

Pepe Mujica y el Plan Juntos. Una apuesta por la dignidad

El Ciudadano · 25 de mayo de 2025

Hoy, Chile incuba una emergencia habitacional que nos recuerda los problemas sanitarios de inicios del siglo XX y que constituyeron una parte importante en la justificación de la Ley de Habitaciones Obreras, que inauguró más de una centuria de política habitacional.



Por **Esteban Serey**



Más allá de los colores políticos, militancias político-partidistas o aproximaciones filosóficas desde donde cada uno y cada una pueda definirse en el mundo, la partida del ex Presidente del **Uruguay**, “**Pepe**” **Mujica**, no ha dejado a nadie indiferente. Conocidos son sus discursos, entrevistas y escritos, donde el floricultor pone de relieve la necesidad de mejorar la calidad de vida y la posibilidad de un buen vivir, por

sobre las posesiones materiales y el sistema de endeudamiento de los sistemas económicos actuales en **Iberoamérica**.

En este contexto, vale la pena revisar someramente la apuesta que su gobierno realizó mediante el “Plan Socio-Habitacional Juntos” (“Plan Juntos”), por medio del cual intentó dar respuesta a la crisis social y habitacional de 15.000 hogares del Uruguay declaradas en extrema pobreza.

El Plan Juntos. Una apuesta diferente

El Plan Juntos se construye a partir del Decreto del Poder Ejecutivo 171/010, que declaró *“la situación de emergencia de la población en situación de precariedad socio-habitacional”* y dispuso, a nivel nacional, la creación del Plan. Si bien contaba con un plan antecesor, las características del mismo bajo la presidencia de José Mujica dieron énfasis en torno a formas solidarias de autoconstrucción y reinserción laboral. (Decreto 171, 2010)

El propósito del Plan era *“contribuir, a través de la implementación de acciones estratégicas de impacto urbano-habitacional a la mejora de la calidad de vida, en especial de aquellos sectores más vulnerables de la población...”*, lo que incluía poner en marcha una serie de políticas destinadas a lograr la construcción de una vivienda, a la vez que la reinserción laboral de sectores excluidos de la economía uruguaya. (Decreto 171, 2010)

Así, entonces, se gestó un Plan estructurado sobre la autoconstrucción como uno de los pilares fundamentales. En cada barrio se gestaba un equipo técnico multidisciplinario de aproximadamente 120 personas, entre los que se encontraban arquitectos, educadores, trabajadores sociales, psicólogos, entre otros. Asimismo, cada unidad territorial contaba con 160 obreros contratados. (La Diaria, 2014)

Los vecinos y vecinas, por su parte, participaban de los procesos constructivos bajo las indicaciones de estos equipos profesionales y sus capataces, cumpliendo una carga horaria que iba entre las 1.200 a las 1.600 horas, dependiendo del tipo de vivienda. (La Diaria, 2014) En este sentido, las personas, denominadas por el Plan como “participantes”, distaban mucho de la condición de “beneficiarias” o meras “receptoras” de una vivienda.

Para la operatoria del Plan se dispuso de una unidad centralizada denominada “Unidad Operativa Central” y se dotó de recursos para su implementación mediante la creación del “Fondo Nacional del Plan”. Asimismo, se creó el “Registro Único de Participantes del Plan Juntos”, definiendo con claridad a los hogares, barrios y unidades territoriales amplias que formarían parte del Plan en calidad de participantes. (Ley 18.829, 2011)

Este Registro consideró como causales de egreso del Plan la mejora de la situación económica, la renuncia, el abandono de la vivienda por al menos tres meses continuos, darle a la vivienda un destino distinto al considerado en el Plan, ser adjudicatario de una vivienda de otro programa, falta de colaboración en el proceso constructivo (según las posibilidades de cada hogar), entre otras. En este sentido, se plasmó de forma concreta el llamado a la responsabilidad de los participantes en el proceso mismo de construcción barrial.

Se consideró como modalidades de aporte el trabajo de los participantes en la construcción de la vivienda como en el entorno, el trabajo voluntario de terceros ajenos al barrio o que no recibirían su vivienda producto del mismo. Asimismo, se incorporó a trabajadores en régimen de medidas sustitutivas de

personas privadas de libertad, personas procesadas y condenadas, así como trabajadores inscritos en la Bolsa Laboral del Patronato de Encarcelados y Liberados. Finalmente, se incluyó la participación de obreros provenientes de otros programas sociales, educativos y laborales promovidos por organismos públicos y el trabajo aportado por personas jurídicas públicas y privadas en general. (Ley 18.829, 2011)

Respecto al régimen jurídico sobre el suelo, se dispuso la creación de fideicomisos, figura que separa la propiedad del suelo (del Estado) de la propiedad sobre lo edificado (de los participantes). Así, la Unidad Operativa Central disponía del suelo necesario para la edificación, mientras que los participantes se hacían dueños y administradores de los recursos invertidos en las edificaciones y lo que se produjera con ellas.

Más tarde, se verificaba el proceso de adjudicación del suelo, resultando íntegramente propietarios los participantes del núcleo familiar (tanto del suelo como de la vivienda). Sin embargo, por los siguientes diez años el núcleo familiar no podía enajenar, arrendar ni gravar con otros derechos reales la vivienda. Solo una vez transcurrido este plazo quedaba en condiciones de celebrar actos o contratos sobre el inmueble, sin embargo, el precio que recibiera por el suelo vendido debía ser reintegrado al Fondo Nacional del Plan. (Ley 18.829, 2011)

Con el objeto de disponer de los inmuebles necesarios para la ejecución de estos objetivos, el Estado dictó la declaración de utilidad pública y expropiación *“de los inmuebles que se requieran para la ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos”*, medida que fue acompañada por una regulación pormenorizada de la *“Toma Urgente de Posesión”*, con el objeto de disponer prontamente de los bienes necesarios para las edificaciones y mejoras del entorno. (Ley 18.829, 2011)

Finalmente, se incorporó a la *“Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social”* los terrenos ubicados en asentamientos irregulares en que intervendría el Plan, aquellos necesarios para el realojo de dichos asentamientos y los que estuvieren en condición de *“baldíos”* en los últimos 10 años. (Ley 18.829, 2011)

La situación chilena.

Ahora bien, la situación actual en Chile no dista mucho de lo vivido por Uruguay en los albores del presente siglo. Recientemente, el Catastro Nacional de Campamentos 2024-2025 elaborado por la Fundación Techo cifra en 1.428 el número de campamentos a lo largo de nuestro país, lo que representa un aumento del 10,6% respecto del informe anterior (2022-2023). Esto representa, además, la incorporación de 6.697 nuevas familias en esta situación (26.788 personas aproximadamente).

¿Cómo perfilar una solución a esta situación?

Claramente, el aumento en el número de viviendas construidas mediante los programas habitacionales no ha repercutido de forma directa en la reducción de los campamentos a nivel nacional. Por lo demás, conocidas son las dificultades de *“formalizar”* a las familias de campamentos bajo los requisitos y parámetros de los programas MINVU. Esto, sin considerar si quiera las problemáticas derivadas de alto porcentaje de población migrante que reside en campamentos.

Por otro lado, la presión de propietarios privados y especuladores inmobiliarios ha derivado en procedimientos de lanzamiento y desalojo tristemente célebres en los últimos años, donde la Toma de San Antonio se convirtió en un ícono. En esta cruzada contra las tomas se han sumado incluso académicos de renombre y políticos obnubilados por el respeto de la propiedad privada, aunque esta se encuentre en desuso.

Así las cosas, se hace necesario repensar formas diversas para abordar el problema de los campamentos, tanto en torno al suelo como a la construcción misma.

Respecto al problema de los terrenos en que hoy se encuentran los campamentos, el Estado debe contar con formas eficientes y transparentes de solución, como la adquisición de predios mediante derecho de compra preferente (el caso ecuatoriano es notable en este sentido) o el establecimiento de fideicomisos de tierra (Colombia y México constituyen ejemplos relevantes en esta materia).

Asimismo, resulta urgente en avanzar en formas de asignación transparente de terrenos que forman parte del Banco de Suelos, que permitan erradicar la conformación de redes clientelares en torno a la entrega de terrenos para nuevas viviendas, como ocurre en la actualidad.

Respecto a la construcción, resulta necesario revisar alternativas que diversifiquen el tipo de proyectos y las formas de concretarlos bajo la ley chilena. Hoy, la mayoría de las alternativas son solo variantes del mismo programa habitacional Fondo Solidario de Elección de Vivienda, que abarca desde la autoconstrucción en sitios propios hasta la edificación de conjuntos habitacionales de más de 500 unidades. Además de un problema de magnitud, ambos procesos constituyen formas cualitativamente distintas de resolver una urgencia habitacional, por lo que resulta al menos curioso que se encuentren enmarcadas en el mismo programa.

Por otro lado, hace algunos años el MINVU ha publicado llamados del mismo programa habitacional para las cooperativas de viviendas, las cuales han naufragado rotundamente en el intento de adaptar sus particularidades organizativas y económicas a los requerimientos administrativos del Decreto Supremo N°49, del MINVU.

En este sentido, repensar y diversificar las formas de abordar el déficit requieren un marco normativo y una promoción de políticas diversas, que pongan en el centro a los pobladores y que la colaboración estatal no se reduzca únicamente a la regularización de servicios básicos en los campamentos, sino que a una gestión eficiente del suelo y a la posibilidad real de su radicación o relocalización en caso de ser necesario.

Hoy, Chile incuba una emergencia habitacional que nos recuerda los problemas sanitarios de inicios del siglo XX y que constituyeron una parte importante en la justificación de la Ley de Habitaciones Obreras, que inauguró más de una centuria de política habitacional. Pareciera ser que la magnitud del problema, nos exige hoy, repensar esta política pública en beneficio de la clase trabajadora y no a consecuencia -únicamente- de los cambios que presenta el mercado del suelo y el impacto en los precios de la construcción.

Por **Esteban Serey**

Abogado

Fuente [fotografía](#)

Las expresiones emitidas en esta columna son de exclusiva responsabilidad de su autor(a)

Sigue leyendo:

El déficit de vivienda que existe en el “oasis” sudamericano

Fuente: El Ciudadano