntual de FUCVAM.

ANÁLISIS

Para alcanzar los objetivos planteados en el Proyecto de Investigación consideramos necesario poder identificar los puntos centrales que surgen a partir de las entrevistas y que se encuentran interrelacionados con el problema de investigación. Por tanto el análisis de los datos se realizara a partir de la información recabada de las entrevistas a los distintos actores; así como también del Proyecto de Ley y del material publicado en la revista “Políticas” que emite Presidencia. Cabe mencionar que el mismo se desarrollará en base al marco teórico expuesto anteriormente.

Si bien la participación es el tema central que nos preocupa y que resulta ser el eje central de las entrevistas, entendemos se visualizan diferentes aspectos que hacen a la participación y que por tanto resulta importante profundizar en ellos, dentro de los cuales identificamos:

- La preocupación por la integración social.
- El lugar que se le otorga a la territorialidad en el Plan.
- El carácter integral del Plan a partir del trabajo interdisciplinario y coordinado con las diferentes políticas, así como los tiempos que se manejan para su implementación.
- La solidaridad como pilar fundamental sin el cual el Plan no podría ser llevado adelante.

Como forma de ordenar y operacionalizar los datos, agrupamos a los diferentes entrevistados en tres grandes actores, haciendo acuerdo con lo establecido en el Proyecto de Ley, ya que desde el mismo se les es asignado roles y formas de participación claramente diferenciadas a cada uno de ellos. El

primer grupo está conformado por integrantes de la Unidad Operativa Central (Miembros de la Directiva, de los equipos de planificación y prestadores de Trabajo remunerados).

Un segundo grupo compuesto por las familias destinatarias denominados por el Plan como “población participante”. Por último, el tercer grupo en el que ubicamos a los voluntarios que participan del Plan, a los que también se les denomina Prestadores de Trabajo (No remunerados).

En esta oportunidad presentaremos el análisis desde la perspectiva de la Unidad Operativa Central, por entender es la más representativa del análisis en general de la investigación.

UNIDAD OPERATIVA CENTRAL

Para comenzar podemos mencionar que en las entrevistas realizadas a la Unidad Operativa Central (UOC), nos encontramos con una concepción de participación un tanto difusa o poco clara. En los hechos cuando se consulta acerca de cuál es la percepción de la participación, surgen respuestas evasivas y en algún caso incluso no condice con la pregunta. Esto puede encerrar otra lectura: de acuerdo a nuestro análisis podemos interpretar que el significado u origen de esas respuestas evasivas provienen de una participación que en los hechos se traduce como restrictiva.

Claramente desde la UOC se percibe la participación en dos niveles, por un lado se encuentra este organismo centralizando el “saber” y la toma de decisiones y por otro lado el trabajo operativo, la construcción, que se les es asignado a los participantes del Plan, las familias, así como también a los voluntarios. Esto lo podemos observar en una de las entrevistas donde se nos plantea que: *“Nosotros tratamos siempre de articular las especificidades, la parte física así como también la parte social pero el tema es que hay que poder funcionar articuladamente en el territorio, trabajamos mucho sobre todos los aspectos. Se trabaja desde el Trabajo Social, un trabajo inter-institucional y multidisciplinario, porque somos los que, entre comillas, “estamos formados para promocionar”ⁱ.*

Lo expresado en la misma, entendemos que refuerza la idea de participación restrictiva a la que hemos hecho referencia; situando a la UOC en un punto que claramente no está al mismo “nivel” que el de los destinatarios, pero además podemos ver como solo hace mención a su trabajo, dejando un vacío en relación a cómo se percibe la participación de los otros actores que forman parte del Plan. Percibimos claramente que la UOC está situada en un nivel teórico, diferenciándose del nivel práctico u operativo del mismo.

En relación a cómo se entiende la participación en el diseño e implementación del Plan en el territorio concretamente; desde la UOC otro de los entrevistados manifiesta que uno de los mecanismos que se ponen en práctica para designar a las familias que podrán integrarse al mismo, es denominado “diagnóstico participativo”. Explicando que el mismo: *“consiste en saber qué le pasa a la*

gente, entonces se hace un censo muy simple previamente donde se plantean las premisas del Plan en la entrevista, ahí es donde determinamos si la población es nuestra o no.”ⁱⁱ

A partir de lo anterior nos cuestionamos cómo desde el Plan, se habla de realizar un “diagnóstico participativo” cuando se está haciendo referencia solamente a una parte del proceso (entrevista o pequeño censo). De igual manera cómo al mismo se le llama “participativo”, solamente por el hecho de realizarse con las familias en esa única instancia. Creemos que de esta manera la participación queda subvalorada dado que consideramos que es mucho más que eso. No visualizamos en que se diferencia este mecanismo “participativo” de otros por los que las familias tienen que pasar para obtener o poder acceder a los servicios fundamentalmente brindados por el Estado. Una vez más debiendo de acreditar bajo parámetros técnicos su situación de “carencia”, “pobreza”.

Como ya hemos mencionado, de las entrevistas se desprende que la toma de decisiones respecto al diseño del Plan corresponde exclusivamente a la UOC, las familias, como otros técnicos o actores con presencia en él mismo se encuentran ausentes en esta parte del proceso. De hecho esto se plantea directamente así, cuando se le pregunta acerca de quién o quienes participan en el diseño del plan, respondiendo: *“los que hoy estamos en la Dirección del Plan, porque eso fue una idea que surge desde Presidencia de la Republica”*.ⁱⁱⁱ

Si bien el Plan desde el discurso es flexible ante las realidades puntuales de cada territorio, los lineamientos generales surgen desde Presidencia, desde la directiva. A partir de la emergencia socio-habitacional decretada por este organismo se piensa una forma de abordaje que encierra ciertas características comunes, pero que serán aplicadas de formas diferentes de acuerdo a la realidad territorial en la que será implementado el Plan. De esta manera queda evidentemente claro que las familias, técnicos y voluntarios no participan en el diseño del mismo.

En una de las entrevistas esto queda explícito, cuando menciona que: *“Si la población no participa el Plan no funciona, se va. La participación es imprescindible.”*^{iv} A partir de esto podemos reconocer cómo el Plan se visualiza y se posiciona desde un lugar diferente, separado de las familias. Entendemos que sí la participación se diera en todos los niveles (saber - hacer), las familias tendrían que ser el propio Plan y no solamente la parte operativa, la puesta en marcha. Esto nos lleva a cuestionarnos: ¿qué tipo de participación es imprescindible para el Plan?

Por otro lado se le solicita a los mismos que participen no sólo de la construcción, sino de otros aspectos que quedan supeditados a la resolución de situaciones del cotidiano (como puede ser la olla o la guardería), remarcando que el Plan no solo es una oportunidad de construir su vivienda, sino también de “participar” de todo aquello que se pueda generar alrededor de la misma.

En relación a este planteo en particular, podemos visualizar algunas contradicciones, como ser que puntualmente en el barrio Luís Batlle Berres, el Proyecto de la guardería ha sido planteado como una

necesidad desde el comienzo de la obra (marzo 2011), esto en palabras de las familias que participan del mismo, se ha llevado también como una preocupación a las Asambleas, no encontrando hasta el momento una respuesta frente a esto.

Consideramos “el involucrarse” como una práctica que se encuentra ligada no solo a la capacidad de los individuos de comprometerse racionalmente en el desarrollo de una acción, así como también una práctica que promueve un papel activo, un rol protagónico, en la definición de sus objetivos y de sus logros en coordinación con los de la organización a la cual se encuentra integrado, formando parte de un proyecto en la dinámica social.

Si entendemos el involucrar desde este lugar mencionado anteriormente, podemos reafirmar que la participación que se les permite a las familias en el Plan es una participación restrictiva. El Plan preexiste y las familias que se integran al mismo deben de poder cumplir con los lineamientos que se les exigen, siendo uno de los más importantes el cumplimiento de determinadas horas en el trabajo de obra.

Dentro de la UOC podemos reconocer que existen diferencias respecto a la toma de decisiones en el diseño del mismo, evidenciando nuevamente el carácter restrictivo de la participación, en este caso de los técnicos que trabajan en el territorio. Los mismos que expresan: “*Nosotras como Trabajadoras Sociales no participamos en el diseño y tampoco en la elaboración del Plan, eso fue realizado por el representante del MIDES, MVOTMA y por parte de Presidencia*”^v. Podemos señalar que su participación en el Plan está vinculada a lo que se designa la parte física, es decir a las tareas y acciones tendientes a mejorar o promover los aspectos organizativos de la obra, como también lo relacionado a promover espacios y acciones de integración en el territorio: “*Nosotras fuimos contratadas pero partiendo del objetivo principal del Plan, que es el de la integración socio-habitacional, se crean dos áreas de trabajo fundamentales que son el área física o de construcción y el área social*”^{vi}

Estos técnicos a los que hacemos mención particularmente en el barrio Luis Batlle Berres, son Trabajadores Sociales a los que se les ubica en un rol de mediadoras entre la UOC y las familias participantes. Contratados como técnicos, son quienes evalúan las entrevistas a las familias, designando cuáles de ellas formaran parte del Plan, lo que nos permite identificarlos como la “cara visible” del mismo en el barrio. Esto se puede afirmar a partir de que uno de los entrevistados reconoce que: “*es parte de nuestro trabajo que lo que hacemos es chequear si las familias tienen los requisitos para ser beneficiarios del Plan, se les realiza entrevistas en el hogar y ahí se ve si necesitan un apoyo por parte del Plan. A su vez también nos fijamos si van a poder realizar el proceso de construcción si están dispuesto, porque hay familias que sabemos que pueden estar necesitando de una vivienda pero no pueden llegar a cumplir con los requisitos*”^{vii}.

Comprendemos que el trabajo propuesto implica una responsabilidad importante, ya que del mismo depende el “acceso” o no al Plan de las familias pudiendo entrever que esta decisión es tomada en solitario. Tenemos que reconocer que dentro de la misma Unidad Operativa hay puntos en común, como también matices respecto al lugar que se les da a las familias. En una de las entrevistas realizadas visualizamos que se reconoce la restricción en la participación de las mismas.

Esto se entiende como algo positivo, como una autocrítica a partir de la cual se pueden pensar estrategias o cuestionamientos que permitan mejorar lo ya existente. Se plantea que *“La participación de los participantes ha variado, no estamos frente a grupos organizados y eso cuesta, por distintos motivos, errores propios y desenvolvimiento de los distintos actores involucrados. Lo que si tenemos y pensamos es que es importante crear, sostener bases importantes, para poder hacer que la participación no decaiga. La idea es poder revertir, diversificar, queremos llegar a fortalecer y armar grupos por barrios sin borrar la conformación de los grupos que por algún motivo ya se encuentren conformados, ya se encuentren organizados en la zona, en el barrio. También hay que decir que en algunos lugares el diseño de la vivienda está predeterminado; no siempre se da como decimos la participación en todos los ámbitos.”*^{viii}

A su vez nos parece pertinente clarificar que desde el mismo Plan se hace una distinción en lo que respecta a la denominación de las familias que se integrarán al mismo, denominación que conlleva a un cambio de contenido. Implica posicionarse desde otra concepción cercana a los objetivos propuestos desde el Plan, así es que a las familias destinatarias se las nombra “población participante” y no beneficiarias: *“No beneficiarios, le decimos participantes, más allá de que reciban un beneficio, no es un simple cambio de nombre, para nosotros marca la diferencia, más para nosotros que estamos en el Trabajo Social, ya que a veces se transmite a través de todo un lenguaje particular.”*^{ix}

Surge de la misma la necesidad de clarificar la distinción entre beneficiario y participante, manifestando que los destinatarios no solo reciben un beneficio (la vivienda y todo lo que se genera en torno a la misma) desde un lugar pasivo, frente al término “participante” el que implica ocupar un lugar más activo en la generación del producto a recibir como en otros ámbitos que se plantean desde el Plan.

Con respecto a la percepción de participación que la UOC tiene de los participantes, encontramos en las entrevistas algunas afirmaciones que creemos importante destacar: *“Este es un proyecto político no el sentido partidario, sino en la política de acción”*^x; esta expresión entendemos que es muy significativa, ya que la misma encierra una idea de participación apoyado en que las familias puedan ser conscientes de su propia realidad y encontrar respuestas alternativas a esta.

En base a esta idea parece reconocerse el carácter procesual de este tipo de iniciativas de cambio, cuando se expresa: *“Tampoco es fácil de cambiar, nosotros sabemos que esto es un inicio, es un*

disparador es un recién comenzar porque tenemos claro que esta población viene de una generación de no participar o de tener tal situación. Entonces sabemos que no es magia, esto es pies en la tierra y brindar estas oportunidades que hoy tenemos gracias al Presidente de la República que tiene esta voluntad”.^{xi}

Continuando con esta idea es que comprendemos que el Plan en sí mismo encierra una gran contradicción en relación a la población a la que se pretende alcanzar, aquellas que *“proviene de generaciones enteras de no participar”*^{xii} a las que se les solicita e impone que para poder tener acceso a su vivienda tendrán que participar de todo el proceso de construcción de la misma como también de los espacios propuestos para trabajar la *“integración territorial”*.

La participación entendemos debe de poder ser comprendida como un proceso amplio de aprendizaje y parte de una cultura *“participativa”* a la que no se logra acceder de un momento a otro y menos en una situación tan particular como lo es el encontrarse mediatizado por esta urgencia tan mediata como es la resolución de la vivienda.

Si bien se busca *“sostener bases importantes, para poder hacer que la participación no decaiga (...) poder revertir, diversificar, queremos llegar a fortalecer y formar grupos por barrios sin borrar la conformación de los grupos que por algún motivo ya se encuentren conformados, ya se encuentren organizados en la zona, en el barrio”*^{xiii}.

Se lo identifica como un desafío, especialmente teniendo en cuenta que en la actualidad hay un déficit de la participación de la sociedad en su conjunto. Por esto resulta fundamental el planteo de este actor cuando reconoce la necesidad de conformar identidad barrial, así como también el estimular la organización incipiente, comenzar a germinar procesos organizativos, para poder afianzar la organización y respetar el saber popular ya existente.

Si bien no podemos decir que la población participa en el sentido amplio de la palabra, cabe reconocer que existe un cambio de mirada que implica ver a la persona como un actor protagonista con capacidad de poder formar parte de algunas de las etapas del proceso.

A su vez podemos encontrar como una debilidad planteadas por las Asistentes Sociales las dificultades que presenta el Plan para adaptarse a las realidades particulares de las familias, cuando hacen referencia específicamente a: *“debilidades de las familias para poder mantener el trabajo y las horas productivas. Todo esto cuesta mucho”*^{xiv} Por este motivo es que consideramos necesario poder flexibilizar algunos criterios, para poder dar respuesta efectivamente a la población destinataria que formara parte del Plan. Esto se reafirma en otra entrevista donde se plantea que: *“hay familias que sabemos que pueden estar necesitando de una vivienda pero no pueden llegar a cumplir con los requisitos, como por ejemplo se les pide que cumplan las 20 horas semanales, ya nos paso con una jefa de hogar que sabíamos que lo necesitaba, ingresó al Plan pero no lo llevó a cabo,*

por eso abandonó el proceso.”^{xv}. Dejando en claro cómo el Plan puede dejar por fuera a la propia población destinataria que pretende llegar, no alcanzando a cumplir con sus propios objetivos.

Continuando con el análisis de este actor, de las entrevistas realizadas surge la integración social como otro punto neurálgico tal como quedó establecido en el comienzo del trabajo.

Este punto está directamente vinculado con lo anteriormente desarrollado respecto a la participación en el Plan, entendemos que para que se dé la integración es necesario garantizar la participación de las personas en actividades sociales, culturales, económicas y también referentes a la vida política. Por lo tanto “integración” implica un proceso amplio y que involucra a la sociedad en su conjunto.

A partir de lo expresado por los actores, podemos entender que uno de los intereses presentes por parte de la UOC cuando hacen referencia a la integración está ligado al acceso de las personas a los servicios estatales. Esta idea es expresada por uno de los entrevistados aclarando que uno de los objetivos del Plan es *“lograr que la población pueda atenderse con todos los recursos y las políticas sociales existentes”*^{xvi}, buscando fortalecer el tejido social usando como mecanismo la interconexión con todos los demás recursos existentes.

El objetivo del Plan tiene que ver con la integración de personas que están en las peores condiciones sociales, la estrategia que piensan es partir de un sistema de políticas sociales coordinadas para lograr un funcionamiento más eficiente y así lograr mayores niveles de integración de los destinatarios.

A partir de las entrevistas surge el dilema de la integración entre las diferentes familias a nivel territorial y el carácter focalizado del Plan. Sostiene uno de los entrevistados: *“Integración, porque no es que se quiera focalizar sino porque se quiere trabajar con todo el barrio integrado, se trata de integrar no de hacer guetos”*.^{xvii} Esta afirmación nos provoca ciertas interrogantes, por un lado nos preguntamos: ¿Cómo es posible la integración cuando estás trabajando en la segregación territorial?, ¿Cómo no fomentar la guetización? Por otra parte también nos cuestionamos: ¿Cómo es posible llevar esto adelante si estas personas tienen sus necesidades básicas insatisfechas y se encuentran en las condiciones más vulnerables? ¿Cómo es posible trabajar la integración desde una política focalizada para la cual es necesario acreditar la situación de pobreza para acceder? Entendemos en palabras de Katzman que: *“La segregación residencial socioeconómica actúa como mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas de las cuales ella misma es una manifestación. Se ha destacado el hecho de que aísla a los pobres”* (Katzman y otros).

Encontramos que se busca apaliar esto mediante la inclusión de otros actores, a través del voluntariado por ejemplo. Manifestando que la idea es *“trabajar con la población en extrema pobreza en la integración socio-habitacional, la idea es que no sean focos si no que se trabaje con el resto de la población en su conjunto”*.^{xviii} Se hace un llamado a la solidaridad de toda la población y lo que sucede es que la participación resulta ser muy diversa, en el caso de que exista. Los vecinos, aún teniendo un beneficio

indirecto, pueden acercarse a colaborar o no de acuerdo a su interés personal. Por otra parte, el resto de la población puede colaborar a través de las donaciones o a través del trabajo en la obra, al mismo tiempo que desde el Estado se participa delineando el mismo Plan, aportando un mínimo de mano de obra contratada. Podemos preguntarnos de qué forma se busca integrar cuando se habla de la “población en su conjunto” sectorizada y colaborando posicionada desde lugares diferenciados. Si tenemos en cuenta el déficit participativo en los espacios políticos que se da en la actualidad de la población en su conjunto, podemos pensar que las aspiraciones del Plan no condicen con la realidad, que este tipo de participación al que hacen referencia estaría implicando ciertos cambios estructurales de largo plazo y que por lo tanto no sería factible en los tiempos que maneja el Plan.

Otro eje importante que surge de las entrevistas tiene que ver con el carácter territorial del Plan, dándole especial importancia al abordaje en y desde el territorio. Uno de los entrevistados expresa que “*no podemos mencionar la integración sin reconocer la territorialidad*”.^{xxix} En primer lugar creemos que esta puntualización está directamente asociada al carácter socio-habitacional del Plan, esto hace que el territorio tenga especial importancia. Por otra parte consideran que la mejora del hábitat a través del trabajo en el territorio, implicaría el desarrollo de mecanismos de apropiación al barrio (como puede ser la organización entre vecinos, el cuidado de los espacios compartidos, el desarrollo de una identidad común), y por lo tanto se estaría generando mayor integración por parte de las personas que lo habitan. De esta manera, lo anterior, se puede ver como una estrategia de integración, actuando en el territorio para desarrollar acciones tendientes a la mejora del hábitat a través de la participación de las personas.

Un aspecto que diferencia a este Plan de otros planes de vivienda, tiene que ver con un enfoque desde lo colectivo territorial y no desde las realidades particulares de cada familia. Las demandas puntuales familiares se pretenden abordar desde lo colectivo. “*Si bien el Plan busca actuar desde la realidad de cada barrio, no se busca atender individualidades y si no el territorio en sí*”.^{xxx} De todas maneras podemos afirmar que ya se habían definido las necesidades previamente, como también ya se habían identificado territorios en los cuales intervenir. Tal como nos cuenta uno de los entrevistados: “*lo primero fue ir a la realidad para ver en la práctica dónde y cómo estaban los actores que iban a participar, teníamos las manchas en el mapa pero no la intervención directa y a partir de las primeras demandas fuimos a la intervención directa para ver si el Plan era viable, era aplicable*”.^{xxxi} Fundamentando: “*Hay cosas que son parte de la realidad del barrio que seleccionamos y otras no, cada barrio se configura de forma diferente y adquiere estos aspectos o no de diferentes maneras. No es lo mismo crear territorialidad de cero que trabajar desde la territorialidad de un barrio ya conformado*”.^{xxxii}

Si bien existe una gran necesidad que está presente y que es sin duda la vivienda, a partir de la cual surge el Plan como respuesta para luego configurarse de diferentes formas en cada barrio, esto no

asegura que se visualicen las realidades y se escuchen las demandas de cada familia, hay necesidades que ya se dan por hecho desde el diseño del Plan. Como nos menciona este entrevistado; “acceso a los servicios de luz, agua; cuando vamos al barrio la gente te pide el merendero”.^{xxiii}

Respecto a lo anterior otro de los entrevistados plantea que: “Lo importante acá es tomar en cuenta la integralidad de la vida familiar y adecuar las respuestas a las necesidades de las mismas, entonces te encontrás con distintas líneas de trabajo en el territorio que pasan por ejemplo por mejorar la vivienda, mejorar la situación de esa familia, la sustitución de la vivienda, la terminación de la vivienda, y a todo esto se le suma por ejemplo conectar las cañerías del saneamiento, mejorar la caminería”^{xxiv}

En relación a esta mejora del territorio como una estrategia de integración es que nos volvemos a preguntar: ¿es lo que estas personas necesitan? ¿se plantea una demanda con respecto a esto?, o una vez más, como en tantas políticas de solución habitacional, ¿no es lo que estas personas necesitan sino es lo que el Plan considera que es lo que estas personas necesitan?

Podemos señalar que está presente la idea de territorialidad asociada a la descentralización del Plan como estrategia para lograr mayor eficiencia, es decir, hacer que el Plan pueda aplicarse de acuerdo a las condiciones particulares de cada barrio como forma de lograr mayor eficiencia respecto a los tiempos, a los recursos y por lo tanto mejores resultados. Al mismo tiempo cuando se trabaja desde la territorialidad de ciertos barrios preseleccionados podemos pensar que se está acotando la participación de las personas al establecer desde el Plan los espacios de participación.

Desde la directiva se manifiesta el interés por sostener y al mismo tiempo fomentar la “organización incipiente” que pueda estar presente en cada uno de los barrios como forma de fomentar la integración, evitando cortar con los procesos grupales que podrían estar ya funcionando, considerándola como una oportunidad para continuar trabajando con todo su potencial.

El trabajo coordinado con el resto de las políticas y los planes existentes se ve como una fortaleza y una oportunidad para su desarrollo, “es como el efecto mariposa, una mariposa sola no mueve nada pero si se van moviendo cosas alrededor. Humildemente he visto moverse muchas cosas, creo que va haciendo una cosa que se llama provocar, provocar interrelaciones, redes, relaciones creo que la mayor fortaleza es el diálogo con las instituciones”^{xxv}

A partir del trabajo desde la territorialidad surgen otras problemáticas que tienen que ver especialmente con la coordinación con los otros actores que están trabajando en cada barrio particular. Por ejemplo uno de los actores presentes y con el cual hay dificultades por las diferencias en las formas de trabajo es la IM. En palabras de uno de los entrevistados: “Lo que nos pasa centralmente con la Intendencia de Montevideo es tener el objetivo distinto, no se olviden que ellos trabajan para producir ciudad formal, no para mejorar la ciudad informal.”^{xxvi} Esta cita nos remite a la definición del Plan de intervenir en la informalidad, teniendo como premisa mejorar la misma, razón por la cual se

“permiten” un cierto margen de irregularidad. Esta irregularidad es la que se puede visualizar tanto en la mejora de la vivienda en terrenos irregulares, como también en lo referente al acceso de forma ilegal a algunos servicios estatales, tal como sucede con el alumbrado público.

Desde la UOC se manifiesta la dificultad para trabajar en coordinación con otros organismos estatales, especialmente en lo que refiere a las diferencias en los tiempos burocráticos estipulados, éstos generalmente son más extensos que los que maneja el Plan. El mismo, al pertenecer a la órbita de Presidencia, maneja tiempos diferentes. *“No es fácil, es muy complejo, y más cuando te planteás trabajar en esta articulación con organismos públicos, es que el Estado uruguayo no está preparado para eso, no estamos acostumbrados a esto, para articular, para coordinar, cada cual y cada uno tiene su línea de trabajo”*.^{xxvii}

También surgen dificultades a partir del trabajo en coordinación con otras disciplinas especialmente en lo que tiene que ver con los diferentes enfoques de abordaje. Una de las asistentes sociales integrante de la directiva, plantea la necesidad de poner límites con las instituciones que derivaban familias hacia el Plan, *“nuestra relación con ellos es “atendeme a fulano” y nosotros le decimos “no”, vamos a atender al territorio, la idea acá es que nadie se salva solo, acá es bueno con quien te vas a dar una mano, vos vas a tener que construir la vivienda pero vas a tener que buscar quien te ayude, nosotros te damos un equipo técnico y los materiales pero vas a tener que buscar quien te ayude.”*^{xxviii} Dejando en claro que esta “ayuda” refiere directamente al trabajo en la obra, ya que el resto de los recursos que se consideran necesarios por la directiva son otorgados por el Plan.

Bajo esta premisa de la “ayuda”, el Plan se basa en la solidaridad como pilar fundamental tanto para su financiación como para llevar adelante el trabajo en la obra. *“Lo que sí se maneja y creo que ésta es otra generalidad, es que para formar parte del Plan si o si cada uno tiene que poder aportar”*^{xxix} Al mismo tiempo se ve a la solidaridad también como una estrategia para lograr la integración: *“nosotros queremos y proponemos hacer que el voluntario, que el vecino se involucre, es decir un voluntariado de cercanía más que un voluntariado común, un voluntariado solidario. Nosotros decimos que es novedoso pero no estamos inventando nada, el tema del voluntariado es bien importante para nosotros porque implica el encontrarse, es el encontrarse”*.^{xxx}

Con respecto a la participación del voluntariado se habla de la solidaridad pero también del involucramiento con el barrio, del formar parte de la construcción para apropiarse del Plan, de construir entre todos el barrio. El voluntario vecino con el no vecino ayudando desde su lugar, surgiendo así diferentes formas de participación e involucramiento. Manifiestan: *“Para nosotros el voluntariado es bien importante por todas esas facetas que te digo, el vecino se integra y es voluntario, el estudiante se integra y es voluntario, por tanto tenemos una conjunción que es bien particular, arrojando resultados que son bien diferentes.”*^{xxxi}

Es necesario hacer una distinción, por un lado se da el voluntariado en la obra, que participa en el trabajo a nivel barrial con las familias, y por otro, aquel voluntariado económico, que participa realizando donaciones. Son dos formas diferenciadas de participar si tenemos en cuenta el vínculo que puede desarrollarse con los destinatarios.

Desde la UOC se pretende que la población actúe de forma solidaria, comprendiéndose como una dificultad a la que se espera superar. *“Una pata de esto que ha costado mucho es el tema del voluntariado, que la población en general conozca lo que a esta gente le está sucediendo, solidaridad de esta gente y solidaridad de estas personas con el resto de la gente”*^{xxxii}

Los voluntarios de obra son colocados en el mismo nivel que las familias destinatarias. De acuerdo a las entrevistas podemos decir que no han sido tomadas en cuenta sus opiniones para el diseño del Plan. Es importante tener presente que hay actores que escapan a esto: la UOC y los técnicos son remunerados, quedando por fuera del trabajo voluntario.

El Plan surge teniendo como único soporte económico destinado a la obra lo proveniente de las donaciones, es decir, inició teniendo como único sostén a la solidaridad. Si bien en la actualidad el Plan cuenta con un presupuesto asignado por el Poder Ejecutivo al cual se le suman las donaciones económicas, podemos decir que la solidaridad sigue teniendo la misma importancia, sin ella el Plan no podría continuar. La solidaridad permite reducir los gastos, se reduce la contratación de técnicos, de obreros, compra de materiales, al mismo tiempo que se recarga de responsabilidad a la sociedad, se da una corresponsabilidad respecto a una problemática de la que debería hacerse cargo el Estado. De las entrevistas surge que en Luis Batlle Berres particularmente no había voluntarios trabajando, esto nos llama la atención, ya que sabemos que FUCVAM está trabajando en el barrio mediante la realización de jornadas solidarias. Comprendemos que esto puede deberse a cierta concepción ideológica que conlleva a situarlos en un lugar diferente asociado al modelo a seguir. *“No creo que ninguna política que trate de participación de la población involucrada pierda de vista la experiencia de FUCVAM...digo, nadie que se plantee algo de políticas sociales que tenga que ver con la vivienda debería dejar de lado el tema de FUCVAM”*.^{xxxiii} Por otra parte se visualiza a FUCVAM en el barrio como un actor importante ya que estaría contribuyendo a la integración: *“La idea del Plan es integrar, por eso la presencia de FUCVAM es tan importante en esta zona, de hecho se construirán cooperativas de ellos que formarán parte del barrio.”*^{xxxiv}

Si bien se reconoce a FUCVAM como un actor referente a seguir, tomando del mismo algunos de sus principios, existen otros que se dejan de lado y que son de suma importancia para el desarrollo de la participación, como lo es la autogestión. La misma está vinculada directamente a la toma de decisiones, al manejo de los recursos, por lo tanto a un mayor protagonismo de las personas destinatarias. Por otra parte los principios que se toman son aplicados de forma diferente, el ejemplo más claro lo pudimos visualizar en la forma en que se lleva adelante la ayuda mutua, si bien se

piensa en una construcción de manera grupal, la propiedad no es colectiva, por lo que prima el interés individual.

Uno de los entrevistados reconoce que el Plan presenta ciertas debilidades, pero que aún así continua siendo una respuesta ante la situación de emergencia: *“piensen que esto es como desagotar un mar con un balde de playa. No se cubre con este Plan toda la deuda que se tiene con esta población, se trata de llegar pero la respuesta no es esta, la única respuesta posible es la real redistribución de la riqueza, el Estado como Estado nunca lo había aportado, aunque aún no está la escala de conciencia que se necesita. Lo que en muchos lugares te dicen al llegar; por fin alguien se acordó de nosotros”*.^{xxxv} Creemos que estas palabras representan de alguna manera el debate que se pretende alcanzar a través de este trabajo. Entendiendo como algo fundamental que desde la UOC, pero sobre todo desde Presidencia se considere esta situación de emergencia socio-habitacional como una problemática estructural y que necesita para poder ser atendida de estrategias coordinadas, consensuadas, participativas, universales. Sin embargo queda en evidencia como el Plan Juntos se acopla a una política de carácter focalizado, descentralizado que devuelve la responsabilidad de resolver su situación de emergencia a las personas que la están padeciendo. Lo que también se nos plantea por parte de uno de los entrevistados: *¿donde viven ustedes? ¿Se les pide que mejoren la plaza de la vuelta de su casa o que tengan que mejorar caminerías o limpiar los espacios que sus propios vecinos ensucian? Entonces, ¿por qué hay que pedirle a esta población que si lo haga?*^{xxxvi} Posicionándose el mismo desde una visión global, conciliadora, horizontal que encierra en el fondo el ideal de solidaridad que promueve el Plan.

PARA CONCLUIR:

El Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos tiene como eje central a la participación de los distintos actores, aspecto que caracteriza y diferencia de otras políticas públicas de vivienda en la actualidad. Esto es lo que ha motivado dicha investigación y el punto de partida a raíz de la cual se desprende el análisis realizado anteriormente así como también las conclusiones del mismo.

En primer lugar, podemos concluir a través de las entrevistas realizadas a los diferentes actores que la participación que se ejerce en el Plan **es de carácter restrictivo**, diferenciando la misma a partir de los roles ejercidos por los distintos actores, UOC, Voluntarios y Familias Participantes.

Como ya se mencionó se identificaron dos niveles, uno ligado al **saber** y a la toma de decisiones centralizado en la UOC y otro referido al **hacer**, a la operativa de la obra, de la construcción de la vivienda a cargo de los técnicos, los voluntarios y las familias. Estas formas diferenciadas de participación se encuentran preestablecidas desde el comienzo, cuando se diseña el Plan.

Dentro del segundo nivel, vinculado al hacer, también encontramos formas de participación diferenciadas que tienen que ver directamente con la motivación que los convoca al Plan.

Si pensamos en los voluntarios el vínculo es a partir de la solidaridad, los técnicos establecen un vínculo contractual. Por otra parte las familias destinatarias, en situación de emergencia socio-habitacional, se vinculan a partir de una necesidad. Esto las posiciona en un lugar de subordinación que conlleva a la aceptación de la imposición como una condición necesaria para el acceso al Plan, teniendo como contraprestación la autoconstrucción, comprometiéndolos a la aceptación de las decisiones de quienes lo diseñan o lo conducen y de quienes lo financian.

Esta forma de implementación basada en la autoconstrucción y en el aporte del voluntariado, tanto económico como físico, permite a su vez reducir los costos, acortar los tiempos y es utilizada desde el Plan como un mecanismo de apropiación y de integración.

A través del trabajo grupal se pretende lograr la integración entre las personas que provienen de distintos niveles socio-económicos. De los destinatarios entre sí, con los voluntarios, así como también con los técnicos y el personal contratado. A través del apego afectivo que resulta de la construcción de su vivienda en el barrio, se logra la apropiación tanto de la vivienda en sí, como del territorio.

Nos cuestionamos si esta **integración** podrá lograrse, teniendo en cuenta las dificultades que tienen las familias para participar tal como desde el diseño del Plan se espera, así como también las diferencias en cuanto a su situación con respecto al resto de los actores que participan en el barrio, esto se potencia si le sumamos el déficit de recursos y de trabajo voluntario que existe en el barrio Luis Batlle Berres en particular. Esto entendemos encierra una de las contradicciones presentes en el Plan, el trasfondo de la integración propuesta, como de la apropiación no solo de la vivienda sino de una forma particular de ver y entender el hábitat que se reduce al nivel barrial responsabilizando a las personas que interactúan en este escenario.

Como se mencionó anteriormente la participación de los destinatarios queda subordinada respecto a la directiva del Plan, quedando por fuera de las decisiones, esto provoca que sus necesidades, intereses queden relegados a la construcción de la demanda de las necesidades identificadas por otros que no son ellos y que están situados en un lugar de mayor jerarquía.

Si bien el Plan podemos visualizarlo como una posibilidad de acceso a una vivienda digna, es necesario resaltar que se desconoce la capacidad de elección de la persona, la posibilidad de volcar su saber y construir sus propias respuestas desde un rol protagónico.

Esto lo podemos entender como la percepción de participación manifiesta desde la UOC respecto a los otros actores que participan del Plan, posicionándolos desde un rol pasivo, limitado y funcional.

Por otro lado, en relación a los prestadores de trabajo y a los voluntarios, entendemos que cuentan con una percepción respecto a la participación de los otros actores bien definida. A la UOC

claramente se la ubica en la elaboración del diseño, la toma de decisiones y la administración de los recursos, y a las familias se las ubica en una situación de desventaja, de subordinación.

Sin embargo para las familias, no hay una elaboración de cómo entienden la participación de otros actores a los cuales de hecho desconocen en su mayoría, lo que se encuentra íntimamente relacionado al lugar donde se las ubica desde el Plan. Es significativa la distancia que existe entre los destinatarios y la Directiva del Plan, evidenciando la falta de protagonismo en el diseño, en el armado del mismo.

Estas diferencias dan cuenta del lugar en el que se posiciona a cada actor y se traducen en una forma particular de participación en la autoconstrucción desde la ayuda mutua. El concepto mismo de ayuda mutua encierra la participación de todos los involucrados de la misma manera, tiene implícita la horizontalidad en su generalidad. Este concepto entendemos encierra otra de las contradicciones presentes en el Plan que podría conllevar consecuencias negativas para todos los involucrados. La solicitud de realizar trabajo de obra con una carga horaria que implica una participación en la construcción y en otros espacios por fuera de carácter obligatorio, como pueden ser las asambleas, lo que resulta para las familias una dificultad, podemos visualizarlo como uno de los mayores obstáculos que podrían poner en riesgo la continuidad del Plan.

Otro de los aspectos referentes a la implementación de la ayuda mutua en el cual nos parece importante puntualizar, está vinculado al mecanismo que se utiliza para construir las casas grupalmente. Todas las viviendas se construyen sin saber cuál de ellas específicamente será asignada a cada familia, a pesar de que la propiedad es individual y no colectiva. Esta modalidad de autoconstrucción encierra la motivación que lleva a todas las personas a trabajar de igual manera en las viviendas por desconocer cuál de ellas les será adjudicada.

Si pensamos en la implementación del Plan en sus inicios, podemos ver que se comienza a intervenir en el territorio en base a los aportes solidarios, tanto a nivel económico como físico. Al mismo tiempo, por no ser una política presupuestada se permitía no difundir sus lineamientos ni las propias intervenciones. Este aspecto adquiere mayor relevancia si consideramos que se trata de una Política Social presentada por Presidencia, lo que le otorga determinadas atribuciones diferenciales respecto a cualquier otro Plan que pueda surgir desde uno de los Ministerios. Dichas atribuciones muchas veces trascienden los márgenes de semi ilegalidad – legalidad.

A partir de un cierto posicionamiento ideológico desde el cual se diseña el Plan, podemos decir que en los hechos no puede ser aplicado en su integridad por existir una distancia entre esta ideología y la situación de las familias destinatarias, así como también de lo que se espera de los aportes del voluntariado teniendo en cuenta los recursos y los tiempos estipulados.

Entendemos esto como un discurso político estratégico que en base a las premisas de integración, cercanía y comprensión persigue mayores niveles de adhesión de las familias destinatarias así como también busca atraer la solidaridad de la población en la que se sustenta este Plan.

Entendemos que la necesidad de llamar a la solidaridad implica la existencia de una sociedad no justa. Este Plan basado en la misma, que aborda la problemática de la vivienda de forma paliativa, resulta ser una forma de reproducción de esta injusticia y no una alternativa real de transformación.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso. L. E (2003). “La mirada cualitativa en Sociología: una aproximación interpretativa”. Segunda edición, Editorial Fundamentos, Colección Ciencia; Madrid
- Bachelard, Gastón (1965). “La Poética del Espacio”. Fondo de Cultura Económica. México
- Argumedo, Alcira. “Los silencios y las voces en América Latina: notas sobre el pensamiento nacional y popular.” Buenos Aires: Colihue, 1993.
- Blanchet. A (1989). “Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales”. Narcea SA Ediciones. Madrid
- Bollnow, O. Friedrich (1969). “Hombre y Espacio”. Editorial Labor. Barcelona
- Brenes, Alicia, Comp. Rebellato, Jose Luis (2009). “Intelectual Radical”. Ed. Nordan – Comunidad, Uruguay.
- Coraggio, José Luis (1989). “Participación popular y vida cotidiana.” Centro de investigaciones ciudad. Quito: Texto 13
- De Martino, Mónica (2002). “Políticas Sociales y Familia. Reflexiones y desafíos”. En: Propuestas Educativo Sociales hacia la integración social de niños y adolescentes. Montevideo: INAME-UNICEF. Pp. 114-128.
- Gonzaga, L. (1979) “¿Qué es la participación?” En Planificación de la comunicación en proyectos participativos. Ciespal. Quito.
- Gramsci, Antonio (1975). “Obras de Antonio Gramsci. Tomo 1 Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno”. México, Ed. Juan Pablos.
- Jordán, Ricardo (2003). “Ciudad y desarrollo en América Latina”. Gestión Urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile.
- Linares, Guillermo, Loaiza, Jonathan y Maria Fernanda Heredia (1999). “Campamentos Temporales o de Emergencia”; Monografía. Trabajo Universidad de América y archivo digital, Revista Tabula Rasa. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. tabularasa@unicolmayor.edu.co. Colombia.
- Machado Gustavo (2003). “Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay”. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Universidad Federal de Río de Janeiro. Dpto. de Trabajo Social: FCS. S/e.
- Machado, Gustavo (2001). “Pobreza urbana, políticas sociales de vivienda y participación social” en Revista de Trabajo Social N° 21; Ed: Eppal, Montevideo; Uruguay.
- Parodi, Jorge (2000). “Vivienda, urbanismo y Trabajo Social” en Revista de acción crítica N°14.

- PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano 2005
- Portillo, Álvaro (2011). “Vivienda y Sociedad: La situación actual de la Vivienda en Uruguay” Ed. Facultad de Arquitectura, Montevideo.
- Rebellato, José Luis y Gimenez (1997). “Ética de la Autonomía. Desde la práctica de la Psicología”. Ed: Nordan, Montevideo, Uruguay.
- Rebellato, José Luis y Gimenez, Luis (2000). “Ética de la Liberación” Ed. Nordan - Comunidad, Montevideo, Uruguay.
- Schwartz. H; Jacobs. J (1984); “Sociología cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad.”, Ed. Trillas. México

ⁱEntrevista N° 1.

ⁱⁱEntrevista N° 2

ⁱⁱⁱEntrevista N° 1

^{iv}Entrevista N° 1

^vEntrevista N° 4

^{vi}Entrevista N° 4

^{vii}Entrevista N° 4

^{viii}Entrevista N° 3.

^{ix}Entrevista N° 1

^xEntrevista N° 2

^{xi}Entrevista N° 1

^{xii}Entrevista N° 1

^{xiii}Entrevista N° 3

^{xiv}Entrevista N° 4

^{xv}Entrevista N° 4

^{xvi}Entrevista N° 2

^{xvii}Entrevista N° 2.

^{xviii}Entrevista N° 2

^{xix}Entrevista N° 3

^{xx}Entrevista N° 1

^{xxi}Entrevista N° 2

^{xxii}Entrevista N° 2

^{xxiii}Entrevista N° 3

^{xxiv}Entrevista N° 1

^{xxv}Entrevista N° 2

^{xxvi}Entrevista N° 3

^{xxvii}Entrevista N° 1

^{xxviii}Entrevista N° 2

^{xxix}Entrevista N° 3

^{xxx}Entrevista N° 1

^{xxxi}Entrevista N° 1

^{xxxii}Entrevista N° 2

^{xxxiii}Entrevista N° 1

^{xxxiv}Entrevista N° 3

^{xxxv}Entrevista N° 3

^{xxxvi}Entrevista N° 3

