



## HACER VIVIENDA ES HACER CIUDAD

### Cómo se hace ciudad en el Plan Juntos de Montevideo, entre 2012-2022

Making a home is making a city

How the city is made in the Plan Juntos from Montevideo, between 2012-2022

**Stephanie García, Susana Torán, Laura Bozzo**

*FADU, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Uruguay*  
*[stephanie.farq@gmail.com](mailto:stephanie.farq@gmail.com) [storan@fadu.edu.uy](mailto:storan@fadu.edu.uy) [lbozzo@fadu.edu.uy](mailto:lbozzo@fadu.edu.uy)*

#### RESUMEN

En 2010, el expresidente José Mujica, declaró la emergencia de la población en situación de precariedad socio habitacional. Posteriormente, crea en 2011 el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos para atender la emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de los programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida y promover la integración socio espacial. El Plan Juntos realiza intervenciones multidimensionales en el territorio, aborda la vivienda y la provisión de servicios públicos. Las familias participan en la construcción de sus viviendas mediante la ayuda mutua o autoconstrucción. Es un programa de vivienda relativamente nuevo del Uruguay. En el devenir de estos años, ha modificado la intervención en el barrio, la participación de las familias y las tecnologías constructivas utilizadas. Esas modificaciones se reflejan en la calidad y materialidad de las viviendas, en la apropiación de los beneficiarios y su pertenencia al barrio o territorio.

**Palabras clave:** evaluación integral; vivienda social; vulnerabilidad habitacional; proyectos.

**Bloque temático:** 1. Ciudad y Proyecto. **Tema:** Planificación, políticas y gobernanza.

#### ABSTRACT

In 2010, former President José Mujica declared an emergency for the population in a precarious social housing situation. Subsequently, in 2011 he created the Juntos Social-Housing Integration Plan to address the social-housing emergency of the poorest sectors, excluded from State housing programs, through actions aimed at improving the quality of life and promoting socio-spatial integration. . The Plan Juntos carries out multidimensional interventions in the territory, addresses housing and the provision of public services. Families participate in the construction of their homes through mutual aid or self-construction. It is a relatively new housing program in Uruguay. In the course of these years, it has modified the intervention in the neighborhood, the participation of families and the construction technologies used. These modifications are reflected in the quality and materiality of the houses, in the appropriation of the beneficiaries and their belonging to the neighborhood or territory.

**Keywords:** comprehensive evaluation; social housing; housing vulnerability; projects.

**Thematic clusters:** (City and Project) **Topic:** (Planning, policies and governance)

## Introducción

Hacer ciudad hoy es ante todo hacer ciudad sobre la ciudad, crear nuevas centralidades y ejes articuladores que den continuidad física y simbólica (...) favorecer la mixtura social y funcional en todas las áreas (Borja, 2000). Por ello es necesario atender a programas que generen ciudad, que generen viviendas como parte de la ciudad, pero sobre todo que generen vínculos de pertenencia, eliminando según el autor, la segregación espacial y económica que crea lugares de extrema pobreza y marginalidad.

En este sentido, los conceptos de hacer ciudad e integrar ciudad se relacionan con el fin de brindar respuestas a cuestiones urbanas como lo menciona (Agarez, R. 2018). La calidad urbana potencial de un proyecto está en juego al evaluarla en función de la ubicación, el tamaño y la forma, volviéndose más delicado este criterio cuando la población destinataria se caracteriza por tener muy bajos recursos. Debe generarse un nuevo contexto para el diseño e implementación de políticas urbanas, y en particular de vivienda, por lo tanto es fundamental la integración de estas políticas a nivel central en articulación con las especificidades, la autonomía y la participación a nivel local y comunitaria. Estos conceptos reflejan la base simbólica que se pretendió abordar con el Plan Juntos.

En 2010, el expresidente José Mujica mediante el Decreto 171/010 del Poder Ejecutivo declaró la situación de emergencia de la población en estado de precariedad socio habitacional. Posteriormente, con la Ley Nº 18.829/2011 se dio origen al Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos.

El Artículo 2 de la ley señala que el objetivo del Plan es: “atender la situación de emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de los programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida, promover la integración socio espacial y fortalecer la participación ciudadana”. En otras palabras, se propone combatir la pobreza, la indigencia y recomponer el tejido social en las zonas más postergadas del país.

El Plan trabaja en las áreas territoriales críticas con un enfoque colectivo, atendiendo las necesidades de refacción y mejora de las viviendas dispersas o construyendo viviendas nuevas, a la vez que fomenta la participación e integración socio-comunitaria de las familias beneficiarias. Conforman grupos de familias que trabajan junto a los equipos técnicos instalados en cada uno de los territorios. La propuesta implica la autoconstrucción o la ayuda mutua por parte de las familias en la construcción de las viviendas y el involucramiento en actividades vinculadas a tres dimensiones consideradas prioritarias desde el Área Social: el desarrollo comunitario, la perspectiva de género y la participación ciudadana.

A partir de intereses, inquietudes y necesidades de los participantes se promueven acciones para la capacitación, la generación de proyectos y espacios colectivos, el trabajo solidario, la cultura y la recreación, la promoción y cuidado de la salud y la participación en distintos ámbitos sociales y comunitarios.

El Plan Juntos en un principio era un plan de vivienda social dirigido a las familias que quedaron sumergidas en una situación de pobreza extrema debido a la crisis social y económica de 2002, la que agudizó los problemas habitacionales en el Río de la Plata. Ese año, el número de asentamientos irregulares en Uruguay ascendía a 562, en los cuales 257.000 personas se encontraban en condiciones de hacinamiento (duermen dos o más personas por habitación).

Es importante destacar que el Plan ha experimentado diversos cambios desde su creación hasta hoy. Comenzó bajo la órbita del Poder Ejecutivo en la presidencia de José Mujica (2010 – 2015), periodo en el que tuvo escaso contacto con la estructura institucional del área de la vivienda (Magri, 2013). A partir del 2016 pasa a integrar la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). Y en la actualidad, más específicamente desde el año 2020 forma parte de una nueva institución: la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) también del MVOT, la que modifica los objetivos iniciales del Plan y las estrategias de atención socio-habitacionales de la población más vulnerable.

## 1. Metodología

La metodología aplicada para el estudio de los casos seleccionados es la que ha desarrollado el equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social (Gilboa et al, 1999). Comprende el análisis y una evaluación integral de los aspectos físico, económico y social que se puede hacer en fase de pre-construcción, a nivel de proyecto, o posterior a la ejecución y ocupación de las viviendas. En este artículo se presenta una evaluación pos-ocupación

Se seleccionaron tres conjuntos realizados en diferentes períodos del Plan, los que difieren en la forma de actuar y gestionar el territorio. Se analizaron las actuaciones en los barrios Luis Batlle Berres, Las Cabañitas y Campo Galusso (Ver Fig. 01 y Tabla 1).

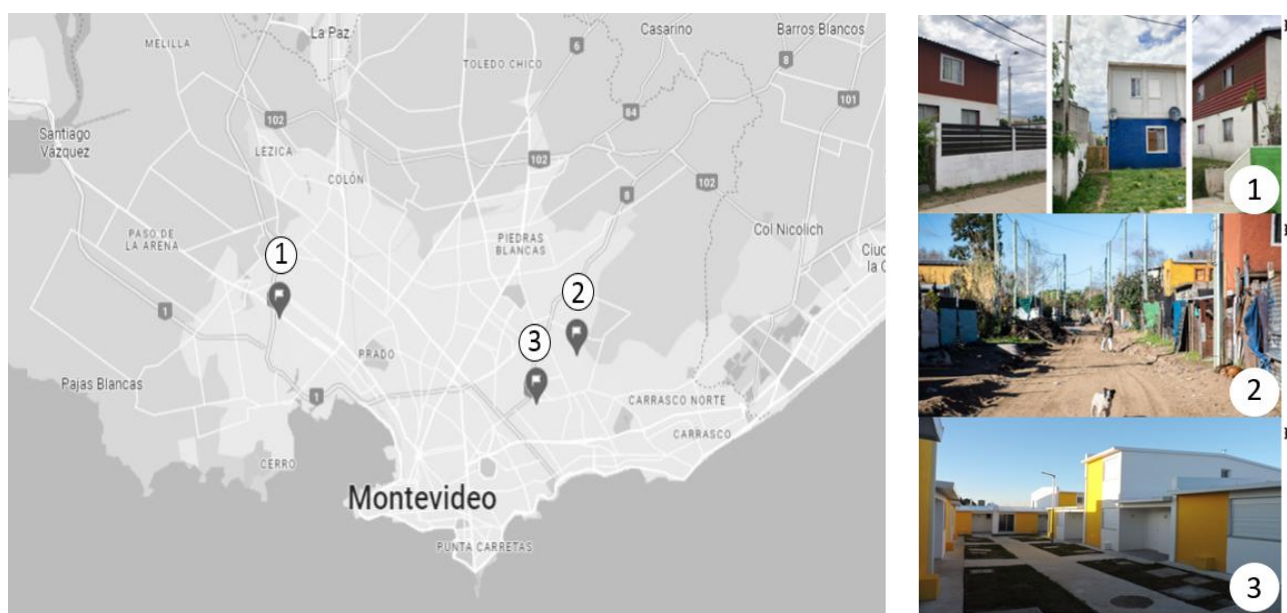


Fig. 01. Ubicación de los conjuntos: 1. Luis Batlle Berres 2. Las Cabañitas. 3. Campo Galusso. Elaboración propia.

Nombre del conjunto	Cantidad de viviendas	Inicio de la obra	Término de la obra	Actuación en el territorio
1 - Luis Batlle Berres	426	2010	2018	Relocalización (reajolos) de familias provenientes de diferentes barrios y asentamientos de Montevideo al que se agregan cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Las familias aportan mano de obra en la construcción de las viviendas.
2 - Las Cabañitas	85	2010	2017	Regularización del asentamiento y mejora de las viviendas existentes en la zona, con participación de los usuarios en la construcción de sus viviendas. Realjo de algunas familias.
3 - Campo Galusso	29 de 101	2020	2022 etapa 1	Regularización del asentamiento existente, viviendas construidas por una empresa. Los beneficiarios participan en acciones comunitarias.

Tabla 1. Viviendas construidas en cada conjunto y forma de actuación en el territorio. Elaboración propia.

Los instrumentos empleados para el análisis son el estudio de recaudos gráficos y escritos, la inspección visual de las viviendas, entrevistas colectivas a usuarios y técnicos actuantes.

En el estudio de casos se tomaron como referencia los tres órdenes utilizados por Serpa, F. (2015) con relación al análisis de proyectos de vivienda urbana de promoción pública. La autora define por un lado, el análisis del carácter supraestructural en concordancia con las cuestiones sociopolíticas y por otro las cuestiones estructurales que tienen relación con la materialidad y su conjunto, como se distribuyen en la ciudad, su relación con las infraestructuras y movilidad; lo que finalmente hace comprender la forma urbana por la lectura de sus partes.

## 2. El devenir institucional del Plan Juntos

Los recursos económicos con los que contaba el Plan en el primer período, eran los aportes propios del presidente Mujica y la solidaridad de instituciones públicas y privadas. En sus inicios según lo menciona uno de los técnicos del Plan “hubo algunas donaciones, se consiguió rápidamente un camión, una retroexcavadora, algunas máquinas y herramientas” (...) “se fue dando una organización muy grande porque en pocos meses pasó de tres personas designadas por el Presidente a ser como una gran empresa”, exfuncionario del Plan Juntos (comunicación personal, 16 de agosto de 2022).

Cuando se formula el nuevo Plan Quinquenal de Vivienda para 2015-2020 el Plan Juntos pasa a la DINAVI y se complementa con el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Plan Nacional de Relocalización (PNR). Estas modificaciones trajeron como consecuencia una nueva manera de aproximarse a la problemática habitacional para los sectores más vulnerables. Se realiza un abordaje de la Precariedad Dispersa y de la Vulnerabilidad Socioeconómica (Plan Juntos, 2016). Esta modalidad se aplicó desde setiembre 2016 a noviembre 2019 en varios Departamentos del país incluyendo Montevideo.

Finalmente, la Ley N° 19.889 de Urgente Consideración de julio de 2020, creó la DINISU, con el objetivo de coordinar la acción conjunta del Plan Juntos, el PMB y el PNR. La DINISU define que el Plan Juntos atenderá las situaciones graves de precariedad socio-habitacional en modalidad nucleada y dispersa, realizará acciones de mejoramiento de la vivienda con relativa urgencia, en coordinación con otras instituciones como el Ministerio de Desarrollo Social o Ministerio del Interior. El PMB intervendrá en asentamientos irregulares con posibilidad de ser consolidados. Regularizará las propiedades, mejorará las infraestructuras urbanas y el acceso a equipamientos sociales y el PNR se ocupará de la relocalización de viviendas situadas en zonas inundables o contaminadas.

### 3. Metodología de evaluación e indicadores

La metodología se basa en la división del estudio en tres grandes aspectos: físico, económico y social. Cada aspecto está definido por criterios (cada uno de los atributos a analizar, contenidos en cada aspecto, y que inciden en la calificación final de una propuesta). Por análisis global o por comparaciones dos a dos (Fig. 02), se define el peso relativo que representa cada uno de ellos en la evaluación.

CRITERIOS FÍSICOS	SE	SF	I	DU	DT	DA	FU	EM	IE	
	vs	vs	vs	vs	vs	vs	vs	vs	vs	
SEGURIDAD ESTRUCTURAL		0		0	0	0	0	0	0	
SEGURIDAD FRENTE AL FUEGO	1		0,5	0,5	0	0	0	0	0	
IMPERMEABILIDAD	1	0,5		0,5	0	0	0	0	0	
DURABILIDAD	1	0,5	0,5		0	0	0	0	0	
DESEMPEÑO TÉRMICO	1	1	1	1		0	0,5	0,5	0	
DESEMPEÑO ACÚSTICO	1	1	1	1	1		1	1	0	
FUNCIONALIDAD	1	1	1	1	0,5	0		0,5	0	
EMPLAZAMIENTO	1	1	1	1	0,5	0	0,5		0	
INTEGRACIÓN AL ENTORNO	1	1	1	1	1	1	1	1		
SUMA	8	6	6	6	3	1	3	3	0	36
SUMA PONDERADA	11,11	8,33	8,33	8,33	4,17	1,39	4,17	4,17	0,00	50
COEFICIENTE	5,56	5,56	5,56	5,56	5,56	5,56	5,56	5,56	5,56	50
PONDERACIÓN	16,67	13,89	13,89	13,89	9,72	6,94	9,72	9,72	5,56	100

Fig. 02. Comparación dos a dos. Elaboración propia.

Cada uno de los criterios está compuesto por sub-criterios (criterios de segundo orden, tercer orden, etcétera), que son ponderados entre ellos con la misma dinámica de dos a dos. La medición de cada sub-criterio se realiza con indicadores (parámetros que permiten definir en qué nivel se encuentran las diferentes alternativas con relación a cada criterio, constituyendo los elementos de medición), para los cuales se establecen mínimos (umbral) con los que se compara la propuesta estudiada. Esto permite realizar una calificación, primero parcial por criterio que va de 1 (peor calificado) a 5 (mejor calificado). Las ponderaciones relativas y las absolutas viabilizarán una calificación parcial y luego final para cada criterio y, en conclusión, para el aspecto, a modo de ejemplo puede verse la matriz de la evaluación integral en la Fig.03. Para el presente artículo se analizará especialmente el criterio de Emplazamiento.



ASPECTO o GRUPO DE CRITERIOS	CRITERIOS	PONDERACIÓN (%)		CALIFIC.	INCIDENCIA PONDERADA		CALIF. POR ASPECTO
		RELATIVA	ABSOLUTA		RELATIVA	ABSOLUTA	
<b>FÍSICO</b> 33.40%	SEGURIDAD ESTRUCTURAL	16,67	5,6	5,00	0,8	0,28	
	SEGURIDAD FRENTE AL FUEGO	13,89	4,6	2,60	0,4	0,12	
	IMPERMEABILIDAD	13,89	4,6	5,00	0,7	0,23	
	DURABILIDAD	13,89	4,6	4,93	0,7	0,23	
	CONFORT TERMICO	9,72	3,2	2,66	0,3	0,09	
	CONFORT ACUSTICO	6,94	2,3	2,22	0,2	0,05	
	FUNCIONALIDAD	9,72	3,2	4,18	0,4	0,14	
	EMPLAZAMIENTO	9,72	3,2	4,65	0,5	0,15	
	INTEGRACIÓN AL ENTORNO	5,56	1,9	4,53	0,3	0,08	
<b>CALIFICACIÓN FÍSICA</b>							<b>4,10</b>
<b>ECONÓMICO</b> 33.30%	INVERSION TOTAL / m <sup>2</sup>	45,0	15,0	3,61	1,6	0,54	
	COSTO DE MANTENIMIENTO / m <sup>2</sup>	25,0	8,3	4,13	1,0	0,34	
	MANO DE OBRA / UR invertida	10,0	3,3	1,09	0,1	0,04	
	INSUMOS NACIONALES	5,0	1,7	3,50	0,2	0,06	
	TIEMPO DE OBRA	15,0	5,0	1,00	0,2	0,05	
<b>CALIFICACIÓN ECONÓMICA</b>							<b>3,09</b>
<b>SOCIAL</b> 33.30%	AMBITO FAMILIAR	25,0	8,33	4,47	1,1	0,37	
	AMBITO COMUNITARIO	25,0	8,33	3,23	0,8	0,27	
	ASESORAMIENTO TÉCNICO	25,0	8,33	3,50	0,9	0,29	
	APROPIACION	25,0	8,33	4,15	1,0	0,35	
<b>CALIFICACIÓN SOCIAL</b>							<b>3,84</b>
<b>CALIFICACIÓN FINAL</b>							<b>3,68</b>

Fig.03. Matriz de evaluación. Elaboración propia.

## 4. Los conjuntos estudiados

### 4.1. Conjunto Luis Batlle Berres 2010-2018

El proyecto de este conjunto comienza en el segundo semestre del 2010. Corresponde a una intervención territorial bajo la modalidad de creación de “barrio nuevo” o “nueva oferta”. Se plantea ofertar vivienda nueva a los usuarios seleccionados. El conjunto se emplaza frente a la Ruta Nacional N°5 y a seis asentamientos irregulares situados en la microrregión de la cuenca baja del arroyo Pantanoso. Se trata de un terreno exento de nueve hectáreas donado por el Ministerio del Interior en el que conviven hasta hoy diferentes realidades. El terreno era un gran basural cercano a una torre de alta tensión.

Desde la planificación del barrio estuvo presente la idea de “mixtura<sup>1</sup>” social en un mismo territorio por ello se proyectaron aproximadamente 426 viviendas nuevas donde 50 serían para la tropa de las Fuerzas Armadas (FFAA), 200 para los destinatarios del Plan Juntos y 5 conjuntos de cooperativas de vivienda de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). En el año 2012 se suma una sexta cooperativa (Fig. 04).



Fig. 04. Conjunto Luis Batlle Berres. A la izquierda imagen satelital de 2012. Al centro imagen satelital de 2022. A la derecha viviendas del Plan y Cooperativas de FUCVAM. Elaboración propia en base a Google maps.

Luis Batlle Berres se constituyó con familias provenientes de diferentes zonas de Montevideo y en situación de extrema vulnerabilidad: “estas familias estaban dispersas, vivían en varios barrios y no tenían ningún lugar a donde ir. Estaban en los conventillos de la periferia. No tenían suelo. Entonces, hubo que conseguir terrenos

<sup>1</sup> <https://www.jbcdepirapolis.com.uy/2012/12/plan-juntos-comienza-la-construccion-de.html>

para esta gente excluida” Inicialmente “la premisa de diseño de las viviendas fue que las familias pudieran participar en la construcción, aportando mano de obra (...) se decidió qué tipo de vivienda construir, tamaño y forma del predio. También se pensó mucho en el sistema constructivo más adecuado para que pudieran trabajar las mujeres jefas de hogar. Lo primero que se utilizó fue el bloque autotrabante<sup>2</sup> porque admite el aporte de la mano de obra de las beneficiarias”, exresponsable del Plan Juntos (comunicación personal, 20 de agosto de 2022)

De este modo, la construcción de las viviendas se realizó emulando al sistema cooperativo por ayuda mutua, los beneficiarios debían asistir a las asambleas para la toma de decisiones, a las actividades de integración socio comunitaria además de cumplir de 20 a 24 horas de trabajo semanal para la construcción de sus propias viviendas y de sus compañeros. Así lo expresa una jefa de hogar, beneficiaria de una vivienda “Trabajábamos en todas las casas, hice todo el proceso desde las primeras” (...) “doblar los estribos, fue lo que más me gustó hacer y me gustaría conseguir un trabajo relacionado a la herrería en obra”, beneficiaria de Luis Batlle Berres (comunicación colectiva, 29 de octubre de 2022).

Luis Batlle Berres se construyó en tres etapas. En la primera se realizaron viviendas de dos niveles con mampostería tradicional (bloques estándar y bloques autotrabante), en la segunda y tercera etapa la construcción tradicional se redujo solo a la planta baja y sistemas constructivos no tradicionales en la planta alta: en unos casos se usó el sistema NOX<sup>3</sup> o contenedores que fueron donados por una empresa, y en la tercera etapa se construyó con paneles de madera de Ñandé<sup>4</sup>.

Para las diferentes etapas se contó con colaboración de las brigadas solidarias del Sindicato Único Nacional de la Construcción y ramas Afines (SUNCA), organizaciones sociales, educativas y la Facultad de Arquitectura, entre otros. Cabe señalar que las cooperativas de viviendas por ayuda mutua se construyen con sistemas tradicionales y el aporte en mano de obra de sus asociados, cada familia, tiene el derecho de uso y goce de una vivienda, no son propietarios. En el Plan Juntos la tenencia de la vivienda es en comodato.

Las tareas a las que se dedicaron los beneficiarios durante el período de obra fueron variadas, por ejemplo, excavaciones para cimientos, trabajos de herrería, levantamiento de paredes, transporte de materiales, doblado de hierros, para las que recibieron una capacitación previa. Actualmente no existe una cohesión social y territorial entre las Cooperativas y las viviendas del Plan. Algunas cooperativas han colocado rejas perimetrales en sus conjuntos. Se construyó un centro comunitario integrador en el que actualmente se está conformando una biblioteca. Una de las vecinas del lugar manifestó que “hay una diferencia grande, una diferencia enorme entre la gente que viene del Plan Juntos y la de las cooperativas”. Hay rotación, una cierta rotación de gente que va y viene, vende su vivienda, también del Plan Juntos, eso no tiene ningún seguimiento en este momento”. (...)Las cooperativas hace muy poquito que terminaron de construir y de hecho ahora, hay un incipiente asentamiento irregular pegado al Plan Juntos, lamentablemente”, Referente del barrio (comunicación personal, 6 de septiembre, 2022).

### **4.3. Conjunto Las Cabañitas**

Las Cabañitas se ubica en la periferia al este de Montevideo, en el territorio del Municipio F (Fig. 06). El Plan Juntos comienza a trabajar en el lugar en el 2010. En el barrio existía una red interinstitucional con la red de asentamientos irregulares, y el Programa de Integración Metropolitana (PIM), que desde la Universidad de la República, trabajaba con el proyecto de extensión “Recreando la alimentación” y una práctica curricular del Instituto Superior de Educación Física (ISEF) (Bozzo, 2011).

“El asentamiento estaba ubicado en lo que iba a ser la prolongación de la calle Ravignani, cuando llovía en invierno, el agua se metía en todo el barrio. El saneamiento pasaba por el medio del barrio, las viviendas estaban construidas encima del saneamiento, pero no tenían saneamiento” (...) El barrio se organiza y se proponen los casos más urgentes de necesidad de vivienda de los vecinos (...) fue como una modalidad de

---

<sup>2</sup>Bloque de hormigón vibrocompactado, autotrabante, autoportante a cargas verticales con junta seca.

<sup>3</sup>Estructura de perfiles de duraluminio que conforma un panel revestido con placas de fibrocemento y aislación térmica en el interior.

<sup>4</sup>Paneles con estructura de madera y tableros contrachapados por ambas caras, aislación térmica más barreras al agua y al vapor.

trabajo muy sobre la marcha y trabajando estrechamente con ellos. La construcción fue apoyada por el Ministerio de Transporte en primera instancia y se trabajó con varios actores, nuevamente la brigada del SUNCA, Jóvenes en peligro y Brigada Codo a Codo”, exfuncionario del Plan (comunicación personal, 16 de agosto de 2022).



Fig. 06 Conjunto Las Cabañitas. A la izquierda imagen satelital de 2012. Al centro imagen satelital de 2022. A la derecha viviendas del barrio Las Cabañitas. Elaboración propia en base a Google maps.

Se construyó mediante la modalidad ayuda mutua donde cada familia aportaba horas colectivas de trabajo semanales, una vez que las familias cumplían con el aporte semanal de las horas colectivas, podían continuar esa semana trabajando en su propia vivienda. “Hacíamos reuniones semanales definiendo semana a semana que era lo que íbamos a hacer, en qué casa se iba a trabajar, haciendo qué tarea y pensando qué se precisaba en función de lo que había y trabajaban ellos organizadamente. Trabajaban todos en la casa de todos o más o menos, se organizaba por barrio, pero era como un trabajo colectivo, meterle mano fuerte a una vivienda para que viva mejor y después seguimos con otra y otra”, exfuncionario del Plan (comunicación personal, 16 de agosto de 2022).

No se logró realizar el total de las 100 viviendas previstas pero se logró un contacto estrecho en su momento con los usuarios del Plan, y contemplar a la totalidad de sus integrantes en sus diversas necesidades. Actualmente el plan de Atención Básica a la Ciudadanía (ABC) de la Intendencia de Montevideo continúa realizando obras de pavimentación.

#### 4.4. Conjunto Campo Galusso

Campo Galusso es un asentamiento irregular ubicado en la trama urbana consolidada en el Barrio La Unión, en un predio de 2000 m<sup>2</sup> (Fig. 07). El Plan Juntos se involucró a partir de mayo 2020 para trabajar con las familias, incorporando los temas que refieren al cuidado ambiental. Esta intervención es parte del Plan Quinquenal, que estima entregar 101 viviendas en total. Se divide en tres etapas, la primera comenzó en julio del 2020 para realojar 29 familias. Se construyeron 29 viviendas para 82 personas en total, de los cuales 60 son adultos, 22 menores de edad y 19 de los núcleos familiares tienen jefatura femenina.

En esta actuación se utiliza la contratación tipo “llave en mano” con una modalidad que incluye el Proyecto y el Precio (PP) en terrenos que son propiedad del MVOT. Este tipo de contrato comprende todas las obras y gestiones. El proyecto como la obra queda en manos de una empresa contratada mediante licitación pública.





Fig. 07 Conjunto Campo Galusso. A la izquierda imagen satelital del año 2012 al centro imagen satelital del año 2022. Elaboración propia en base a Google maps

En 2022 se entregaron diez viviendas de 1 dormitorio (40 m<sup>2</sup>), diez viviendas de 2 dormitorios (51 m<sup>2</sup>) y nueve viviendas de 3 dormitorios (68 m<sup>2</sup>), teniendo en cuenta la composición del núcleo familiar: hogares unipersonales, parejas sin hijos, hogares monoparentales y nucleares con hijos. La primera etapa de la obra culminó en agosto del año 2021. En cuanto a la materialidad, se utilizó hormigón armado para cimentaciones y losas, y mampuestos autoportantes de hormigón celular curados en autoclave para muros.

En esta intervención una de las áreas que se aborda es un enfoque ambiental sustentable, a través de diferentes talleres que tuvieron en cuenta a la hora de proyectar las viviendas, la creación de un sector para huertas comunitarias donde participa el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Universidad con diferentes programas y actividades como conversatorios sobre salud mental y adicciones en coordinación con la Junta Nacional de Drogas y también se abordan situaciones de violencia intrafamiliar.

En este caso las familias no aportaron horas de mano de obra para la construcción de las viviendas, si cumplieron horas de participación en acciones comunitarias y asistiendo a los talleres. Esto generó una participación diferente, según lo cuenta una de las usuarias del Plan “Las horas que nos daban a nosotros eran de participación en los talleres. Eran horas sociales, no constructivas como en otros asentamientos” (...). El problema acá, es que la gente no se une y esto también generó un impacto en la inseguridad del barrio donde hoy por hoy, en ese sentido el barrio cambió”, usuaria del Plan (comunicación personal, 11 de noviembre de 2022).

## 5. Emplazamiento

En la evaluación, se incluye este criterio con el espíritu de estimular aquellos emplazamientos en la ciudad y el territorio destacando los que mediante su ubicación aporten mayor confort para los habitantes y que permitan hacer uso de la infraestructura, dado que es importante valorar los equipamientos y la infraestructura de servicios a los que un conjunto de viviendas accede y que van a formar parte de la calidad de vida de sus usuarios. Cuando se analiza un espacio arquitectónico y su entorno, es posible recurrir a una reproducción de la vida cotidiana de sus habitantes, para comprender el sentido y la funcionalidad de sus espacios sociales (Equipamiento) así como la accesibilidad a la Infraestructura de Servicios y a las facilidades de Circulación (Fig. 08). Esto hace a que los conjuntos integren la trama urbana consolidada con servicios existentes o que configuren con su implantación la aparición de nuevos servicios en el territorio.

Se han fijado pautas que hacen referencia al espacio urbano marco de una vida comunitaria cotidiana. Las pautas urbanísticas para los Equipamientos tienen en cuenta dos elementos: el tipo de equipamiento, tanto en relación a los usos del espacio (uso educativo, recreativo, etc.) como a nivel del alcance de los mismos, ya sea local (instalaciones en determinada área) o urbano (instalaciones que prestan servicio a la ciudad); y las relaciones de los usos de los equipamientos entre sí y con otros usos, y en particular en relación a la vivienda.



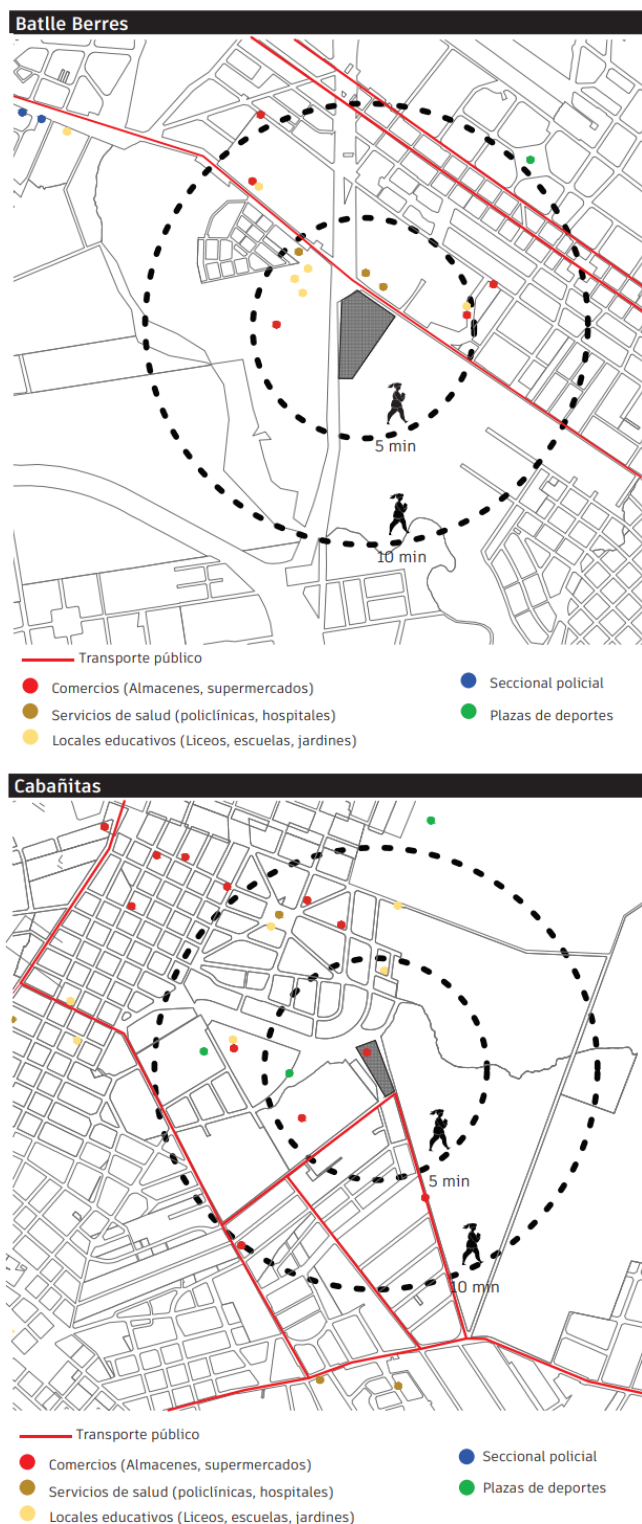
criterio 1er. orden	criterio 2do.	criterio 3er.	criterio 4to. Orden	criterio 4to. orden	indicador	Ponderación		Calificación		Incidencia ponderada		Calificación		Incidencia ponderada																		
						Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta																			
EMPLAZAMIENTO	EQUIPAMIENTO 40%	Barrio 40%	Enseñanza 30%	CAIF, jardín infantiles/guardería 30%	distancia	3,6	1,44	5	0,18	0,07	5	0,18	0,072	5	0,18	0,072																
				Enseñanza Primaria 35%	distancia	4,2	1,68	4	0,17	0,07	5	0,21	0,084	5	0,21	0,084																
				Enseñanza secundaria (1er.ciclo) 35%	distancia	4,2	1,68	1	0,04	0,02	4	0,168	0,0672	4	0,168	0,0672																
				Recreativo 15%	Espacio para niños 100%	distancia	6	2,4	4	0,24	0,10	4	0,24	0,096	5	0,3	0,12															
					Espacio para jóvenes	distancia	6	2,4	4	0,24	0,10	1	0,06	0,024	5	0,3	0,12															
				Comercial 15%	De abastecimiento diario 50%	distancia	3	1,2	5	0,15	0,06	4	0,12	0,048	4	0,12	0,048															
					De abastecimiento periódico (farmacia, carnicería, etc.) 50%	distancia	3	1,2	4	0,12	0,05	3	0,09	0,036	3	0,09	0,036															
				Salud 30%	Policlínica (IMM, MSP o privada)	distancia	12	4,8	3	0,36	0,14	1	0,12	0,048	4	0,48	0,192															
					Junta Local - Intendencia de Montevideo 50%	distancia	2	0,8	1	0,02	0,01	1	0,02	0,008	1	0,02	0,008															
				Servicios a la comunidad 10%	Seccional policial 50%	distancia	2	0,8	2	0,04	0,02	1	0,02	0,008	1	0,02	0,008															
					<b>Calificación equipamiento barrial</b>						<b>1,56</b>	<b>0,62</b>		<b>1,23</b>	<b>0,49</b>		<b>1,89</b>	<b>0,76</b>														
				EMPLAZAMIENTO	EQUIPAMIENTO 40%	Ciudad 60%	Enseñanza bachillerato o superior 30%	Capacitación laboral 35%	distancia	6,3	2,52	5	0,32	0,13	1	0,063	0,0252	1	0,063	0,0252												
								Enseñanza secund./ UTU (2do.ciclo) 35%	distancia	6,3	2,52	2	0,13	0,05	4	0,252	0,1008	4	0,252	0,1008												
								Enseñanza terciaria 30%	distancia	5,4	2,16	1	0,05	0,02	1	0,054	0,0216	1	0,054	0,0216												
								Deportivo 15%	Campo de juegos	distancia	9	3,6	4	0,36	0,14	1	0,09	0,036	1	0,09	0,036											
									Asociac.deportivas - plazas deportes	distancia	9	3,6	2	0,18	0,07	1	0,09	0,036	1	0,09	0,036											
									Estadio deportivo	distancia	9	3,6	1	0,09	0,04	1	0,09	0,036	1	0,09	0,036											
									Paseo escala urbana	distancia	9	3,6	1	0,09	0,04	1	0,09	0,036	1	0,09	0,036											
								ocio-cultural 10%	Bibliotecas - museos	distancia	6	2,4	1	0,06	0,02	1	0,06	0,024	1	0,06	0,024											
									Cines, teatros, otros	distancia	6	2,4	1	0,06	0,02	1	0,06	0,024	1	0,06	0,024											
									Club Social Cabrera 50%	distancia	3	1,2	4	0,12	0,05	1	0,03	0,012	5	0,15	0,06											
									Centro urbano 50%	distancia	3	1,2	3	0,09	0,04	1	0,03	0,012	1	0,03	0,012											
								Comercial 15%	Centro urbano - centros de	distancia	9	3,6	3	0,27	0,11	1	0,09	0,036	1	0,09	0,036											
									Sanatorio público o privado	distancia	18	7,2	3	0,54	0,22	1	0,18	0,072	3	0,54	0,216											
									Hospital departamental	distancia	18	7,2	3	0,54	0,22	1	0,18	0,072	1	0,18	0,072											
									Adm. municipal descentralizada	distancia	18	7,2	1	0,18	0,07	1	0,18	0,072	1	0,18	0,072											
								Servicios a la comunidad 10%	Bomberos	distancia	6	2,4	1	0,06	0,02	1	0,06	0,024	1	0,06	0,024											
									Centro administrativo urbano	distancia	6	2,4	1	0,06	0,02	1	0,06	0,024	1	0,06	0,024											
									<b>Calificación equipamiento ciudad</b>						<b>3,20</b>	<b>1,28</b>		<b>1,66</b>	<b>0,66</b>		<b>2,14</b>	<b>0,86</b>										
								<b>Calificación equipamiento</b>							<b>4,76</b>	<b>1,90</b>		<b>2,89</b>	<b>1,15</b>		<b>4,03</b>	<b>1,61</b>										
								<b>Calificación infraestructura de servicios</b>							<b>3,30</b>	<b>1,28</b>		<b>4,2</b>	<b>1,64</b>		<b>4,1</b>	<b>1,6</b>										
								EMPLAZAMIENTO	INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS 40%				Suministro agua	10%	existencia	10	4	5	0,50	0,20	5	0,5	0,2									
													Evacuación aguas servidas	10%	diseño y disposición final	10	4	5	0,50	0,20	5	0,5	0,2	5	0,5	0,2						
													Desagüe de pluviales	10%	diseño y disposición final	10	4	1	0,10	0,04	5	0,5	0,2	5	0,5	0,2						
													Recolección de residuos sólidos	10%	recolección y disposición final	10	4	3	0,30	0,12	1	0,1	0,04	1	0,1	0,04						
													Suministro energía eléctrica	10%	existencia postes alumbrado	10	4	3	0,30	0,12	5	0,5	0,2	5	0,5	0,2						
													Alumbrado público	10%	distancia	10	4	5	0,50	0,20	5	0,5	0,2	5	0,5	0,2						
													Red wifi	10%	existencia	10	4	3	0,30	0,12	5	0,5	0,2	5	0,5	0,2						
													Arbolado público	10%	existencia	10	4	1	0,10	0,04	3	0,3	0,12	2	0,2	0,08						
													Vías de circulación	10%	ubicación y calidad	10	4	3	0,30	0,12	3	0,3	0,12	3	0,3	0,12						
													Estacionamientos	10%	previsión	10	4	1	0,10	0,04	1	0,1	0,04	1	0,1	0,04						
													Transporte colectivo	10%	distancia a parada	10	4	3	0,30	0,12	4	0,4	0,16	4	0,4	0,16						
													<b>Calificación infraestructura de servicios</b>							<b>3,30</b>	<b>1,28</b>		<b>4,2</b>	<b>1,64</b>		<b>4,1</b>	<b>1,6</b>					
													EMPLAZAMIENTO	PLANIFICACIÓN 20%				Existencia de un plan de ordenamiento territorial	existencia	100	20	1	1,00	0,20	1	1	0,2	1	1	0,2		
																		<b>CALIFICACIÓN FINAL</b>							<b>9,06</b>	<b>3,38</b>		<b>8,087</b>	<b>2,99</b>		<b>9,127</b>	<b>3,41</b>

Fig. 08. Calificación del criterio físico Emplazamiento los tres conjuntos estudiados. Elaboración propia.

Los factores a tener en cuenta son factores de localización: emplazamiento de la vivienda en relación a su entorno inmediato como al ámbito más amplio en el que se sitúa (barrio, centro urbano, localidad o ciudad); factores de equipamiento en cuanto a accesibilidad y a la dotación de los servicios colectivos; a factores de urbanización como lo son la infraestructura de servicios, referidos a la naturaleza del servicio y su grado de disponibilidad y la distancia como la relación entre el espacio y la facilidad de acceder al servicio en forma económica; y la naturaleza de la circulación peatonal o vehicular y el uso del área de circulación. En este aspecto se evalúa la cercanía y existencia de los servicios e infraestructura en las inmediaciones del terreno en donde se insertan las viviendas. Para los servicios de cercanía el indicador es la distancia recorrida en metros caminando. De esta manera se calificará de 1 a 5, donde 1 tendrá el servicio o infraestructura que se encuentra a una distancia máxima de 1100 metros y 5 una distancia de 200 metros (Fig 08 y 09).

La realidad de los tres conjuntos presentados es muy diferente. Dos de ellos se encuentran al Este y otro al Oeste de la ciudad, todos alejados del centro de Montevideo; por ello a los usuarios les insume horas de traslado para ir a trabajar y estudiar. La situación en el correr del tiempo ha mejorado para Luis Batlle Berres, con nuevos espacios de formación curricular y de salud. Se construyó una escuela nueva en el mismo barrio, un Centro de atención a la Infancia y la Familia (CAIF), un centro cultural "El Toto" y una policlínica. Se destaca especialmente la ampliación de la red de saneamiento, abastecimiento de agua potable, la caminería, el alumbrado público y el acceso a la vivienda de familias de muy escasos recursos. En el caso de Las Cabañitas

en 2014 el Plan Juntos se integró al proyecto de Canasta de Servicios cuando inició sus actividades allí y en Villa Ilusión. Este proyecto apunta a facilitar el acceso a la energía eléctrica, agua y gas en condiciones de eficiencia y seguridad. Es un proyecto en el que participan varios actores gubernamentales y que se integra a la Red de protección social, coordinando políticas sociales de vivienda, hábitat e infraestructura entre todos. Diferente es el caso de Campo Galusso, que se insertó en una trama urbana ya consolidada (Fig. 09).



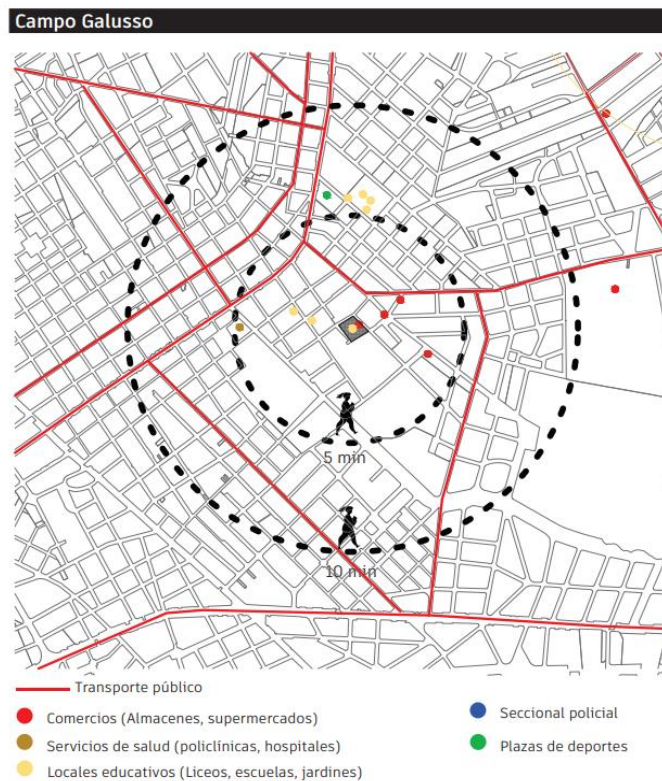


Fig. 09. Infraestructura de Servicios en los tres conjuntos. Elaboración propia.

## 6. Algunas reflexiones finales

Luis Batlle Berres que surgió como un “nuevo barrio” planificado, cercano a una Ruta nacional con la idea de generar mixtura social, benefició a familias de diferentes barrios y zonas del Departamento. Hoy la cohesión entre usuarios de los diferentes programas de vivienda que allí conviven, como por ejemplo las cooperativas ha disminuido, debido a movimientos de las familias y un escaso seguimiento social pos-ocupación por parte de los técnicos actuantes y autoridades del Plan. La actuación en Cabañitas comenzó antes que en Luis Batlle Berres, pero no se hizo un proyecto urbanístico previo, fue un trabajo con el barrio, los vecinos se fueron sumando y participando ya que fue un trabajo muy colectivo desde el primer momento. Los vecinos de Las Cabañitas pedían acceder al saneamiento y a calles con balasto, para evitar que con la lluvia el barrio se inundara. Ese era su mayor reclamo. Se proyectaba a medida que se avanzaba, ese predio de dos hectáreas, se fraccionó y se realizó el realojo de veinticinco familias cuyas viviendas muy precarias se ubicaban en la zona por donde pasaba el colector. Se evitó el desarraigo de las familias. Las mejoras de las viviendas se hicieron una por una, adaptando las tipologías porque había que construir en un sector del terreno sin demoler lo que había, porque era donde vivían o con lo que existía construir un dormitorio, una cocina, fue una intervención caso a caso. Se actuó con una modalidad muy diferente a Luis Batlle Berres que se planificó en un territorio en el cual no había nada.

Ambos planes trabajaron con actores sociales definidos e identificados y se ejecutaron con el apoyo del Estado, de organizaciones sociales y de las familias que construyeron y gestionaron sus propias viviendas teniendo como ventaja la apropiación de las viviendas por parte de los usuarios en el momento de la construcción, pero que en Batlle Berres ha ido disminuyendo con el paso del tiempo. Estas dos actuaciones se construyeron en el borde de la ciudad consolidada, no tenían saneamiento ni infraestructuras básicas para desarrollar la vida como calles, pasajes o iluminación de manera que podemos considerar que construyeron un nuevo trazado urbano definido. Uno de los problemas al actuar en los asentamientos irregulares es que se satura a esos barrios de diagnósticos, tanto de las instituciones gubernamentales o universitarias y nadie lleva



un camión de pedregullo o arena para trabajar. El Plan Juntos en Cabañitas, lo primero que hizo fue llevar material, en el primer camión que les donaron, para empezar a fabricar bloques y construir las viviendas de esas familias que eran en su mayoría recolectores y criadores de chanchos.

Campo Galusso en cambio, se realiza en el tercer periodo del Plan, a partir del 2020 en el que se contrata a empresas privadas para la construcción de las viviendas; las familias quedan excluidas de la gestión y de participar en la obra y en el proyecto limitándose a contribuir en las actividades sociales de integración comunitaria, donde se pretendió el relacionamiento estrecho entre vecinos mediante actividades sociales pero que no se manifiesta concretamente en las entrevistas realizadas. Hoy en día algunas de las familias identifican que las viviendas no se adaptan a sus necesidades.

Más allá que el Plan Juntos es relativamente nuevo en relación a otros programas de vivienda del Uruguay, en el devenir de estos años, se ha modificado la intervención en el barrio, la participación de las familias y las tecnologías constructivas utilizadas. Estas modificaciones no son aisladas, sino que van de la mano con políticas de estado, y de decisiones económicas de los diferentes gobiernos transcurridos en más de una década.

En todos los casos, a pesar de algunas dificultades el balance acerca de la experiencia del Plan Juntos es positivo. En ese sentido, las principales valoraciones orbitan en torno a la seguridad que representa el “techo propio” y el proceso de aprendizaje que implica o implicó la participación en el Plan Juntos.

Finalmente, podemos señalar que, siguiendo el enfoque de Jan Gehl, si hacer ciudad es crear redes de espacios públicos y privados con características convenientes y accesibles para las personas, promoviendo la interacción social y mejorando la calidad de vida (2010) en los casos estudiados se ha hecho ciudad, logrando que familias en condiciones de extrema pobreza, emergencia habitacional y vulnerabilidad social pudieran acceder a su vivienda propia. Ello permitió expandir en el caso de Batlle Berres y Cabañitas la trama urbana que anteriormente estaba despoblada o habitada en condiciones precarias, y consolidar la trama urbana existente el caso de Campo Galusso, con la incorporación de servicios como saneamiento, para mejorar la calidad de vida de las personas, y esto se logró mediante la construcción de esas viviendas con las infraestructuras necesarias aportadas por la actuación del Plan. De esta manera se logró hacer ciudad desde la inclusión.

## 7. BIBLIOGRAFIA

AGAREZ, R.(2018). *Cien Años de Política Pública de Vivienda en Portugal: Apuntes para una Historia en Construcción*. En R. Agarez (ed.), *Vivienda: Cien Años de Política Pública de Vivienda en Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Vivienda y Rehabilitación urbana. ISBN 978-972-27-2711-2, 10-39. Recuperado de <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/23776> (Consulta: 01/04/2023).

BORJA, J. (2000). *La ciudad del deseo*. En: Pasajes, revista de pensamiento contemporáneo número 3. 83-86. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10550/45626>(Consulta: 07/03/2023).

BOZZO, L et al. (2011.). *Proyectos de mejoras de hábitat en el barrio Las Cabañitas*. En: *Vivienda popular*, (21):52-59.

GILBOA, F et al. (1999) *La Vivienda Social. Evaluación de programas y tecnologías*. Montevideo: Facultad de Arquitectura-Universidad de la República/Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

GEHL, J. (2010). *Ciudades para la gente*. Primera Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infinito, 2014. 280 p. Disponible en <https://studylib.es/doc/8924809/ciudades-para-la-gente--jan-gehl>

MAGRI, A. (2013). El Plan Juntos de emergencia habitacional en Uruguay. Respuestas gubernamentales cuando el estado no alcanza sus metas. *Revista Uruguaya de Sociología*, 2013, vol. 26 (32): 136-150.

Plan Juntos (2016) Memoria anual ejercicio 2015. Área de Evaluación, Monitoreo y Diseño. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – Uruguay.

PORTAS, N., DOMINGUES, Á. & CABRAL, J. (2003). *Políticas Urbanas – tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

SERPA, F. (2015). *Entre Habitação e Cidade. Lisboa, os projectos de promoção pública: 1910|2010*. Urbanismo. Universidade de Lisboa, Faculdade de Arquitectura, Lisboa. Recuperado de <http://bibliotecas.utl.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=496135> (Consulta: 24/03/2023).