



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social

PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIO- HABITACIONAL “JUNTOS”

Análisis de accesibilidad y desafíos a 15 años de su implementación

Patricia Romero

Tutor: Gustavo Machado

Resumen

Explorar cómo se han configurado, modificado y tensionado las formas de ingreso de los núcleos familiares al Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos (en adelante Plan Juntos) permite comprender los alcances reales de esta política pública en la garantía del derecho a la vivienda en Uruguay. El presente trabajo analiza críticamente dichas modalidades de acceso en el período comprendido entre 2010 y 2024, atendiendo a los marcos normativos, institucionales y metodológicos que han estructurado su implementación. Mediante una revisión bibliográfica sistemática, se reconstruye la trayectoria del Plan y se identifican los mecanismos de ingreso utilizados, los actores intervinientes, las dificultades operativas recurrentes y las consecuencias para la práctica profesional del Trabajo Social. La investigación busca aportar una lectura crítica sobre los desafíos que enfrentan las políticas habitacionales orientadas a poblaciones en situación de extrema pobreza, y propone reflexiones orientadas al fortalecimiento de respuestas públicas integrales, sostenidas y con perspectiva de derechos.

Palabras clave

Trabajo Social, vivienda, políticas públicas, Plan Juntos, intervención social, exclusión.

Índice

Introducción	4
Justificación	5
Planteamiento del problema	6
Pregunta de orientación general y preguntas directrices	7
Objetivos	7
Objetivo general	8
Objetivos específicos	8
Antecedentes	8
1. Entre el derecho y la necesidad: la vivienda en contextos de pobreza urbana	12
1.1 El derecho a la vivienda: fundamentos jurídicos y conceptuales	13
1.2 Políticas públicas habitacionales, exclusión social y cuestión social	15
1.2.1 Precariedad habitacional y pobreza extrema	17
1.3 El rol del Trabajo Social en la intervención socio-habitacional	19
2. Marco metodológico	22
2.1 Tipo de investigación	22
2.2 Estrategia metodológica	23
2.3 Limitaciones del estudio	23
3. El Plan Juntos y las transformaciones en las formas de acceso de los núcleos familiares	25
3.1 Evolución institucional y normativa del Plan Juntos (2010–2024)	26
3.2 Objetivos del Plan	28
3.3 Estrategias de optimización de recursos	28
3.4 Últimas actualizaciones del Plan	29
4. Análisis crítico del Plan Juntos (2010–2024)	32
4.1 Períodos de funcionamiento del Plan Juntos	32
4.1.1 Período 2010-2015: Emergencia socio-habitacional y centralidad de la participación laboral	32
4.1.2 Período 2016-2020: Alianza con MIDES y giro hacia la intervención comunitaria	33
4.1.3 Período 2020-2024: Población objetivo redefinida y criterios de priorización técnica	35
4.2 Sentidos de la participación	37
Conclusiones	43
Referencias bibliográficas	49
Anexos	52

Introducción

La vivienda constituye una necesidad humana fundamental y un derecho reconocido por diversos instrumentos normativos nacionales e internacionales. Su acceso garantiza condiciones materiales mínimas para el desarrollo de la vida cotidiana y habilita el ejercicio de otros derechos, como la salud, la educación y la seguridad social. De acuerdo a estos preceptos, la problemática habitacional se entiende como parte constitutiva de las expresiones de la cuestión social; particularmente en contextos marcados por la desigualdad estructural, la exclusión y la pobreza persistente.

La Organización de las Naciones Unidas ha afirmado que el derecho a una vivienda adecuada trasciende la mera disponibilidad de un espacio físico para habitar; implica también condiciones de habitabilidad, seguridad jurídica, asequibilidad, accesibilidad, adecuación cultural y localización apropiada (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2001). En América Latina, este derecho ha sido vulnerado históricamente, manteniendo al margen de la posibilidad de adquisición de una vivienda digna a amplios sectores de la población. Esto ha devenido en una deuda estructural que diversos países han intentado saldar mediante políticas habitacionales de distinta orientación y alcance.

En Uruguay, el acceso desigual a la vivienda ha configurado, desde siempre, una de las principales expresiones de la vulnerabilidad social. A pesar de los avances normativos y de las políticas públicas desarrolladas en las últimas décadas, amplios sectores sociales continúan padeciendo la falta de vivienda, al residir en contextos de informalidad y hacinamiento, con carencia de servicios básicos y deterioro estructural del hábitat. Frente a esta realidad, el Estado ha impulsado programas orientados a la mejora de las condiciones habitacionales, entre los cuales se destaca el Plan de Integración socio-habitacional “Juntos” (desde ahora Plan Juntos), el cual fue creado en el año 2010 como una estrategia de intervención focalizada en situaciones de extrema pobreza, a partir de un decreto presidencial que declaró la emergencia social y habitacional para el segmento de la población en situación de indigencia, que representaba en ese momento alrededor de un 0,6 % del total (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2010).

La revisión de la trayectoria del Plan Juntos, centrada en las formas de acceso de las familias a esta política, constituye una vía pertinente para comprender los alcances y

limitaciones de las estrategias estatales frente a la emergencia habitacional en el país.

Desde la perspectiva del Trabajo Social, se busca brindar un aporte reflexivo al análisis crítico de las políticas públicas habitacionales, al brindar una visión comprometida con la justicia social y los derechos inherentes a todo ser humano.

Justificación

La elección del Plan Juntos como objeto de análisis responde tanto a la relevancia académica de la temática como a su pertinencia para el ejercicio profesional del Trabajo Social. La problemática habitacional constituye una dimensión privilegiada para reflexionar sobre la construcción de las políticas sociales y las modalidades de intervención del Estado, así como para analizar las formas en que se materializan los derechos sociales en contextos de desigualdad. El acceso a la vivienda, como derecho y como política pública, permite articular categorías fundamentales del campo disciplinar, tales como ciudadanía, vulnerabilidad, exclusión, participación e institucionalidad. Ciertamente, el abordaje de las condiciones habitacionales forma parte de múltiples prácticas de intervención del Trabajo Social, tanto en dispositivos territoriales como en instituciones del sistema de protección social.

En particular, el Plan Juntos ha constituido, desde su implementación, un espacio de referencia para equipos técnicos que desarrollan acciones de acompañamiento familiar, articulación interinstitucional y promoción de la participación comunitaria, en contextos marcados por la precariedad habitacional, la fragilidad de los vínculos sociales y, muchas veces, frecuentes situaciones de violencia territorial. A nivel académico, existe un vacío relativo en la sistematización y análisis crítico de los materiales que permiten abordar el desarrollo del Plan Juntos desde una perspectiva integral. La escasa producción bibliográfica específica, sumada a la dispersión documental y a los cambios institucionales que ha atravesado el programa, dificultan el abordaje consolidado de su trayectoria. Lo cual también brinda la oportunidad de generar un aporte significativo para el desenvolvimiento de nuevas oportunidades de intervención en el campo.

Se busca en este trabajo recuperar aprendizajes institucionales, tensiones metodológicas y desafíos pendientes, en diálogo con marcos conceptuales acordes al

desarrollo de una revisión crítica de este Plan, en busca de aportar insumos para pensar el rol del Trabajo Social en el diseño, implementación y evaluación de estrategias habitacionales, especialmente aquellas dirigidas a sectores históricamente postergados, marcados por la exclusión o la vulnerabilidad.

Planteamiento del problema

El acceso a una vivienda adecuada representa un componente central para la garantía de derechos y el desarrollo de condiciones de vida dignas. No obstante, en Uruguay persiste una franja significativa de la población que habita en condiciones de precariedad estructural, sin acceso pleno a los servicios básicos ni a infraestructuras seguras. Según el Censo de Población, Hogares y Viviendas 2023, Uruguay registra 3.499.451 habitantes y un parque de 1.659.048 viviendas; no obstante, 19,5 % de esas unidades permanecen desocupadas, mientras subsisten 4.058 hogares sin conexión a la red eléctrica, 24.626 que se abastecen de agua de aljibe, arroyo o fuentes similares, 8.064 sin baño propio y 2.806 con piso de tierra sin contrapiso. Estas cifras confirman que el déficit habitacional del país es menos un problema de cantidad que de calidad y de distribución, y subrayan la urgencia de revisar los mecanismos de acceso a programas como el Plan Juntos, así como su escala de intervención y articulación con otras políticas de protección social.

Esta problemática se ha intentado abordar desde diversas políticas públicas, que han variado en su alcance, enfoque y grado de articulación interinstitucional. En este contexto, el Plan Juntos fue concebido inicialmente bajo la órbita de Presidencia de la República y posteriormente incorporado al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, su implementación ha atravesado múltiples transformaciones institucionales, normativas y metodológicas. Estas transformaciones han incidido en las formas de acceso de las familias al programa, y han modificado tanto los criterios de selección como las estrategias de intervención.

A casi quince años de su puesta en marcha, se plantea la necesidad de analizar de manera sistemática cómo han evolucionado esas formas de acceso y qué consecuencias han tenido sobre la capacidad del Plan para alcanzar sus objetivos. Esta revisión es particularmente pertinente desde el campo del Trabajo Social, dado que los equipos profesionales que participan en el programa han debido adaptarse a nuevos marcos de

referencia, metodologías de abordaje y configuraciones institucionales que tensionan su práctica cotidiana. Este trabajo se orienta, por tanto, a comprender cómo se han configurado las modalidades de ingreso al Plan Juntos a lo largo de su trayectoria, qué factores han condicionado esas configuraciones y qué aprendizajes pueden extraerse de dicha evolución.

Pregunta de orientación general y preguntas directrices

En este contexto, el presente trabajo se orienta a responder la siguiente pregunta:

¿Cuáles han sido las modalidades de acceso de los núcleos familiares al Plan de Integración Socio- Habitacional “Juntos”, desde su creación hasta la actualidad? y ¿qué implicancias presentan para la intervención profesional del Trabajo Social?

A partir de esta interrogante se derivan las siguientes preguntas:

1. ¿Qué características institucionales, normativas y metodológicas ha tenido el Plan Juntos en los distintos períodos de su implementación?
2. ¿Cuáles han sido los criterios de selección y mecanismos de ingreso al programa en cada etapa, y qué actores han intervenido en su definición?
3. ¿Qué tensiones o desafíos se han identificado en relación con los procesos de acceso de las familias al plan?
4. ¿Qué aportes puede realizar el Trabajo Social para fortalecer los enfoques de intervención habitacional en políticas públicas como el Plan Juntos?

Objetivos

En este trabajo, los objetivos se estructuran en torno al estudio de las formas de acceso de los núcleos familiares al Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, desde una perspectiva analítica en el campo del Trabajo Social.

Objetivo general

Analizar las modalidades de acceso de los núcleos familiares al Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos” entre los años 2010 y 2024, en relación con su evolución institucional, normativa y metodológica, e identificar las implicancias de dichas modalidades para la intervención profesional del Trabajo Social.

Objetivos específicos

1. Describir el marco normativo e institucional que ha configurado el Plan Juntos a lo largo de su historia.
2. Identificar los criterios, mecanismos y actores implicados en los procesos de acceso de las familias al programa.
3. Analizar las tensiones, dificultades y transformaciones asociadas a dichas modalidades de ingreso.
4. Reflexionar sobre el papel del Trabajo Social en la intervención socio-habitacional y su contribución a la garantía del derecho a la vivienda.

La revisión crítica del Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos”, a partir del estudio de sus modalidades de acceso y de las transformaciones institucionales que ha atravesado desde su creación, permite comprender los límites y alcances de dicha política, así como también los desafíos que enfrentan las estrategias estatales frente a la precariedad habitacional.

Antecedentes

Magri (2013) desarrolló una investigación en Uruguay en la que analizó la creación del Plan Juntos en el contexto de la segunda administración del Frente Amplio. El objetivo del estudio fue comprender los orígenes, los fundamentos políticos y los desafíos de implementación del Plan, haciendo especial énfasis en su inserción institucional atípica, dado que inicialmente no formaba parte de la estructura del Ministerio de Vivienda. La

investigación se basó en el análisis documental de decretos, leyes y entrevistas a actores clave involucrados en la creación del Plan. Los principales resultados señalaron que el Plan Juntos surgió como una respuesta urgente a la crisis habitacional extrema, impulsado por una voluntad política fuerte, pero con una débil estructuración administrativa. Entre las conclusiones más relevantes, el autor advierte sobre la tensión entre la velocidad política de creación del programa y las limitaciones operativas que implicó su débil institucionalización inicial. Este antecedente aporta a la presente revisión elementos fundamentales para contextualizar históricamente el Plan Juntos y comprender cómo sus características de origen impactaron en las modalidades de acceso de los núcleos familiares.

Nahoum y González (2011) realizaron un estudio en Montevideo que se enfocó en las condiciones de la vivienda adecuada en asentamientos informales. Su objetivo fue describir las características del hábitat popular y evaluar su adecuación respecto a estándares internacionales de derechos humanos. Trabajaron con una muestra representativa de hogares en distintos barrios en proceso de regularización, utilizando como instrumentos encuestas estructuradas, observaciones en terreno y análisis de normativas nacionales e internacionales.

Entre sus principales resultados, encontraron que la mayoría de las viviendas analizadas carecía de al menos uno de los elementos básicos que definen una vivienda adecuada: seguridad jurídica de tenencia, acceso a servicios básicos, condiciones de habitabilidad o asequibilidad económica. La conclusión más relevante establece que sin políticas integrales de hábitat, la precariedad habitacional tiende a reproducirse, afectando múltiples dimensiones de la vida de las personas. Este trabajo intenta ser un aporte a la temática, ya que refuerza la necesidad de considerar la vivienda no solo como un bien material, sino como parte de un entorno que habilita o limita el acceso a otros derechos, eje central en el análisis crítico del Plan Juntos.

Fernández (2017) llevó adelante una investigación histórica en Uruguay sobre la evolución de las políticas públicas de vivienda desde el siglo XIX hasta comienzos del siglo XXI. El objetivo principal fue identificar los principales hitos en la intervención estatal en materia habitacional, analizando los cambios normativos, las estrategias institucionales y los resultados obtenidos. La investigación fue de carácter documental, basada en el análisis de leyes, planes de vivienda, informes ministeriales y bibliografía

especializada. Los principales resultados destacaron que el acceso a la vivienda ha estado históricamente condicionado por el modelo de desarrollo económico y las orientaciones ideológicas de cada período gubernamental. Se concluye que, a pesar de avances significativos en términos normativos, el Estado ha mantenido dificultades estructurales para garantizar el acceso universal a una vivienda adecuada, en parte debido a la persistencia de concepciones mercantilistas del derecho a la vivienda. Este antecedente ofrece un marco histórico necesario para comprender los desafíos que enfrenta el Plan Juntos, en tanto política situada en un continuum de esfuerzos estatales con resultados limitados.

Cortés y Genta (2019) realizaron un estudio en Uruguay enfocado en la relación entre Trabajo Social y políticas públicas, con especial énfasis en programas de acceso habitacional. El objetivo fue analizar las estrategias de intervención profesional en políticas públicas orientadas a la reducción de la exclusión social. La población de estudio incluyó a trabajadores sociales insertos en programas públicos, y los instrumentos utilizados fueron entrevistas en profundidad y análisis de documentos de política pública.

Se identificó que los profesionales del Trabajo Social desempeñan un rol clave en la mediación entre el Estado y los sujetos de derecho, pero que muchas veces se ven tensionados por las lógicas burocráticas que limitan la integralidad de su intervención. La conclusión principal establece que la incidencia crítica de los profesionales puede fortalecer la orientación de las políticas hacia la garantía efectiva de derechos. Este antecedente es central para el presente estudio, ya que aporta fundamentos para analizar las implicancias del rol del Trabajo Social en los procesos de acceso habitacional promovidos por el Plan Juntos.

Capel (2020) presentó una tesis de maestría centrada en el análisis del voluntariado en el Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos”. Su investigación examinó las múltiples expresiones que adoptó el voluntariado dentro del programa, desde su origen en el llamado público realizado por el entonces presidente José Mujica hasta la consolidación de brigadas de diverso perfil —sindicales, estudiantiles, político- territoriales y de centros educativos—.

El estudio se basó en entrevistas a actores institucionales, voluntarios y técnicos,

así como en el análisis de documentos internos, entre ellos el *Plan de Trabajo para el Área de Voluntariado* (2013), que definía objetivos estratégicos como fortalecer la imagen institucional del Plan, asegurar la formación de los voluntarios, y fomentar su participación activa y sostenida en el tiempo. La autora identifica tensiones entre la concepción institucional del voluntariado —basada en un compromiso social transformador, más allá de la mera ejecución de obra— y las limitaciones derivadas de la débil institucionalidad del programa, que impidieron asimilar plenamente propuestas de fortalecimiento. Este antecedente aporta elementos relevantes para comprender cómo el voluntariado, concebido como una herramienta de concientización y de construcción de redes solidarias, incidió en la dinámica del Plan Juntos y en su proyección comunitaria.

Cabe señalar que CEPAL (2022) realizó una investigación regional sobre las políticas de vivienda en América Latina y su relación con las desigualdades urbanas. El objetivo fue evaluar los principales desafíos que enfrentan los Estados para garantizar el derecho a la vivienda en contextos de exclusión estructural. Se trabajó con un enfoque comparativo basado en el análisis de estadísticas oficiales, estudios de caso nacionales y revisión de literatura especializada. Los resultados indicaron que, si bien se ha avanzado en marcos normativos y en programas focalizados, persisten brechas significativas en el acceso real a la vivienda adecuada, particularmente en poblaciones pobres urbanas. La CEPAL concluye que es indispensable articular políticas de vivienda con estrategias de desarrollo social, empleo y acceso a servicios urbanos, bajo un enfoque de derechos humanos.

A través de una revisión bibliográfica y documental, sistemática y fundamentada, el presente trabajo se propone analizar críticamente los marcos normativos, metodológicos y operativos que han dado forma al Plan Juntos entre los años 2010 y 2024. De esta manera, se buscan identificar los principales desafíos y aportes del campo del Trabajo Social para el desarrollo de este proceso, especialmente en lo que refiere a los enfoques de intervención, el rol profesional y la necesidad de promover políticas habitacionales integrales, sostenibles y articuladas con las verdaderas necesidades de la población.

1. Entre el derecho y la necesidad: la vivienda en contextos de pobreza urbana

El abordaje de las modalidades de acceso al Plan Juntos requiere un sustento conceptual que permita enmarcar y analizar de forma crítica los diversos factores que atraviesan la problemática habitacional en Uruguay. La construcción de este marco teórico-conceptual se orienta a fundamentar, desde una perspectiva interdisciplinaria y situada en el campo del Trabajo Social, las categorías y los procesos históricos que resultan imprescindibles para comprender el objeto de estudio.

En primer lugar, resulta necesario situar la problemática habitacional en su historicidad, reconociendo que el acceso a la vivienda ha estado condicionado por dinámicas estructurales de exclusión social, cambios en el rol del Estado y modelos de desarrollo económico, los cuales no contemplaban o contemplaban parcialmente esta problemática. La emergencia habitacional es el resultado de políticas públicas fragmentadas, de la mercantilización de los derechos sociales y de procesos de urbanización desiguales, que afectan especialmente a los sectores de menores recursos. Es así que la vivienda no puede ser entendida únicamente como un objeto material o un bien de mercado, sino como un derecho humano fundamental que habilita el ejercicio de otros derechos básicos. La conceptualización de la vivienda como derecho ha sido respaldada por instrumentos internacionales y nacionales, que otorgan al Estado la obligación de garantizar su acceso en condiciones de dignidad, adecuación y asequibilidad.

El análisis de las políticas públicas habitacionales constituye un eje central para entender cómo el Estado ha interpretado históricamente la cuestión de la vivienda y cuáles han sido sus respuestas frente a la desigualdad habitacional. El recorrido histórico de las políticas de vivienda en Uruguay evidencia avances normativos y también limitaciones en su implementación, lo que observa tensiones persistentes entre la vivienda como derecho y la vivienda como mercancía de valor.

Desde la perspectiva del Trabajo Social, la intervención en el campo habitacional implica asumir un compromiso ético con la defensa de los derechos humanos, la promoción de la equidad social y la construcción de prácticas profesionales críticas. El acompañamiento a familias y comunidades en situación de precariedad habitacional exige

una mirada integral que articule el hábitat, la inclusión social y el fortalecimiento de capacidades colectivas. Este recorrido teórico busca ofrecer los elementos conceptuales y críticos necesarios para el análisis de las modalidades de acceso al Plan Juntos, así como para pensar los desafíos y proyecciones del Trabajo Social en el fortalecimiento del derecho a la vivienda en Uruguay.

1.1 El derecho a la vivienda: fundamentos jurídicos y conceptuales

La vivienda ha sido históricamente reconocida como un componente esencial para el desarrollo de la vida humana en condiciones de dignidad. Su consideración como derecho humano fundamental encuentra sustento en instrumentos jurídicos internacionales de amplio reconocimiento. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece en su artículo 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otros aspectos, la vivienda. De manera más específica, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado en 1966 y ratificado por Uruguay, establece que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a una vivienda adecuada y se comprometen a tomar medidas progresivas para su plena realización (Comité DESC, 2001).

El desarrollo interpretativo de este derecho ha sido ampliado a través de las Observaciones Generales del Comité DESC, especialmente en su Observación General N.º 4, donde se precisa que el concepto de “vivienda adecuada” no debe entenderse como la mera disponibilidad de un techo, sino que involucra diversas condiciones que garanticen habitabilidad, asequibilidad, accesibilidad, seguridad jurídica de tenencia, adecuación cultural y localización adecuada respecto de servicios esenciales. Esta perspectiva compleja implica que el Estado debe generar las condiciones materiales, jurídicas y sociales que permitan el goce efectivo de este derecho, especialmente para los sectores más vulnerados.

En el ámbito jurídico nacional, la Constitución de la República Oriental del Uruguay recoge este mandato en su artículo 45, donde establece que todo habitante tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa, y que la ley propenderá a asegurar dicho derecho, fomentando tanto la inversión pública como privada para su concreción. Disposición esta que consagra el derecho a la vivienda como una obligación estatal,

aunque en términos programáticos, implica desafíos en su exigibilidad judicial y en su efectiva garantía para la totalidad de la población.

Desde el pensamiento latinoamericano, diversos autores han planteado la necesidad de concebir el derecho a la vivienda dentro de un marco integral de derechos humanos. Ortiz Flores (2003) sostiene que el acceso a una vivienda adecuada no puede quedar subordinado a la lógica del mercado, sino que debe ser garantizado como un derecho social que comparte los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad. En esta línea, la vivienda es vista como un espacio físico, pero también como un soporte esencial para el ejercicio de otros derechos, tales como la salud, la educación, la participación política y la vida familiar.

La concepción de la vivienda como mercancía, propia de las dinámicas neoliberales, ha sido críticamente analizada por diversos organismos internacionales y académicos. La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, Leilani Farha (2020), alertó sobre la creciente financiación de la vivienda a nivel global, fenómeno que transforma este derecho fundamental en un objeto de especulación económica, agravando la exclusión habitacional y profundizando las desigualdades urbanas.

En el contexto latinoamericano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha insistido en la necesidad de adoptar un enfoque de derechos humanos en las políticas habitacionales, articulando el acceso a la vivienda con estrategias de inclusión social, empleo, acceso a servicios y desarrollo territorial sostenible (CEPAL, 2022). De acuerdo a estos planteos, garantizar el derecho a la vivienda implica la construcción de unidades habitacionales y la creación de hábitats dignos e inclusivos, que posibiliten el pleno ejercicio de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el derecho a la vivienda adecuada constituye uno de los componentes esenciales de cualquier estrategia de reducción de la pobreza y de promoción de la equidad social. En tanto derecho exigible, su realización progresiva debe ser priorizada en las políticas públicas, mediante el establecimiento de mecanismos de participación social, control ciudadano y asignación presupuestaria adecuada. Su carácter interdependiente con otros derechos exige que las políticas habitacionales se conciban de manera integral y transversal.

La evaluación de las modalidades de acceso al Plan Juntos debe considerar en qué medida contribuye o limita el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada, particularmente para los sectores de la población históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo económico y urbano. Esta perspectiva crítica debe orientar la reflexión en relación a estos asuntos, dado que permite anclar el análisis en los estándares internacionales y nacionales que definen el contenido esencial del derecho a la vivienda como un derecho humano inalienable.

1.2 Políticas públicas habitacionales, exclusión social y cuestión social

El análisis de las políticas públicas habitacionales constituye un campo privilegiado para comprender las formas en que el Estado interpreta y responde a la cuestión social. Como señala Grassi (2003), toda política social expresa una lectura específica de los problemas sociales, define poblaciones destinatarias y establece modos de intervención que, lejos de ser neutros, responden a concepciones ideológicas, intereses institucionales y dinámicas históricas concretas. En este sentido, las políticas de vivienda no solo materializan la voluntad de garantizar un derecho fundamental, sino que también reflejan las tensiones entre la concepción de la vivienda como bien de mercado y como derecho social.

La cuestión social, entendida como el conjunto de contradicciones derivadas de las desigualdades inherentes a las sociedades capitalistas, tiene en el acceso desigual a la vivienda una de sus expresiones más persistentes y visibles. La exclusión habitacional se configura como un fenómeno multidimensional que articula carencias económicas, desigualdades territoriales, discriminaciones estructurales y precariedad de las condiciones de vida. Como advierte Castel (1997), la exclusión social no es solo una cuestión de falta de recursos, sino una forma de ruptura de los vínculos de ciudadanía que sostienen la integración social.

En América Latina, la histórica debilidad de las políticas de vivienda se ha traducido en la expansión de asentamientos informales, la segregación socio-espacial y la reproducción intergeneracional de la pobreza. A pesar de los avances normativos impulsados en las últimas décadas, como el reconocimiento de la vivienda como derecho humano en múltiples constituciones y tratados internacionales, la región sigue enfrentando un déficit habitacional significativo que afecta principalmente a los sectores más pobres

(CEPAL, 2022). La fragmentación de las políticas públicas, la insuficiencia de los recursos asignados y la ausencia de enfoques integrales han sido factores que han limitado el alcance de las soluciones propuestas.

En el caso uruguayo, las políticas habitacionales han transitado por diversas etapas, desde la estatización parcial de la financiación de la vivienda en el siglo XX hasta la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1990. Sin embargo, como plantean Pintos y Píriz (2015), el acceso a la vivienda digna continúa condicionado por la capacidad de pago, la localización territorial y las posibilidades de inclusión en programas públicos, evidenciando la persistencia de lógicas de mercado en la asignación del recurso vivienda. Estas dinámicas tienden a reproducir la desigualdad social y territorial, configurando espacios urbanos fragmentados y excluyentes.

La mercantilización de la vivienda, criticada por autores como Rolnik (2019), ha tenido impactos profundos en la forma en que se diseñan y ejecutan las políticas públicas habitacionales. Bajo esta lógica, la vivienda se transforma en un activo financiero, desvinculado de su función social, y el acceso se convierte en una cuestión de capacidad económica más que de garantía de derechos. Esta tendencia refuerza las barreras estructurales que enfrentan los sectores de menores ingresos para acceder a una vivienda adecuada, y pone en cuestión la efectividad de las políticas focalizadas que no atacan las raíces estructurales de la exclusión.

Desde una perspectiva crítica, resulta imprescindible pensar las políticas habitacionales no solo como estrategias de construcción o financiamiento de viviendas, sino como políticas de inclusión social, de democratización del acceso al espacio urbano y de fortalecimiento de la ciudadanía. Como sostiene De Mattos (2010), el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda deben ser considerados de manera interrelacionada, en tanto condiciones esenciales para la vida digna y la realización de otros derechos fundamentales.

El Plan Juntos, creado en 2010 en Uruguay, constituye un programa de carácter integral que trabaja con familias en situación de vulnerabilidad social y precariedad habitacional. Sus objetivos son: trabajar en áreas territoriales críticas con un enfoque

colectivo, atender las necesidades de refacciones y mejoras de vivienda que se presentan en forma dispersa y fomentar la participación ciudadana. El trabajo se realiza en coordinación con diversas instituciones en busca de mejoras habitacionales y con el fin de promover la participación e integración socio comunitaria de las familias participantes. Se conforman grupos de aproximadamente diez familias, quienes trabajan junto a equipos técnicos instalados en los propios territorios. La propuesta se basa en la autoconstrucción de viviendas y la ayuda mutua, así como en el involucramiento activo de las familias en actividades vinculadas al área social: desarrollo comunitario, perspectiva de género y participación ciudadana (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, s.f.).

Aunque surgió como respuesta a una emergencia socio-habitacional extrema, su evolución refleja muchas de las problemáticas señaladas en la literatura: dificultades de institucionalización, tensiones entre objetivos sociales y condicionantes presupuestarios, y desafíos para integrar las intervenciones en políticas más amplias de desarrollo territorial y social. Su análisis permite, por tanto, iluminar tanto los alcances como los límites de las estrategias estatales para enfrentar la exclusión habitacional en contextos de alta vulnerabilidad.

En este marco, comprender la política habitacional implica examinar las acciones concretas implementadas, para de esta forma poder interrogar las concepciones de ciudadanía, de derecho y de Estado que las sustentan. Solo desde una mirada integral y crítica es posible avanzar hacia políticas públicas que no se limiten a la provisión de soluciones materiales, sino que apunten a transformar las condiciones estructurales que producen y reproducen la exclusión social en el acceso a la vivienda.

1.2.1 Precariedad habitacional y pobreza extrema

La precariedad habitacional constituye una manifestación visible de la pobreza estructural y, en sus formas más agudas, de la pobreza extrema. Se caracteriza por la ausencia o deterioro severo de las condiciones mínimas de habitabilidad, lo que incluye deficiencias en la estructura física de la vivienda, insuficiencia de servicios básicos, inseguridad jurídica en la tenencia, inadecuada localización y carencias en la adecuación cultural del hábitat (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2001). En Uruguay, estas condiciones se concentran de manera significativa en asentamientos irregulares y barrios con elevados niveles de exclusión social, donde la vivienda deja de

cumplir su función como soporte para el ejercicio de otros derechos.

La pobreza extrema, por su parte, implica una privación múltiple que limita severamente la capacidad de los hogares para cubrir necesidades esenciales como alimentación, salud, educación y vivienda. El Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010) ha estimado que, al momento de crearse el Plan Juntos, aproximadamente un 0,6 % de la población se encontraba en esta situación, lo que motivó la declaración de emergencia socio-habitacional mediante el Decreto N.º 171/010 y la Ley N.º 18.829. La conjunción de precariedad habitacional y pobreza extrema produce un escenario de alta vulnerabilidad, donde las familias enfrentan barreras estructurales para la inclusión social y económica.

Mientras tanto el MVOTMA define que un núcleo familiar está en situación de precariedad socio-habitacional cuando la vivienda que habita presenta al menos alguna de las siguientes características, entre otras:

- a. que esté construida con materiales de mala calidad en las paredes, techos, pisos.
- b. que tenga un sistema de evacuación en malas condiciones, sin baño, entubado a arroyo, río y otros.
- c. que la conexión de agua sea a través de cañerías que se encuentren fuera de la vivienda.
- d. que los habitantes estén en condiciones de hacinamiento.
- e. que los muros se encuentren agrietados, exista o no peligro de derrumbe de la vivienda.
- f. que la vivienda sea inundable.
- g. que no tenga un lugar para cocinar.
- h. y en general, que presente cualquier otra característica o patología constructiva que pueda constituir un riesgo para la salud de los miembros de la misma. (Art.11 Ley 18829).

Estas condiciones responden a procesos históricos de desigualdad y a políticas públicas insuficientes o fragmentadas (Castel, 1997; Rolnik, 2019). Las intervenciones focalizadas, como el Plan Juntos, adquieren relevancia al combinar la mejora del hábitat con estrategias de fortalecimiento comunitario y de acceso a derechos, si bien enfrentan el desafío de trascender el asistencialismo y consolidar soluciones sostenibles en el tiempo.

1.3 El rol del Trabajo Social en la intervención socio-habitacional

La intervención del Trabajo Social en el campo habitacional representa un espacio de práctica donde confluyen la defensa de derechos, el fortalecimiento comunitario y la transformación de las condiciones de vida de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Desde su origen como disciplina profesional, el Trabajo Social ha estado vinculado a la respuesta organizada frente a las expresiones de la cuestión social, asumiendo una posición estratégica en la mediación entre las necesidades sociales y las respuestas institucionales del Estado (Netto, 2011).

En el ámbito de las políticas habitacionales, la participación del Trabajo Social implica el desafío de articular acciones que promuevan el acceso material a una vivienda y que habiliten procesos de inclusión social, fortalecimiento de vínculos comunitarios y ejercicio efectivo de la ciudadanía. Como sostienen Abramovich y Courtis (2006), el acceso a los derechos sociales no es automático, requiere de dispositivos que traduzcan las garantías normativas en prácticas reales, y en ese tránsito el rol de los trabajadores sociales resulta fundamental.

La intervención profesional en programas de vivienda, como el Plan Juntos, exige un abordaje integral que reconozca la complejidad de los contextos en los que se insertan las familias, así como la interrelación de dimensiones materiales, simbólicas, culturales y políticas que configuran la vida en comunidad. El diagnóstico socio-habitacional, el acompañamiento familiar, la promoción de la participación comunitaria, la articulación interinstitucional y la incidencia en los procesos de planificación y evaluación de políticas públicas son algunas de las funciones centrales que asume el Trabajo Social en este campo (Cortés y Genta, 2019).

La especificidad de la intervención profesional radica en su capacidad para construir puentes entre las necesidades habitacionales y las estrategias de acceso a derechos, al operar desde un posicionamiento ético-político que reconoce a los sujetos no como beneficiarios pasivos, sino como actores sociales con capacidades, saberes y potencialidades para incidir en su propio proceso de desarrollo. Desde esta perspectiva, la intervención busca promover procesos de fortalecimiento de la autonomía personal y colectiva, en el marco del respeto irrestricto de los derechos humanos.

Uno de los desafíos permanentes del Trabajo Social en el campo habitacional es la tensión entre las lógicas asistencialistas que persisten en algunas políticas públicas y la necesidad de construir prácticas de intervención emancipadoras. Como advierte Abramovich (2006), garantizar derechos implica superar la concepción de la asistencia como dádiva, para afirmar la condición de sujetos de derecho de las personas y comunidades en situación de vulnerabilidad. Este enfoque resulta especialmente pertinente en programas como el Plan Juntos, donde el acceso a la vivienda adecuada debe entenderse como parte de un proceso más amplio de inclusión social.

De esta manera, el Trabajo Social se enfrenta al desafío de incidir críticamente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas habitacionales, promoviendo enfoques integrales que articulen vivienda, hábitat, acceso a servicios, organización comunitaria y fortalecimiento del tejido social. Como sostiene Farha (2020), el derecho a la vivienda no puede desvincularse del derecho a una vida digna en comunidad, y su efectivización requiere de políticas públicas que integren dimensiones territoriales, culturales, económicas y sociales.

El análisis del Plan Juntos desde la perspectiva del Trabajo Social nos permite visibilizar tanto las potencialidades de los dispositivos de intervención como sus límites estructurales. La incorporación de equipos de trabajadores sociales en el acompañamiento de las familias participantes ha permitido, en muchos casos, fortalecer procesos de participación, apropiación del hábitat y construcción de ciudadanía. No obstante, también se han evidenciado tensiones derivadas de la fragmentación institucional, la escasez de recursos y las restricciones normativas que encorsetan las prácticas profesionales y limitan su potencial proyectivo y transformador.

La praxis profesional en este campo demanda, por tanto, un posicionamiento crítico que combine la capacidad técnica con la reflexión ética y política, orientado a fortalecer las estrategias de acceso a derechos y a promover transformaciones estructurales que garanticen el ejercicio pleno de la ciudadanía habitacional. El Trabajo Social, en su dimensión de intervención y de producción de conocimiento crítico, constituye un factor esencial en la construcción de respuestas públicas más integrales, y basadas en los principios propios de la justicia social.

Abordar la vivienda como derecho, y no como mercancía, implica reconocer las múltiples dimensiones que configuran la exclusión habitacional y las responsabilidades ineludibles del Estado en su superación. Comprender la historicidad del problema habitacional en Uruguay, las tensiones que atraviesan las políticas públicas y el rol estratégico del Trabajo Social en la defensa y promoción de derechos, proporciona un marco de referencia pertinente para interpretar los procesos concretos en el estudio de las formas de ingreso de las familias al Plan Juntos.

2. Marco metodológico

La metodología adoptada responde al propósito de analizar críticamente las modalidades de acceso de los núcleos familiares al Plan Juntos en Uruguay, en el período comprendido entre 2010 y 2024. A partir de la delimitación del problema, de los objetivos generales y específicos, y de las preguntas de investigación, se opta por una estrategia de revisión bibliográfica y documental sistemática que permita reconstruir los marcos normativos, institucionales y metodológicos que han dado forma al plan, y evaluar su alcance en la garantía del derecho a la vivienda. Se complementa con registros de campo de intervenciones de Trabajo Social, al cual se accede por la inserción laboral en el período estudiado.

La elección de un enfoque cualitativo responde a la necesidad de comprender estos procesos complejos, atravesados por dimensiones políticas, históricas, sociales y jurídicas. El análisis propuesto se sustenta en la selección y examen crítico de fuentes documentales, provenientes de literatura académica, normativa nacional, informes institucionales y organismos internacionales especializados.

2.1 Tipo de investigación

La investigación se inscribe en el paradigma cualitativo, con un enfoque exploratorio y analítico. Este enfoque permite captar la historicidad de las políticas públicas, las dinámicas institucionales, las tensiones en su implementación y las implicancias para la intervención profesional desde el Trabajo Social.

El carácter exploratorio se justifica en la limitada sistematización académica existente sobre el objeto específico de estudio. A pesar de la existencia de documentos oficiales y algunos antecedentes parciales, no se han desarrollado estudios que analicen en profundidad las transformaciones ocurridas en los mecanismos de ingreso al Plan Juntos a lo largo de su trayectoria institucional.

Con el fin de enriquecer el análisis y superar los límites documentales identificados, se incorpora la experiencia laboral de la autora, quien participó directamente en la implementación del programa en territorio. Esta perspectiva, legitimada por su carácter

situado y empírico, permite acceder a un posicionamiento pertinente y recuperar prácticas institucionales y tensiones operativas que no han sido documentadas por otras vías.

2.2 Estrategia metodológica

El enfoque adoptado busca generar un análisis crítico que articule la revisión bibliográfica con la interpretación contextualizada de los hallazgos. En este sentido, la experiencia profesional se integra como fuente cualificada de conocimiento, lo que permite ilustrar casos puntuales e identificar patrones de cambio, rupturas institucionales y continuidades metodológicas que estructuran la política habitacional en cuestión.

El tratamiento del material documental se llevó a cabo mediante análisis de contenido temático. Este procedimiento combina una lógica inductiva, que habilita la emergencia de categorías desde la lectura sistemática de las fuentes, con una lógica deductiva, anclada en las categorías conceptuales trabajadas en el marco teórico.

El análisis se estructuró en tres momentos complementarios: una lectura exploratoria inicial para familiarizarse con el conjunto de materiales y detectar los principales ejes problemáticos; una etapa de codificación analítica, en la que se organizaron los contenidos en función de dimensiones clave como la evolución normativa, los criterios y mecanismos de acceso, la participación de actores institucionales y las tensiones metodológicas; y una interpretación crítica que articuló los hallazgos con los marcos conceptuales definidos.

2.3 Limitaciones del estudio

El estudio enfrenta algunas limitaciones propias del enfoque adoptado y del estado actual del conocimiento sobre el objeto estudiado. Una de las principales dificultades reside en la escasa producción académica sistematizada sobre el Plan Juntos, lo cual restringe las posibilidades de construir análisis comparativos o longitudinales con base en estudios previos. A ello se suma la dispersión de los documentos oficiales, los que no siempre se encuentran accesibles públicamente o actualizados en los repositorios institucionales, dificultando la reconstrucción completa de ciertos aspectos normativos y operativos.

Al tratarse de un estudio basado en revisión documental, no se incorporan testimonios directos de participantes, técnicos ni autoridades, lo cual podría enriquecer la interpretación de los procesos analizados. Sin embargo, estas limitaciones se ven parcialmente compensadas por la inclusión de la experiencia profesional de la autora, que permite aportar una mirada empírica directa sobre el funcionamiento del programa y sobre los cambios en los mecanismos de ingreso que no han sido registrados formalmente.

Estas restricciones no comprometen la validez del enfoque propuesto. Por el contrario, refuerzan la necesidad de asumir una perspectiva metodológica crítica, capaz de articular saberes situados con fuentes verificables. Se busca habilitar una comprensión compleja y comprometida de los desafíos que enfrentan las políticas habitacionales en contextos de desigualdad estructural, y del papel que el Trabajo Social puede desempeñar en su fortalecimiento y orientación transformadora.

3. El Plan Juntos y las transformaciones en las formas de acceso de los núcleos familiares

El Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos” es una política pública creada en la década de 2010 para intervenir sobre situaciones de pobreza extrema vinculadas a la vivienda. Su origen se asocia a la aprobación de la Ley N.º 18.829 y al reconocimiento, por parte del Estado, de que existían hogares que vivían en condiciones de fuerte precariedad habitacional, con carencias materiales graves y múltiples vulneraciones de derechos. En lugar de limitarse a construir viviendas y entregarlas, el Plan se propuso trabajar con los núcleos familiares en procesos más amplios de mejora del hábitat, así como de acompañamiento social.

En sus primeros años, el Plan funcionó como un programa dependiente de Presidencia de la República, con un equipo reducido y un formato de trabajo ligado a la iniciativa política del período. Con el correr del tiempo, fue incorporándose a la institucionalidad de la política de vivienda, primero a través del entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y más tarde en la órbita de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU). Ese recorrido institucional implicó cambios en la forma de organizar el programa, en su financiamiento, en las articulaciones con otros planes habitacionales y en la manera de definir quiénes podían ingresar.

El Plan Juntos se orienta a núcleos familiares que viven en asentamientos o en viviendas muy deterioradas, y combina distintas modalidades de intervención: mejora de viviendas existentes, construcción o reconstrucción en nuevos emplazamientos y acciones sobre el entorno barrial y los servicios básicos. Para seleccionar a las familias se utilizan criterios que consideran los ingresos del hogar, el nivel de precariedad de la vivienda, la presencia de niñas, niños, adolescentes o personas mayores y otras dimensiones vinculadas a la vulneración de derechos. A lo largo de más de una década, estos criterios se han ido ajustando, al incorporar instrumentos de priorización y mecanismos de derivación desde otras instituciones del sistema de protección social.

Desde la perspectiva del Trabajo Social, el Plan Juntos constituye un escenario

destacado para analizar cómo el Estado define a su población objetivo y qué efectos producen esos criterios sobre las trayectorias de los núcleos familiares. Las transformaciones en las formas de acceso al Plan —los cambios en los requisitos, en los procedimientos, en las formas de identificación y selección de las familias— permiten observar la relación existente entre la intención de garantizar el derecho a la vivienda y las restricciones que surgen en la práctica.

3.1 Evolución institucional y normativa del Plan Juntos (2010–2024)

El Plan de Integración Socio-Habitacional “Juntos” fue creado en el marco del segundo gobierno del Frente Amplio (2010–2015), como respuesta a una situación crítica en materia de vivienda. Su emergencia estuvo estrechamente vinculada al impulso del entonces Presidente de la República, José Mujica, quien hacia fines de su primer año de mandato promovió una herramienta de intervención socio-habitacional orientada a atender de forma urgente las necesidades de sectores en situación de pobreza extrema. Esta estrategia, inicialmente concebida fuera de la estructura tradicional del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), dependía directamente de la Presidencia de la República. Según Magri (2013):

hasta marzo de 2010 fueron muy escasas las acciones que se implementaron con destino social por parte del MVOTMA.¹ La tensión social alertó a la política partidaria, que reclamó desde el Parlamento soluciones urgentes, para paliar una situación en franco crecimiento a partir de la crisis económica de 2002. (p. 139)

Este escenario de urgencia, sumado a una demanda social insatisfecha en materia habitacional, impulsó al Poder Ejecutivo a declarar la emergencia socio-habitacional, formalizando la creación del Plan Juntos mediante el Decreto N.º 171/010 del 31 de mayo de 2010 y la Ley N.º 18.829 del 24 de octubre del mismo año (Poder Ejecutivo, 2010; Parlamento del Uruguay, 2010).

¹ A partir del 9 de julio de 2020, con la promulgación de la Ley N.º 19.889 (Ley de Urgente Consideración), se crea el Ministerio de Ambiente y el MVOTMA pasa a denominarse Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). En este trabajo se utiliza la denominación correspondiente al período al que refiere cada análisis.

En su configuración original, el plan adoptó un perfil político-técnico, limitado en términos de estructura formal y articulación institucional. De acuerdo a Magri (2013):

El Plan Juntos se instala en la Presidencia de la República, adoptando un perfil político-técnico, y al igual que otros planes y programas tiene escaso contacto con la estructura institucional del área de vivienda... Es una iniciativa personal del presidente y de él depende el escaso grupo técnico que lo compone. (p. 140)

El Decreto N.º 482/011 del 29 de diciembre de 2011 reglamenta la Ley N.º 18.829 e introduce definiciones clave para la operativa del plan. En su artículo 12.º establece que la intervención del Plan Juntos consiste en “la implementación de acciones tendientes a contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda a través del mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos o áreas precarizadas no regularizables y la mejora de la infraestructura de asentamientos o áreas precarizadas” (Poder Ejecutivo, 2011, art. 12). Asimismo, el artículo 11.º del mismo decreto define a un núcleo familiar en situación de precariedad socio-habitacional como aquel cuya vivienda presente al menos alguna de las siguientes condiciones: construcciones con materiales de mala calidad, sistemas de evacuación defectuosos o inexistentes, conexiones de agua informales, condiciones de hacinamiento, agrietamientos estructurales, riesgo de derrumbe, inundabilidad, ausencia de espacio para cocinar, o cualquier otra patología constructiva que represente un riesgo para la salud de sus integrantes (Poder Ejecutivo, 2011, art. 11).

Sobre esta base, las intervenciones del Plan Juntos se estructuraron en torno a tres modalidades principales:

- mejoramiento de viviendas existentes;
- mejora de la infraestructura de asentamientos;
- relocalización de núcleos familiares en nuevas urbanizaciones.

Esta última modalidad fue denominada “Nueva Oferta” y consistía en la creación de soluciones habitacionales integrales en contextos críticos.

3.2 Objetivos del Plan

La Ley N.º 18.829 establece en su artículo 2.º los cinco objetivos principales del Plan Juntos:

- (1) abordar la problemática de la población en situación de pobreza extrema mediante la mejora de la calidad de vida, la integración social y la participación;
- (2) contribuir a la mejora del hábitat mediante acciones estratégicas;
- (3) fortalecer la aplicación de las políticas sociales;
- (4) articular aportes solidarios de actores públicos y privados; y
- (5) coordinar acciones interinstitucionales para gestionar recursos y ejecutar programas de manera articulada (Parlamento del Uruguay, 2010).

A partir del año 2015, mediante la Ley N.º 19.355, el Plan Juntos es transferido formalmente a la órbita del MVOTMA, integrándose a la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI). Esta transición institucional implicó un cambio de dependencia jerárquica y operativa. El artículo 483 literal D de dicha ley establece que el Coordinador General del plan tiene competencia para “dictar resoluciones de intervención del Plan Juntos, en el marco del programa anual aprobado por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente” (Parlamento del Uruguay, 2015, art. 483.D).

Con esta reestructuración, el Plan Juntos se integró a la institucionalidad del MVOTMA y comenzó a trabajar de forma coordinada con la DINAVI. Se definieron dos nuevas líneas de intervención: por un lado, la atención a la denominada “demanda dispersa”, es decir, hogares en situación crítica que no formaban parte de proyectos colectivos, y por otro, la intervención en “Áreas Territoriales Críticas”, caracterizadas por elevados niveles de exclusión, déficit de infraestructura y concentración de hogares en situación de precariedad habitacional (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2023).

3.3 Estrategias de optimización de recursos

En el mismo marco normativo se explicita que la demanda dispersa comprende hogares derivados por programas o instituciones públicas para la atención puntual de su

situación habitacional. La estrategia metodológica en estos casos consiste en agrupar a los hogares por cercanía geográfica, a fin de optimizar recursos, fomentar la autoconstrucción y promover prácticas de ayuda mutua en torno a un abordaje colectivo y de proximidad territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2023).

La reconfiguración metodológica también se expresó en el fortalecimiento del vínculo con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), especialmente a través de los Programas de Proximidad como Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red. Desde esta etapa, la derivación de familias al Plan Juntos se basó exclusivamente en la validación de criterios por parte de estos programas, con la condición excluyente de encontrarse dentro del umbral del Índice de Carencias Críticas (ICC). Una de las innovaciones más destacadas de esta fase fue el rediseño del acompañamiento profesional. Se promovió una metodología grupal que articulaba autoconstrucción, ayuda mutua y participación activa de los participantes en los procesos de mejoramiento habitacional. Según el propio documento técnico del programa:

La idea fundamental de esta nueva propuesta es incorporar el trabajo grupal con los participantes para la autoconstrucción y/o ayuda mutua de sus mejoras habitacionales. Se trata de colocar la prestación en vivienda como un fin y un medio al mismo tiempo. No se está proponiendo una contrapartida, se está reinventando una metodología que produce materialidad y al mismo tiempo hace posibles caminos de autovaloración individual y colectiva, reapropiación del hábitat y generación de posibilidades para emprender trayectorias diferentes para sus propias vidas. (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2023, p. 20)

En este contexto, también se incorporó un módulo habitacional transitorio de 38 metros cuadrados como solución parcial en situaciones de alta urgencia, articulado con estrategias territoriales y de organización comunitaria.

3.4 Últimas actualizaciones del Plan

A partir de 2020, con la aprobación de la Ley del Presupuesto Nacional 2020–2024, se redefine el perfil de la población objetivo del plan, priorizando hogares que se encuentren bajo la línea de pobreza, con al menos una necesidad básica insatisfecha y condiciones

comprobadas de precariedad habitacional (Parlamento del Uruguay, 2020). A la vez, se amplían las instituciones derivantes, trascendiendo los Programas de MIDES, a todos aquellos con enclave territorial (Intendencias Departamentales, Instituciones Educativas, de Salud, Organizaciones de la Sociedad Civil, y Programas estatales de diferente índole), incluyendo a los propios equipos técnicos del Plan Juntos. En esa misma línea, los equipos territoriales del programa pasan a desempeñar un rol derivante, lo que evidencia la consolidación de saberes situados y experiencias acumuladas a lo largo de los procesos de intervención, particularmente en aquellos territorios donde el Plan Juntos ha desarrollado una acción prolongada.

En 2021, se incorpora una nueva herramienta de gestión: un índice de priorización por área de intervención, construido a partir de tres indicadores fundamentales —línea de pobreza según ingresos, necesidades básicas insatisfechas y condiciones materiales de la vivienda—. Este índice permite establecer un orden de prelación entre las familias postuladas, fundamentado en criterios técnicos objetivos, contribuyendo así a una asignación más transparente y estructurada de los recursos habitacionales (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2023).

En 2022, se configura un nuevo cambio normativo en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, con la creación a partir de la Ley 19.889 de Urgente Consideración (Art. 411 y 412), de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (en adelante DINISU), la cual, tiene como objetivo principal las políticas y programas relacionados con la integración social y urbana, con énfasis en la atención de asentamientos irregulares.

La DINISU asume la coordinación de programas ya existentes como, el Programa de Integración socio habitacional Juntos, el Programa de Mejoramiento de Barrios, y el Programa Nacional de Relocalizaciones; todos los antes mencionados previamente operaban de manera independiente. De esta forma, la DINISU establece el marco institucional para la coordinación de los programas con foco en la atención de asentamientos irregulares y la promoción de soluciones habitacionales.

De acuerdo a lo observado, la trayectoria institucional y normativa del Plan Juntos

revela un proceso de transformación profunda, que ha oscilado entre la acción política urgente, la institucionalización progresiva y la búsqueda de metodologías más integrales y participativas. Estas mutaciones expresan distintas formas de comprender la política habitacional, el rol del Estado y el derecho a la vivienda, y constituyen un campo de análisis y un desafío imprescindible para la práctica crítica del Trabajo Social.

4. Análisis crítico del Plan Juntos (2010–2024)

A partir de la producción académica relativa al derecho a la vivienda de los distintos sectores sociales, se analiza, desde la perspectiva del Trabajo Social, cómo las sucesivas transformaciones normativas y metodológicas del Plan Juntos impactaron en la selección e incorporación de las familias a la propuesta constructiva y la intervención socio-comunitaria.

La periodización se estructura en tres quinquenios —2010-2015, 2016-2020 y 2020-2024—². A lo largo de todos ellos, la configuración institucional, la participación como principio rector y la definición de focalización que adoptó en cada período, condicionó la estrategia social del Plan.

4.1 Períodos de funcionamiento del Plan Juntos

4.1.1 Período 2010-2015: Emergencia socio-habitacional y centralidad de la participación laboral

Durante el primer quinquenio, el Plan funcionó bajo la órbita de Presidencia. Las formas de postulación e ingreso incluían:

- Grupos organizados de vecinos y vecinas.
- Inscripciones abiertas en obras activas.
- Presentación de organizaciones barriales a través de instituciones públicas (municipios, CCZ, entre otras).

Las intervenciones se orientaron a:

1. Mejoras del hábitat en barrios existentes.
2. Nueva oferta a través de urbanizaciones (realojos).
3. Intervenciones individuales que requerían abordajes puntuales.

² El cambio institucional y metodológico se inicia en 2016, a partir de la puesta en marcha del Plan Quinquenal de Vivienda 2015–2020 y de la instalación de una nueva dirección del Plan Juntos en el MVOTMA. Por este motivo, el período analizado no abarca la totalidad de la década, sino que se focaliza en las transformaciones que se producen desde ese punto de inflexión.

Desde el área social se priorizó el acompañamiento familiar centrado en la obra, con seguimiento de la participación y cumplimiento de un mínimo de 20 horas semanales. Se promovió la coordinación con organizaciones territoriales y la vinculación inicial con voluntariado de centros educativos y organizaciones sociales.

En esta etapa inicial, el voluntariado adquirió un papel destacado como complemento a la participación laboral de las familias. Tal como documenta Capel (2022), la convocatoria impulsada por el entonces presidente Mujica reunió brigadas de diverso origen —sindical, estudiantil, político-territorial y barrial—, concebidas para la ejecución de obra, pero también como instancias de concientización y fortalecimiento comunitario. Esta concepción se apartaba de visiones filantrópicas clásicas y buscaba un voluntariado “transformador”, comprometido con la modificación de las condiciones estructurales que sustentaban la precariedad habitacional. Sin embargo, las limitaciones derivadas de la incipiente institucionalidad del Plan dificultaron la integración sostenida de estas brigadas, lo que restringió su impacto potencial en la estrategia social del programa.

La participación de las familias en obra operó como requisito excluyente: la inasistencia implicaba el egreso del núcleo familiar, conforme el artículo 12 de la Ley 18 829. Este esquema acentuó procesos de exclusión, pues quienes se encontraban en situación de mayor vulnerabilidad económica o de cuidado veían dificultada su permanencia activa en el programa.

4.1.2 Período 2016-2020: Alianza con MIDES y giro hacia la intervención comunitaria

El segundo período introduce cambios profundos en la metodología constructiva y en la estrategia social. Las principales innovaciones fueron:

- Derivación y postulación de núcleos familiares desde los Programas de Proximidad por acuerdo entre el MVOTMA y el MIDES: Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red.
- Conformación de grupos de trabajo de 10 familias, organizados por proximidad territorial.
- Incorporación de un módulo habitacional transitorio como respuesta inmediata a

situaciones críticas.

El ingreso quedó supeditado a la validación del Índice de Carencias Críticas (ICC) y la articulación con los equipos territoriales de los programas de proximidad, responsables del acompañamiento familiar. La intervención social viró hacia el enfoque comunitario y la ejecución de proyectos socio-comunitarios que impulsaban la organización barrial y atendían emergencias del hábitat. No obstante, la dependencia exclusiva de la intervención de los programas, reveló limitaciones prácticas: familias con condiciones socio-habitacionales equivalentes quedaban excluidas si no eran parte de los mismos.

La propuesta pretendía abordar simultáneamente el acceso a la vivienda y otras dimensiones críticas —violencia basada en género y generaciones, consumo problemático, desvinculación educativa o barreras de acceso al sistema de salud—, de modo que la vivienda funcionara como “pretexto” metodológico para desplegar respuestas intersectoriales. En lo constructivo, se afianzó la lógica de ayuda mutua y autoconstrucción grupal: el personal idóneo en obra del Plan capacitaba y acompañaba a las familias, mientras el área social sostenía procesos de organización comunitaria.

A los dos años de ejecución quedó en evidencia la principal fragilidad del modelo: el acceso estaba circunscrito exclusivamente a familias ya vinculadas a los programas de proximidad. Ello generó situaciones de inequidad —hogares con idéntico nivel de privación quedaban fuera por no estar registrados— y tensiones con actores territoriales que demandaban respuestas.

Para corregir este sesgo, en 2018 se introdujeron seis cambios:

1. Ampliación de instituciones que realizan derivaciones de casos (intendencias, mesas departamentales de vivienda, organizaciones de la sociedad civil, centros educativos y de salud).
2. Priorización de cercanía territorial para reducir costos de traslados y fortalecer redes locales.
3. Expansión de los grupos de obra hasta 20 familias.
4. Redefinición de la participación: de contabilizar horas presenciales a valorar la contribución en procesos de ayuda mutua y autogestión.

5. Seguimiento social intensificado durante obra y pos-obra.
6. Adecuación de la solución habitacional a la composición y trayectoria familiar.

A su vez, el cambio discursivo de “beneficiarios” a “participantes” permitió reforzar lingüísticamente una concepción de sujetos de derecho que intervienen activamente en la producción de su hábitat.

4.1.3 Período 2020-2024: Población objetivo redefinida y criterios de priorización técnica

Con la Ley Presupuestal N.º 19.924 (2020–2024) y la creación de la DINISU, el Plan Juntos, además de modificar su institucionalidad, revisó su población objetivo. Un equipo interdisciplinario definió una nueva metodología de selección dirigida a hogares bajo la línea de pobreza, con al menos una necesidad básica insatisfecha y en situación de precariedad socio-habitacional.

Se definieron tres componentes técnicos:

- Precariedad habitacional.
- Necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- Línea de pobreza según ingresos del INE.

A la par, se diversificaron las instituciones derivantes (intendencias, centros educativos y de salud, OSC), incluyendo a los propios equipos territoriales del Plan Juntos. Se diseñó un índice de priorización por área de intervención, sustentado en

Índice interno de priorización y criterios complementarios

Para ordenar la demanda —muy superior a la capacidad presupuestal— se creó un índice de priorización que pondera variables objetivas y siete criterios cualitativos:

Criterio de priorización	Fundamento programático
Proximidad territorial	Facilita autoconstrucción, seguimiento social y actividades comunitarias
Menores y/o discapacidad	Enfatiza la protección integral y la accesibilidad

Violencia de género / generaciones	Requiere evaluación específica de seguridad del entorno antes de construir
Enfermedad crónica con impacto Habitacional	Vincula calidad de vida y adecuación de la vivienda
Trayectoria habitacional	Indica arraigo y probabilidad de permanencia en el barrio
Acompañamiento por OSC instituciones	Aprovecha apoyos existentes para sostener procesos post-obra
Redes familiares/vinculares	Refuerza la sostenibilidad social de la solución habitacional

La aplicación de estos criterios evidencia la intención de transparentar la asignación de recursos y sistematizar la intervención. No obstante, subsisten desafíos importantes como la postulación de familias por instituciones con escasa cercanía, lo que limita la calidad del diagnóstico y la pertinencia de la solución propuesta; además, la demanda excede la capacidad presupuestal, obligando a priorizar casos según criterios técnicos que requieren permanente calibración.

El análisis histórico-crítico demuestra que el Plan Juntos ha transitado de un modelo centrado en la participación laboral obligatoria hacia esquemas más integrales y técnicamente fundamentados, donde la participación se redefine como proceso emancipador y la intervención social privilegia el enfoque comunitario. Cada giro metodológico respondió a coyunturas políticas, aprendizajes institucionales y tensiones operativas que condicionan la efectividad del programa para garantizar el derecho a la vivienda.

Desde la perspectiva del Trabajo Social, estos hallazgos subrayan la necesidad de fortalecer:

- Mecanismos de participación flexibles que reconozcan la heterogeneidad familiar y territorial.
- Articulación interinstitucional que integre acompañamiento social y mejoras habitacionales con políticas de ingreso, salud, educación y seguridad.
- Evaluaciones continuas que ajusten criterios de priorización a partir de evidencia y retroalimentación de las propias comunidades.

Entre 2016 y 2024 el Plan Juntos transitó de una focalización exclusiva en

Programas de Proximidad a un modelo territorialmente ampliado y técnicamente jerarquizado. La apertura de canales de derivación, la redefinición del rol de la participación y la implementación de un índice de priorización son avances significativos; sin embargo, las brechas de acompañamiento institucional y la sobre-demanda continúan tensionando la capacidad de garantizar el derecho a la vivienda.

Fortalecer la articulación efectiva entre actores locales, mejorar los sistemas de información compartidos y robustecer los espacios de participación comunitaria constituyen desafíos ineludibles para la próxima etapa del programa. Solo así será posible que la vivienda deje de ser un recurso escaso para convertirse en un soporte de ciudadanía y dignidad humana

4.2 Sentidos de la participación

La revisión de los sentidos de la participación permite vincular la dimensión teórico-conceptual con su manifestación empírica en el desarrollo histórico del Plan Juntos. En este marco, el análisis de los períodos de funcionamiento del programa posibilita reconocer las formas en que dicha categoría orientó y condicionó las estrategias de intervención socio-habitacional.

En este sentido, Rebellato y Giménez (1997) señalan: “Una concepción integral de la participación debe contener al menos tres de los sentidos principales que connota el término: formar parte, tener parte y tomar parte” (p. 74). Se tomará esta conceptualización para analizar las formas de involucramiento de las familias participantes.

Formar parte

Pertenecer a un colectivo e interiorizar un sentimiento de pertenencia que habilite otras formas de compromiso.

Según Rebellato y Giménez (1997):

Participar es en primer lugar formar parte, es decir pertenecer, ser parte de un todo que lo trasciende. En cierta medida, tal sentido puede ser visto como limitado, (...), la asistencia a un evento, el uso de un servicio, con énfasis en lo cuantitativo sobre

lo cualitativo. Pero también puede ser visto en su sentido más profundo, como la base sobre la cual es posible el despliegue de otros procesos: el sentimiento de pertenencia contiene el germen del compromiso con el todo en el cual uno se siente incluido. (p. 74).

Tener parte

Asumir roles, negociar posiciones y transitar vínculos que se transforman mediante la cooperación, el conflicto y la comunicación. De acuerdo a Rebellato y Giménez (1997):

participar es el de tener parte, es decir jugar algún rol o tener alguna función en ese todo. Este sentido supone el juego de lo vincular, de mecanismos interactivos de adjudicación y asunción de roles, del interjuego de posiciones y depositaciones, de procesos de cooperación y competencia, de encuentros y desencuentros, comunicación y negociación mutua. (p. 74)

Tomar parte

Decidir e incidir críticamente sobre la propia realidad y la de la comunidad, conscientes de las necesidades que se buscan resolver. En *Ética de la Autonomía* señalan, en este sentido, Rebellato y Giménez (1997):

Por último, tomar parte, es decir decidir, completa la idea de lo participativo. Pone en juego un tercer aspecto como es la conciencia de que se puede y se debe incidir en el curso de los acontecimientos, a partir del análisis crítico de las necesidades. (p. 74)

Estos autores entienden la participación como una estrategia orientada a habilitar procesos de cambio que desmontan los condicionamientos subjetivos generados por contextos de pobreza.

Sin desconocer la importancia del proceso de obra y lo que se genera en esos espacios de trabajo, tarea ordenadora y con pretensión colectiva, se pretende abrir la puerta a nuevas actividades que generen intervenciones y permitan la vinculación de los

participantes desde diversos ámbitos como el educativo o laboral la promoción de la organización comunitaria, entre otros.

En la práctica cotidiana, estas dimensiones se expresan de manera diversa y exigen de los equipos profesionales flexibilidad, receptividad y reconocimiento de las múltiples formas de participación posibles. Bajo esta lógica, la vivienda se convierte en pretexto para un proceso de emancipación que atraviesa desde el ingreso formal al programa hasta la etapa de pos-obra. Dentro de este contexto, se entiende la participación como un eje central y transversal a la intervención de “Juntos”, desde que la familia adquiere la calidad de participante hasta que finaliza la etapa de pos-obra en los casos que así se haya definido.

La participación en el Plan Juntos implica una trayectoria formativa y comunitaria que excede la tarea de obra. El proceso se gestiona por etapas con metas explícitas, instrumentos de registro y evidencias verificables: aprendizajes técnicos y vivenciales durante la obra; acciones de continuidad educativa y laboral; fortalecimiento de redes y organización barrial. Los equipos territoriales, al inicio de cada intervención, comunican la definición institucional de participación a vecinos y programas aliados, acuerdan metas verificables y fijan indicadores de seguimiento y cierre por cada intervención (asistencia, logros formativos, inserciones educativas o laborales y participación en instancias comunitarias). Esta puesta en marcha permite evaluar avances y orientar ajustes durante la pos-obra. con participación de los vecinos, del equipo técnico y de las instituciones corresponsables.

En este marco, la participación en el Plan Juntos fue adoptando configuraciones diferenciadas a lo largo del tiempo. Los distintos períodos de ejecución analizados evidencian variaciones en sus modalidades, alcances y niveles de implicación, lo que pone de manifiesto transformaciones en las orientaciones institucionales y en las estrategias de intervención implementadas. Con el objetivo de profundizar en estas transformaciones, el análisis se organiza en tres períodos de ejecución del Plan, diferenciados según las orientaciones predominantes, las metodologías aplicadas y las formas de participación promovidas en cada etapa.

El primer período de funcionamiento se caracterizó por un enfoque novedoso en el marco de otras políticas públicas impulsadas por el Estado, al instalarse directamente en el

territorio y co-gestionar con las familias participantes la ejecución de la política social. Esta co-gestión partía del supuesto de que la participación activa en la toma de decisiones potenciaría y desarrollaría capacidades para el ejercicio de derechos, la organización y la construcción de vínculos comunitarios. Se buscaba trabajar a partir de necesidades sentidas que excedían la dimensión habitacional, promover soluciones colectivas y fortalecer capacidades para una interlocución crítica y propositiva con otros actores e instituciones.

En este contexto, el eje de la co-gestión en obra se consolidó como el componente más fuerte del período. En torno a él convivieron la ayuda mutua, la autoconstrucción y el aprendizaje constructivo en obra. Las decisiones se definían de manera compartida entre participantes y equipo técnico, abarcando aspectos vinculados al avance de las obras, la definición de metas, las formas organizativas, la elaboración del reglamento de obras con sus obligaciones y sanciones, así como el diseño del equipamiento comunitario, entre otros aspectos. Para sostener este esquema de corresponsabilidad, el equipo técnico y las familias acordaron un dispositivo de funcionamiento semanal —la asamblea de participantes— en el cual se planificaban las tareas a realizar en obra y se evaluaba el avance de las mismas.

A medida que aumentó el número de familias participantes y se incrementó la complejidad de las obras, fue necesario revisar y diversificar las formas organizativas, generando distintos espacios de decisión y planificación. De este proceso surgieron las comisiones de obras, las reuniones de delegados y las reuniones de grupos de ayuda mutua, que ordenaron la participación y distribuyeron responsabilidades en función de las tareas y los niveles de implicación requeridos.

El rol protagónico asumido por las familias en este período representó un punto de inflexión en la implementación del Plan Juntos, al profundizar las instancias de autogestión y corresponsabilidad comunitaria. Sin embargo, esta ampliación de la participación también generó tensiones y valoraciones divergentes. Un ejemplo ilustrativo fue la facultad que la propia asamblea de participantes llegó a ejercer al decidir sobre la permanencia o exclusión de familias del programa. En varios casos, estas decisiones se fundamentaron en la falta de participación en jornadas colectivas, el incumplimiento de acuerdos previamente establecidos o la ausencia de materiales comprometidos. Tales prácticas dan cuenta, al mismo tiempo, del fortalecimiento de la autonomía colectiva y de los límites y dilemas que emergen cuando la gestión de la participación se traslada a los propios actores

comunitarios.

Estas experiencias pusieron de relieve las tensiones inherentes a los procesos de participación de las familias, especialmente en lo relativo a la toma de decisiones y a la corresponsabilidad en la ejecución de la política pública. En el período siguiente, el Plan Juntos revisó críticamente estas prácticas y reconoció la necesidad de incorporar una perspectiva más amplia, que considerara las condiciones de salud, las responsabilidades de cuidado y las situaciones laborales de las familias, con el fin de contextualizar y resignificar las formas de participación y evitar la reproducción de situaciones de vulnerabilidad. Si bien la Ley del Plan Juntos contempla el egreso de las familias por falta de participación, en este segundo período esta disposición fue sometida a revisión crítica, que permitió flexibilizar algunos nudos de tensión. A partir de la experiencia acumulada, los equipos técnicos e institucionales comenzaron a reconocer que la no participación no siempre respondía a desinterés, sino que en muchos casos se vinculaba a condicionantes estructurales asociados a la salud, los cuidados o el empleo. Esta comprensión dio lugar a un enfoque más abarcativo, orientado a sostener los vínculos y promover la permanencia antes que a sancionar el incumplimiento de forma automática.

Hacia el año 2020, a nivel institucional, el Plan Juntos reconoce la necesidad de repensar las dimensiones de abordaje desde el área social y, dentro de ellas, la participación como categoría central.

Sin desconocer su importancia, los equipos identificaron que la dimensión constructiva, aun siendo un dispositivo potente para habilitar vínculos y generar sentido de pertenencia, no podía seguir funcionando como el núcleo exclusivo de la participación. Esta constatación abre paso a una ampliación conceptual que incorpora ámbitos educativos, laborales y comunitarios como espacios igualmente legítimos para la intervención social y la vinculación de las familias.

Desde esta perspectiva, participar no significa únicamente asistir a la obra o cumplir tareas, sino ser parte activa de un proceso que habilita autonomía, reflexión crítica y capacidad de transformar la realidad.

Este cambio teórico se traduce en transformaciones metodológicas concretas:

a) Nuevos roles y dispositivos organizativos

Sustitución del referente barrial por el referente grupal, reconociendo que la representatividad surge del colectivo participante.

Creación de comisiones de trabajo según intereses, trayectorias y necesidades.

Elecciones secretas, rotación de roles y registros sistemáticos para democratizar los procesos.

b) Diversificación de espacios de participación

La participación deja de circunscribirse a la obra e integra ámbitos educativos, laborales y comunitarios.

Se promueven encuentros regionales y nacionales de participantes que permiten compartir experiencias, intercambiar lecciones aprendidas, que amplían la escala del proceso participativo y habilitan la construcción de ciudadanía.

c) Centralidad de la sistematización

Se incorpora la sistematización como insumo estratégico para retroalimentar la política, proponiendo incluso la participación de un actor externo para garantizar rigor y distancia analítica.

Este período expresa una transformación profunda a la interna del Plan Juntos; la participación dejar de ser un requisito operativo o un dispositivo organizativo centrado en la obra, para convertirse en una dimensión articuladora del proceso socio-habitacional que lo atraviesa en todas sus etapas, desde la selección hasta la pos-obra.

En conjunto, los tres períodos analizados muestran que la participación en el Plan Juntos, lejos de ser una dimensión estática, ha sido un campo fértil para el aprendizaje, la construcción colectiva y la resignificación permanente. Su evolución histórica muestra un camino transitado desde un modelo centrado en la obra y la responsabilidad estricta hacia una mirada más integral que reconoce particularidades y diversidades de todos los actores involucrados.

El camino también ha estado marcado por la capacidad del Plan Juntos de repensarse, revisar sus prácticas y adaptar sus metodologías en pos de las necesidades y demandas de las familias participantes.

Conclusiones

El análisis histórico-crítico del Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos confirma tres etapas claramente diferenciadas: 2010–2015, 2016–2020 y 2020–2024. Cada una introdujo reconfiguraciones normativas, institucionales y metodológicas que incidieron, no solamente, en las modalidades de acceso de los hogares sino en la permanencia en el mismo.

La primera etapa, con participación en obra de carácter obligatorio y débil articulación interinstitucional, impuso exigencias horarias difíciles de sostener para hogares con cuidados a cargo o inserciones laborales precarias, lo que terminó reforzando dinámicas de exclusión. En la etapa intermedia, el énfasis en la articulación con los Programas de Proximidad -*Uruguay Crece Contigo*, *Cercanías* y *Jóvenes en Red*- derivó en un sesgo de acceso, ya que el ingreso se concentró en familias acompañadas por dichos programas. La experiencia dejó aprendizajes operativos y evidenció objetivos y poblaciones objetivo heterogéneos entre programas, además de la ausencia de un trabajo preparatorio conjunto entre equipos de proximidad y equipos territoriales del Plan. También se observaron desajustes temporales entre los plazos de intervención social y el inicio de obra, lo que generó dificultades en la continuidad y coherencia del acompañamiento social, conclusión respaldada por el Convenio Udelar–MVOTMA (EFI, 2017).

El ajuste de 2018 —que amplió las vías de postulación, redefinió la participación y diversificó los grupos de obra— mitigó parcialmente esta brecha y consolidó la noción de *participantes* como sujetos de derecho. En el último período, con la Ley Presupuestal N.º 19.924 y la creación de la DINISU, se consolidó una metodología de selección basada en hogares bajo la línea de pobreza, con necesidades básicas insatisfechas y en situación de precariedad socio-habitacional. Esta redefinición incrementó la transparencia y clarificó la población objetivo, aunque persistieron desafíos vinculados a la interoperabilidad de registros, la articulación a nivel territorial y la coordinación entre las fases de acompañamiento social y obra.

El recorrido analizado ha sugerido una agenda de mejora centrada en fortalecer la

gestión interinstitucional y la participación comunitaria. Ello implica implementar una especie de ventanilla única con trazabilidad de evidencias, definir matrices de roles y tiempos entre instituciones, establecer indicadores verificables por etapa y promover procesos participativos que integren metas formativas y organizativas acordadas con las familias desde el inicio y sostenidas en la pos-obra. Solo mediante estos ajustes será posible consolidar a la vivienda como un verdadero promotor de integración social y ejercicio de ciudadanía, reafirmando el papel del Trabajo Social en la promoción de derechos y en la articulación de políticas públicas inclusivas.

En síntesis, el estudio aporta una lectura sistematizada del Plan Juntos en clave socio-habitacional, que permite comprender su evolución institucional y proyectar aprendizajes aplicables a futuras políticas públicas.

Sus resultados y alcances están lejos de la visión originaria de la Ley de creación del Plan y de Emergencia Habitacional y la impronta que el ex presidente José Mujica quiso dar, generándose como un programa más de la atención pública del MVOT de la precariedad habitacional, que complementa sus acciones con el PMB, PNR y en el último período, con el Plan Avanzar.

A partir de estos hallazgos, se desprenden implicancias sustantivas para la práctica profesional del Trabajo Social.

Implicancias para el Trabajo Social

Los hallazgos subrayan tres aportes estratégicos de la disciplina. Primero, la necesidad de diagnósticos previos que articulen los instrumentos cuantitativos con una comprensión cualitativa de las trayectorias familiares, las redes comunitarias y las dinámicas de violencia, de modo de situar los datos en contextos vitales concretos. Segundo, la función mediadora del Trabajo Social entre niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil e instituciones territoriales, fundamental para reducir la dispersión de competencias y evitar la superposición de programas sobre las mismas familias. Tercero, la construcción de dispositivos de participación flexibles que integren las dimensiones de “formar parte, tener parte y tomar parte” (Rebellato-Giménez, 1997), de manera que la participación deje de operar como barrera de ingreso y se configure como

un proceso de fortalecimiento y emancipación.

La experiencia del Plan Juntos también muestra que en la intervención social se integraron saberes provenientes de distintas disciplinas y campos de práctica que, en algunos momentos, enriquecieron los abordajes metodológicos, pero que en otros casos contribuyeron a desprofesionalizar la intervención social grupal e individual. Este fenómeno recoloca la importancia de afirmar el lugar específico del Trabajo Social en la definición de estrategias, en la conducción de procesos colectivos y en el acompañamiento de las trayectorias familiares.

Trabajar sobre la precariedad y la urgencia desde un dispositivo sectorial como la vivienda encuentra rápidamente sus límites. La intervención sobre el hábitat mejora ciertamente condiciones materiales indispensables, pero no alcanza por sí sola para transformar los entramados de desigualdad o desprotección. Desde la perspectiva del Trabajo Social, estas evidencias marcan la necesidad de promover políticas integrales que articulen el componente habitacional con cuidados, salud, educación, ingresos y acceso a la justicia, así como de equipos con tiempo y condiciones institucionales para sostener procesos de mediano y largo plazo.

Desafíos que aún persisten

A partir del análisis desarrollado en el capítulo 4 y de los lineamientos presentes en documentos institucionales del Plan Juntos y del MVOT, la trayectoria del programa permite identificar cinco desafíos críticos.

Primero, el sesgo en la puerta de entrada persiste cuando la postulación depende de instituciones con alcance limitado. Por ello resulta prioritario avanzar hacia un sistema unificado de ventanilla única que combine criterios técnicos con validación territorial colaborativa. Este desafío implica pensar alternativas que eviten que las familias lleguen por sus propios medios a “anotarse para la vivienda”, sin un conocimiento previo de cómo funciona el programa ni de las exigencias que plantea para el ingreso y la permanencia.

Segundo, las inconsistencias en el acompañamiento familiar demandan convenios marco precisos que definan roles, tiempos y estrategias de intervención claras para cada

entidad derivante. La experiencia analizada muestra que las diferencias en la intensidad, la duración y los criterios de intervención repercuten directamente en la continuidad de los procesos de las familias y en la calidad de los apoyos brindados.

Tercero, la fragmentación de registros y la sobrecarga operativa requieren integrar las bases de datos del MVOT, la DINISU, el MIDES y los Gobiernos Departamentales, mediante protocolos de interoperabilidad y protección de datos. La ausencia de sistemas articulados dificulta el seguimiento de las trayectorias y multiplica tareas administrativas que restan tiempo al trabajo directo con los núcleos familiares.

Cuarto, la violencia territorial impone la incorporación de análisis de seguridad urbana y de redes de apoyo en toda factibilidad de obra, a fin de evitar que la solución habitacional perpetúe situaciones de riesgo o se convierta en una vulneración adicional para las familias. La identificación de contextos con alta presencia de violencia, consumo problemático de sustancias o conflictos vecinales complejos exige dispositivos específicos de abordaje interinstitucional.

Quinto, el déficit presupuestal frente a una demanda creciente insta a consolidar alianzas público-privadas y a activar fuentes multilaterales de financiamiento que garanticen la sostenibilidad de las soluciones habitacionales. La magnitud de la precariedad socio-habitacional, tal como se evidencia en los datos examinados, excede las capacidades presupuestales de un único programa y requiere estrategias de cofinanciamiento y de planificación de largo plazo.

En respuesta a estos desafíos, las siguientes líneas de acción se proponen como orientaciones para el futuro de la política habitacional y del propio Plan Juntos, en diálogo con la evidencia recogida y con los insumos generados por los equipos técnicos e institucionales.

Proyecciones de política y líneas de investigación

El futuro inmediato de la política habitacional en Uruguay exige avanzar hacia enfoques de hábitat integral que combinen solución habitacional, infraestructura básica, movilidad y servicios sociales. Será imprescindible diseñar evaluaciones de impacto

longitudinal —a cinco y diez años— que midan la calidad de vida pos-obra e incorporen indicadores de salud, educación y cohesión social. La innovación tecnológica, mediante plataformas digitales de seguimiento comunitario, puede mejorar la transparencia y empoderar a las familias en la gestión de su hábitat. Por último, el análisis comparativo con programas homólogos de la región podría permitir extraer lecciones transferibles y mejorar la eficiencia del modelo.

Reflexiones finales

La experiencia del Plan Juntos demuestra que la vivienda puede constituirse en un motor de transformaciones sociales cuando se articula con un análisis contextual, participación genuina y voluntad política sostenida. Sin embargo, las reconfiguraciones normativas y metodológicas analizadas evidencian que la garantía del derecho a un hábitat digno continúa sujeta a decisiones coyunturales, capacidades técnicas desiguales y presupuestos estructuralmente insuficientes. A la luz de estos aprendizajes, la etapa venidera debería trascender la lógica de programa y avanzar hacia la consolidación de un sistema público de integración socio-habitacional, sustentado en las lecciones derivadas de los primeros quince años de implementación.

La focalización estricta, necesaria en la fase de emergencia, seguirá siendo una herramienta válida para atender territorios donde aún no se prevén proyectos de mayor escala, como los realojos. Es imprescindible incluir a aquellos hogares que, si bien hoy no se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad, podrían derivar en situaciones de precariedad crónica si no se interviene oportunamente. Este tipo de hogares en todos los períodos de funcionamiento del programa han sido detectados por los equipos territoriales del programa sin llegar a ser participantes del mismo.

En este sentido, la selección de zonas de intervención deberá basarse en un mapeo socio-territorial actualizado, capaz de integrar indicadores de pobreza, déficit habitacional y violencia territorial, entre otros, anticipando riesgos y orientando los recursos hacia los contextos donde el deterioro urbano amenaza con convertirse en factor de expulsión residencial. Dichas estrategias requieren la participación coordinada de los actores institucionales involucrados —educación, salud, seguridad, trabajo, planificación y ordenamiento territorial— para lograr abordajes integrales y sostenibles.

El éxito futuro de las políticas socio-habitacionales dependerá de acuerdos políticos de co-gestión que articulen ministerios, gobiernos departamentales, academia y sociedad civil en torno a metas verificables y plazos definidos, respaldados por mecanismos sólidos de transparencia y control ciudadano.

Iniciativas como la articulación con espacios académicos —entre ellos el Centro de Vivienda y Hábitat (CEVIHA) de la FADU y otros ámbitos universitarios—, con los distintos departamentos de Trabajo Social del Sistema Público de Vivienda y con el Observatorio de Asentamientos de la Intendencia de Montevideo, entre otros, cumplen un papel central en la producción de conocimiento y en la generación de reflexiones que pueden contribuir a una mirada más amplia sobre la vivienda y el hábitat.

El derecho a la vivienda favorece su efectividad cuando la política habitacional pasa de la intervención puntual a la planificación anticipatoria. Será necesario que la participación se afirme como una herramienta de apropiación y no como condición de acceso y permanencia, y que la lógica presupuestaria valore la prevención de la exclusión tanto como la reparación de sus consecuencias. Solo así la inserción de los núcleos familiares dejará de depender de rutas de acceso inciertas y podrá transformarse en un camino firme hacia la ciudadanía plena y la inclusión social sostenible.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V., y Courtis, C. (2006). *Los derechos sociales como exigibles*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Capel Cotogno, C. (2022). *¡A voluntad!: El voluntariado en la producción social del hábitat urbano. Techo Uruguay y el Plan de Integración Socio-habitacional Juntos (2010–2015)* [Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales]. Repositorio Colibrí. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/36446>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CEPAL. (2022). *Desigualdades urbanas y políticas de vivienda en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2001). *Observación general N.º 4: El derecho a una vivienda adecuada*. Naciones Unidas.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1967). Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>
- Cortés, R., y Genta, N. (2019). *Trabajo Social y políticas públicas: aportes para su comprensión crítica*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- De Mattos, C. A. (2010). *Globalización, urbanización y desigualdad en América Latina: una perspectiva crítica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Farha, L. (2020). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada*. Naciones Unidas.
- Fernández, M. (2017). *Políticas de vivienda en Uruguay: una mirada histórica*. Montevideo: Universidad de la República.
- Grassi, E. (2003). *La cuestión social hoy. Elementos para un análisis crítico*. Buenos Aires: Eudeba.
- Instituto Nacional de Estadística. (2010). *Encuesta Continua de Hogares 2010. Principales resultados*. INE. <https://www.ine.gub.uy/web/guest/encuesta-continua-de-hogares>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Censo de población, hogares y viviendas 2023*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- Magri, C. (2013). *Plan Juntos: Una política pública emergente para el acceso a la vivienda*

digna en Uruguay. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2023, 7 de junio). *Síntesis de procedimientos: Proceso de selección de familias*. Juntos - Integración Social y Educacional, Entre todos, Sistema Público de Vivienda.

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (s. f.). *Plan Juntos - Plan de Integración Socio-Habitacional*. En Políticas y Gestión. Recuperado el 12 de junio de 2025, de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/juntos-plan-integracion-socio-habitacional>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2015). *Plan quinquenal de vivienda 2015–2020*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Nahoum, B., y González, J. (2011). *Condiciones de vivienda y derecho al hábitat en asentamientos de Montevideo*. Montevideo: Universidad de la República.

Netto, J. P. (2011). *Transformaciones recientes del Trabajo Social en América Latina*. *Revista Katálisis*, 14(2), 144-152.

Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París: Organización de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Ortiz Flores, E. (2003). *La vivienda como derecho humano*. Ciudad de México: HIC-AL.

Pintos, A., y Píriz, G. (2015). *Procesos de urbanización y derecho a la vivienda en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos. (2013). *Plan de trabajo para el área de voluntariado* (Documento interno). Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Rebellato, J. L., y Giménez Guralnik, L. (1997). *Ética de la autonomía*. Roca Viva.

Rolnik, R. (2019). *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Universidad de la República (Udelar) y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). (2017). *Convenio de evaluación de experiencias del Plan Juntos (EFI)*. Montevideo, Uruguay.

Uruguay, Poder Ejecutivo. (2010). Decreto N.º 171/010. *Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Poder Ejecutivo.

Uruguay, Poder Ejecutivo. (2011). Decreto N.º 482/011. *Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Poder Ejecutivo.

Uruguay, Poder Legislativo. (2010). Ley N.º 18.829. *Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Poder Legislativo.

Uruguay, Poder Legislativo. (2015). Ley N.º 19.355. *Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Poder Legislativo.

Uruguay, Poder Legislativo. (2020). Ley N.º 19.889. *Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Poder Legislativo.

Uruguay, Poder Legislativo. (2020). Ley N.º 19.924. *Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Poder Legislativo.

Anexos

Imágenes de desarrollo del Plan Juntos



Fuente: Diario Atlas



Fuente: GUB.uy



Fuente: GUB.uy