

**Prácticas Curriculares de Investigación | Extensión  
Área de Gestión | EUCD | FADU**

**Diseño de Políticas Públicas  
Aportes al Plan Quinquenal de Vivienda 2025  
2030 COAVI COAOT**

**Autora: Natalia Gómez**

**Docente: Ariel Beltrand**

**Mayo 2025**



## Introducción

El diseño aplicado a la generación de políticas públicas refiere al enfoque disciplinar y sistemático del diseñador, orientado a resolver problemas y desarrollar políticas que aborden las necesidades y aspiraciones de una comunidad. Este enfoque combina técnicas de diseño centradas en el usuario y “design thinking”, con análisis rigurosos y estrategias basadas en evidencias, para formular políticas que sean innovadoras, inclusivas y sostenibles (Bason, 2014).

En el marco del proceso de aporte a la COAVI y COAOT, el objetivo de la presente propuesta es contribuir al diseño del próximo Plan Quinquenal de Vivienda 2025-2030 (PQV), para proporcionar soluciones habitacionales sostenibles, accesibles y adecuadas a todos los sectores de la población, con especial énfasis en aquellos más vulnerables. Este proceso de diseño se basa en el análisis preliminar indicativo de las necesidades actuales y futuras de vivienda, y en la ideación e identificación de buenas prácticas y políticas innovadoras a nivel nacional e internacional.

La participación de estudiantes de Diseño y de Arquitectura de UDELAR en el desarrollo de este proceso de diseño de políticas públicas, forma parte de los objetivos académicos de formación y aplicación de conocimientos a través de la iniciación en la actividad de investigación y extensión, desde el ámbito del Área Académica de Gestión de la EUCD FADU UDELAR.

Partiendo de investigaciones anteriores sobre el eje de emergencia y precariedad habitacional en Uruguay, se identifican cinco grupos con mayor vulnerabilidad y urgencia dentro de la temática, estos siendo:

1. Sinhogarismo
2. Asentamientos urbanos
3. Asentamientos rurales
4. Migrantes
5. Vejez

Para el desarrollo de propuestas se opta por profundizar dentro del grupo “Asentamientos urbanos”. A continuación se mencionan aspectos cuantitativos y cualitativos que dimensionan y contextualizan esta situación de precariedad. Luego se desarrolla una sistematización de los planes y programas actuales que actúan sobre las necesidades del grupo seleccionado. En base a este análisis, se propone una reevaluación de la definición de lo que contempla una vivienda digna. Finalmente se mencionan diversidad de propuestas para atacar las problemáticas y se profundiza sobre una de ellas.

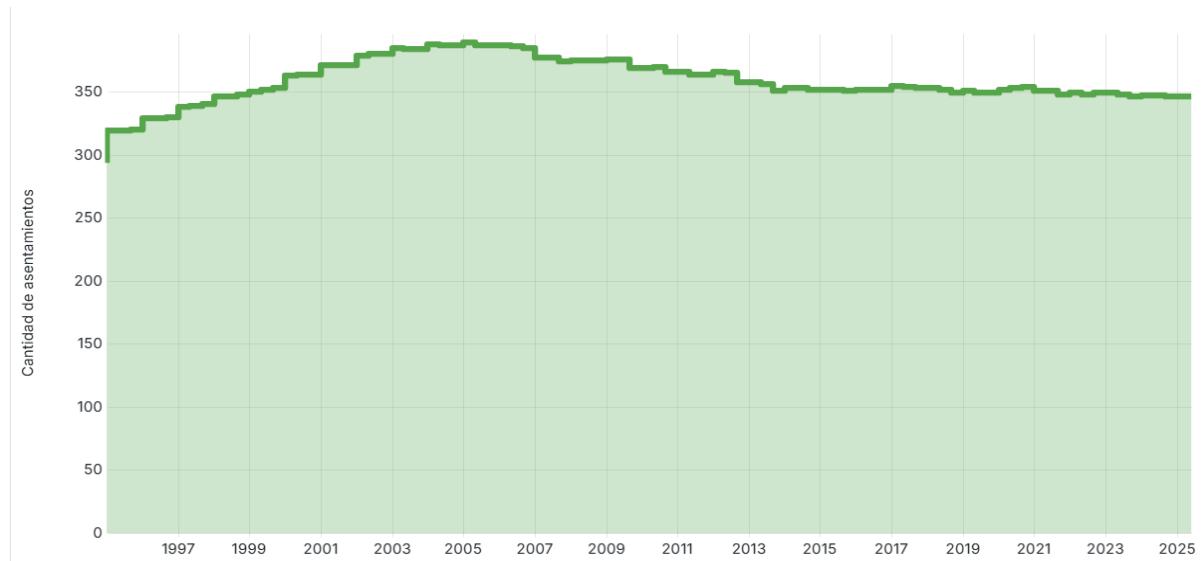
## **Asentamientos Urbanos**

En 2006, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, define a los asentamientos irregulares como “agrupamiento de más de diez viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística”. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.”

## **Investigación cuantitativa**

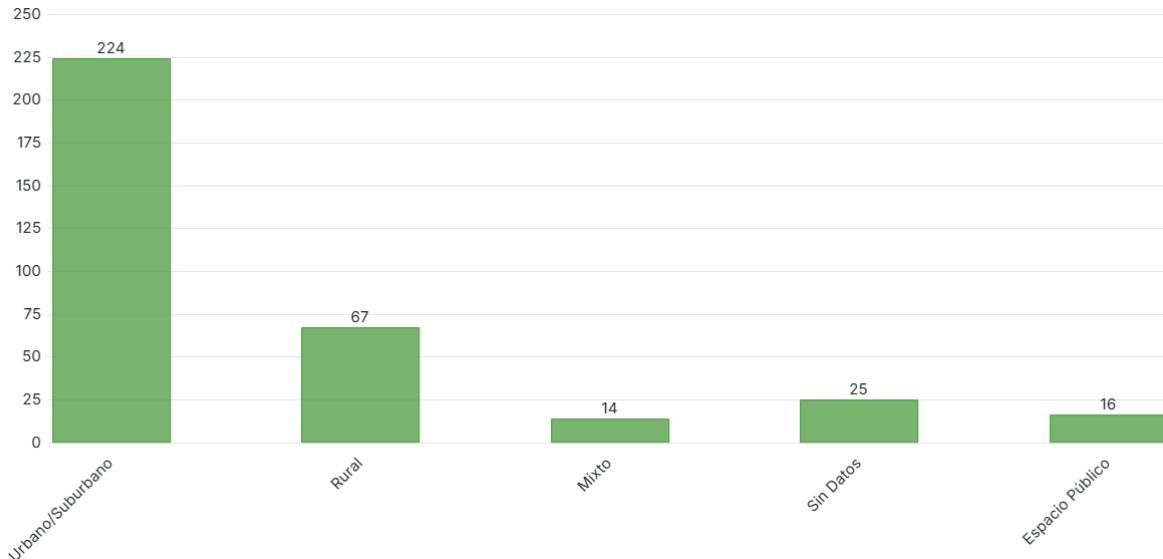
De acuerdo a la “actualización cartográfica nacional de asentamientos irregulares” publicada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) en febrero de 2025, con datos cerrados a diciembre de 2024, hay 667 asentamientos irregulares en Uruguay.

La descripción territorial indica que 70,9% del total de los asentamientos del país se encuentran en Montevideo (345) y Canelones (128). El reporte hace referencia a que no se muestran en estos departamentos “variantes significativas” en la distribución geográfica desde 2006. Los otros departamentos con importante presencia de asentamientos son Artigas (36), Paysandú (27) y Salto (25). Entre los cinco departamentos concentran el 84% de los asentamientos del país.



Evolución de la cantidad de asentamientos a partir del año 1995 en Montevideo (OAI, IM).

El Observatorio de Asentamientos de la Intendencia de Montevideo, releva un estimado de 37435 Viviendas Ubicados en estos asentamientos, con un aproximado de 133442 personas en ellas. Estos asentamientos están categorizados en tipo de suelo:



Cantidad de asentamientos por tipo de suelo en Montevideo (OAI, IM).

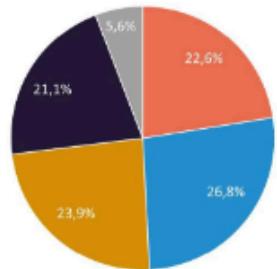
Lamentablemente no hay observatorios ni relevamientos públicos de asentamientos a nivel Nacional.

En el año 2022, la organización no gubernamental Techo, realizó un relevamiento sobre varios asentamientos del país. En entrevistas con algunos asentamientos de Montevideo, se documenta la ausencia de servicios básicos de saneamiento, luz y agua:



**Cuadro 3. Acceso al servicio de saneamiento**

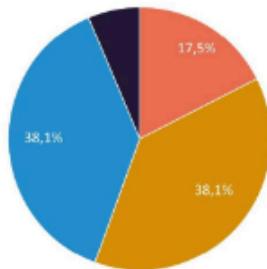
"¿Cuál dirías que es el principal medio usado por las familias que viven en tu barrio para evacuar el servicio sanitario?"



- Pozo negro sin revestimiento
- Pozo negro con revestimiento
- Canaleta, cañada, arroyo o similar
- Conexión a red de saneamiento
- Ns/Nc

**Cuadro 4. Acceso al servicio de energía eléctrica**

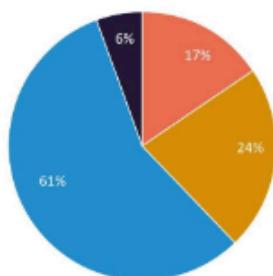
"¿Cuál dirías que es el principal medio de acceso al servicio de energía eléctrica entre las familias que viven en tu barrio?"



- Conexión ilegal
- Contador en la vivienda
- Contador comunitario
- Ns/Nc

**Cuadro 5. Acceso al servicio de agua potable**

"¿Cuál dirías que es el principal medio de acceso al servicio de agua potable entre las familias que viven en tu barrio?"



- Canilla dentro de la vivienda
- Canilla en vivienda de vecinos
- Canilla fuera de la vivienda
- Ns/Nc

"A nivel general se observa un déficit parcial en la cobertura de servicios básicos de agua corriente, suministro de energía eléctrica y cobertura de saneamiento. Según los datos relevados, el saneamiento es el servicio básico al que menos se tiene acceso: solo en una de cada cinco respuestas se afirmó que la mayoría de los vecinos y vecinas de su barrio tienen actualmente conexión a la red de saneamiento.

En relación al acceso a energía eléctrica, las respuestas sostienen que en casi un 40% de los barrios relevados, la conexión a la red eléctrica es mayormente ilegal ("enganchados" o "colgados a la red"). Finalmente, en lo que hace al acceso al servicio de agua potable, el 61% de las personas encuestadas manifestaron que en sus barrios, la mayoría de los hogares contaban con una canilla de agua potable dentro de la vivienda." Techo (2022).

Fundado en 2022, el Plan Avanzar se enfoca en integrar las situaciones de informalidad existentes, regularizando los barrios o relocalizando a las familias si ello no es posible. En septiembre de 2024, el gobierno nacional comunicó que se estaba realizando una inversión superior a 480 millones de dólares destinados a la problemática de los

asentamientos irregulares, a través del Plan Avanzar. Aún no se pueden realizar juicios al respecto.

## Investigación cualitativa

Para realizar esta investigación se decide acudir a opiniones y testimonios de organizaciones sociales y actores involucrados en la temática. La mayoría de estos datos fueron recabados del “Relevamiento de políticas públicas de vivienda y derecho a la ciudad” realizado por el colectivo Miles de Ciudades y el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) en el marco del proyecto Fortalecer Participar Incidir, que la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) en 2023, a su vez se acude a entrevistas realizadas por el CCU a vecinos del barrio El Progreso.

### Testimonios en relación al contexto:

“Los sectores populares, los sectores pobres, no están federados y, sin embargo, hay una deuda en la concepción de la política pública del enorme aporte de ese sector de la población que construyen ciudad todos los días y siempre hay organización comunitaria por detrás. Esta perspectiva más fragmentada, para resolver temas de hábitat y vivienda en sectores de alta vulnerabilidad, se ha agudizado, y creado un ambiente poco habilitante a la visibilidad de la realidad de los sectores más populares.”

IIPRU (extraído de Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023)

“La situación de vivienda en Uruguay, para un país que cuenta con 3 millones de habitantes, es de emergencia. Existe un déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo, que no se soluciona con otra cosa que con presupuesto destinado a esto. Es inevitable la participación del Estado en la solución, esto no va a ser abordado por el capital privado.”

FUCVAM (extraído de Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023)

“Lo que siempre decimos es que el problema de los asentamientos no abarca sólo la vivienda, también incluye no poder acceder a la educación, al trabajo, a la cultura, la justicia, y la salud”. Carina Zeballos, integrante del grupo de mujeres de la Coordinadora Nacional de Asentamientos en diálogo con La Diaria (2022).

### Asentamiento “el progreso”

“el asentamiento está enclavado en una zona inundable a ambos lados del Arroyo malvín representando una amenaza para sus habitantes la precariedad constructiva de las viviendas así como la fragilidad de las instalaciones eléctricas y la falta de saneamiento generan mayor vulnerabilidad a las familias” (Centro Cooperativista Uruguayo, 2021, 03:28)

“y yo me hice la casa en la parte del corredor y cuando vino la primera inundación que fue en enero que se inundó todo, todo, todo, Perdí todo, casi todo. Pedí un camión de escombro y lo bajé todo yo en la noche nomás para, levantar y así fue como levanté toda la casa y

levanté este piso y así no se me inundó más" Anécdota de María (Centro Cooperativista Uruguayo, 2021, 04:04)

"espero que sea todo para bien, sé que no vamos a poder tener un espacio verde así como tengo acá mi jardín y todo eso digo, pero digo la calidad de vida va a ser diferente también, digo no voy a tener problema de inundación, digo la calidad de vida me va a cambiar"  
Menciona Richard en relación a la relocalización del barrio (Centro Cooperativista Uruguayo, 2021, 06:18)

#### **Testimonios en relación a políticas públicas:**

"El tema de la vivienda está desarticulado del tema del hábitat y de las condiciones socioeconómicas de la población en la política pública de vivienda. La vivienda en los sectores más vulnerables requiere un abordaje integral, que no las hay, salvo el PIAI y el PMB. El Plan Avanzar es un signo de interrogación enorme porque hay un alto riesgo de discrecionalidad. El Plan Nacional de Realojos ha sido muy golpeado presupuestalmente, y esto repercute en los presupuestos departamentales"

IPRU (extraído de Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023).

"La ausencia de datos y de información es de una debilidad impresionante (Plan Avanzar, por ejemplo) Algunas cuestiones conceptuales que se mantienen y un problema que también se mantiene es el concepto de Policy transfer (transferencia de políticas) como las políticas nacionales se transfieren a los ejecutores que son las administraciones departamentales. Hay una debilidad enorme y su aspecto más significativo es el acceso al suelo, es el factor determinante del hábitat y no hay una política sostenida en el tiempo, la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) fue un intento, pero muy centralista y no se está trabajando actualmente."

Grupo de Estudios Territoriales (extraído de Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023).

"Es necesario promover ciudades más justas, ejemplo de esto, podría encontrarse en un boleto de transporte público que pueda ser pagado (económico, accesible, eficiente), una herramienta que sin dudas podría democratizar la ciudad, promover una densificación de una ciudad de muy baja densidad, y así optimizar los recursos de la ciudad, y evitar la expansión urbana tan característica de la ciudad de Montevideo."

Com. Derecho a la Ciudad (extraído de Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023).

#### **Testimonios en relación al presupuesto destinado a vivienda:**

"El presupuesto destinado a vivienda sigue siendo residual en la inversión del Estado y no llega a cubrir las demandas o por lo menos, nosotros tomamos el indicador de déficit de vivienda como un indicador a partir del cual trabajar. El gobierno lo puso en el mensaje presupuestal, que el déficit estaba entre el 75 y 80 mil viviendas y que si no había una

política activa al final de gobierno se podría llegar con 90000 viviendas de déficit cuantitativo”

FUCVAM (extraído de Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023).

“Las asignaciones presupuestales para los programas más integrales están muy disminuidas, casi desapareciendo, con un cambio en la visualización de la problemática de la vivienda, sobre todo para los sectores de la población más vulnerada”

IPRU (extraído de Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023).

## Sistematización de planes y programas de atención a la precariedad habitacional en Uruguay

En el marco de las políticas habitacionales del Estado uruguayo, diversos programas han sido desarrollados para responder a las múltiples expresiones de la precariedad y exclusión urbano-habitacional. Estos programas son articulados principalmente a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), con el apoyo de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

### **Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) / PIAI**

El PMB tiene su origen en el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), iniciado en 1999. A partir de 2006, con el apoyo del BID, adopta su nombre actual. Es co ejecutado por el MVOT y los gobiernos departamentales. Su enfoque está centrado en la regularización y mejora urbana de asentamientos irregulares, mediante obras de infraestructura, servicios urbanos y promoción social. No puede intervenir en terrenos privados.

“Busca garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a suelo urbano habitable, con infraestructura y servicios sociales y urbanos adecuados”  
(Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023, p. 41).

### **Plan Nacional de Relocalización (PNR)**

Creado en 2010, el Plan Nacional de Relocalización tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de personas que habitan en terrenos inundables o contaminados, mediante su realojo en entornos urbanizados. A través de convenios con las intendencias departamentales, el MVOT aporta financiamiento y asistencia técnica, mientras que los gobiernos locales proveen terrenos y ejecutan obras de infraestructura. Este plan no busca regularizar, sino relocalizar la totalidad de la población afectada, favoreciendo su integración socio-territorial.

“La diferencia con las tradicionales regularizaciones es que se relocaliza toda la población del asentamiento” (Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023, p. 38).

## Plan Juntos

También creado en 2010, el Plan Juntos se orienta a familias en situación de alta vulnerabilidad social y habitacional. Se basa en principios de autoconstrucción, ayuda mutua y participación comunitaria, y actúa mediante equipos técnicos territoriales que acompañan a grupos de diez familias. Trabaja en articulación con otros organismos estatales, incorporando dimensiones sociales como la perspectiva de género, el desarrollo comunitario y la participación ciudadana.

“La propuesta implica la autoconstrucción y la ayuda mutua por parte de las familias y el involucramiento en actividades vinculadas a [...] el desarrollo comunitario, la perspectiva de género y la participación ciudadana” (Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023, p. 39).

## Plan Avanzar

El Plan Avanzar fue creado en 2022 y se posiciona como una estrategia que centraliza y prioriza intervenciones a nivel nacional para la atención de asentamientos irregulares. Se articula con los gobiernos departamentales para definir planes de intervención integral (relocalización o regularización) y líneas de acción específicas de respuesta rápida. Busca además prevenir la formación de nuevos asentamientos mediante control territorial y acceso formal al suelo.

“Se enfoca en integrar las situaciones de informalidad existentes, regularizando los barrios o relocalizando a las familias si ello no es posible” (Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023, p. 42).

## Programa de Emergencia Habitacional

Destinado a familias en situación crítica, como aquellas desalojadas o próximas a quedar en situación de calle. Este programa ofrece soluciones de relocalización inmediata en modalidad de ocupación con respaldo estatal. Está enfocado en la respuesta rápida ante situaciones de emergencia y se coordina con actores del sistema de protección social.

“Se le busca una relocalización en modalidad de ocupación amparado por el Estado” (Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023, p. 45).

## Síntesis comparativa

Programa / Plan	Año	Enfoque principal	Gestión	Población objetivo
PNR – Plan Nacional de Relocalización	2010	Realojo por riesgo ambiental	MVOT + Intendencias	Asentamientos en terrenos insalubres
Plan Juntos	2010	Autoconstrucción y desarrollo social	MVOT + actores sociales	Familias en vulnerabilidad extrema
PMB / PIAI	1999	Regularización y mejora de barrios	MVOT + Gobiernos departamentales	Asentamientos irregulares

Plan Avanzar	2022	Intervención integral y preventiva	MVOT + Intendencias + INC	Situaciones de informalidad urbana
Programa de Emergencia Habitacional	---	Realojo inmediato por emergencia	DINAVI / ANV	Familias desalojadas o en calle

## ¿Qué es una vivienda digna?

Se parte de que una vivienda digna es aquella que garantiza a toda persona un espacio seguro, habitable y adecuado para vivir con dignidad, seguridad y bienestar. Este concepto, reconocido como un derecho humano fundamental por organismos internacionales como ONU-Hábitat y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), implica más que la mera existencia de un techo; abarca una serie de condiciones esenciales que deben cumplirse para asegurar una vida adecuada. Según ONU-Hábitat, una vivienda adecuada debe cumplir con los siguientes siete elementos:

- **Seguridad de la tenencia:** Los ocupantes deben contar con protección legal contra desalojos forzados, hostigamiento y otras amenazas, independientemente del tipo de tenencia (propiedad, alquiler, ocupación, etc.).
- **Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura:** La vivienda debe contar con acceso sostenible a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
- **Asequibilidad:** El costo de la vivienda debe ser tal que no comprometa el disfrute de otros derechos humanos. En general, se considera que el gasto en vivienda no debe superar el 30% de los ingresos del hogar.
- **Habitabilidad:** La vivienda debe proporcionar espacio adecuado y protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros riesgos para la salud, así como peligros estructurales.
- **Accesibilidad:** La vivienda debe ser accesible para todos, incluyendo a personas con discapacidad, y considerar las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- **Ubicación:** La vivienda debe estar situada en un lugar que permita el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios sociales, y no debe estar ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

- **Adecuación cultural:** La vivienda debe respetar y tomar en cuenta la expresión de identidad cultural de sus ocupantes.

### **Soluciones habitacionales gubernamentales**

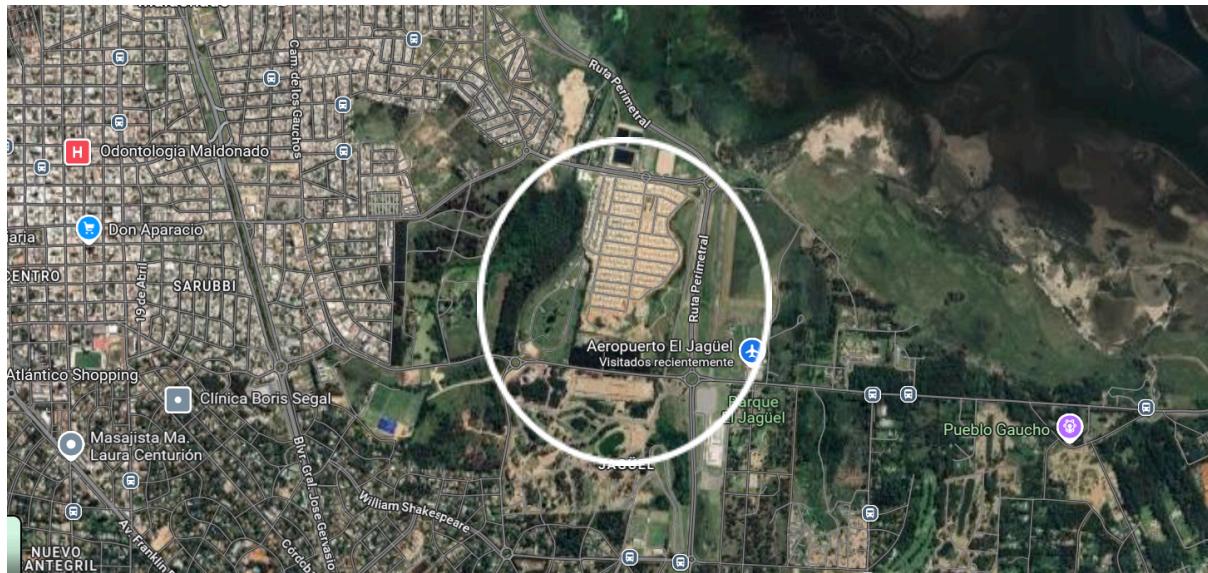
Considerando estos aspectos podemos afirmar que la enorme mayoría de la población de las personas uruguayas no acceden una vivienda digna bajo los parámetros de la ONU-Hábitat, al concebir digno a más factores que los más básicos. A su vez, se puede evaluar desde esta perspectiva, no solamente a los asentamientos urbanos, sino a algunas de las soluciones habitacionales brindadas por los planes previamente mencionados. Se destaca a su vez la dificultad existente para acceder a datos sobre las diferentes soluciones habitacionales finalizadas y/o entregadas por parte de los diferentes planes.

#### **Realojo asentamiento Kennedy, Maldonado, Febrero 2024**

El barrio Nuevo está ubicado a pocos metros del Centro de Convenciones, en la zona del aeropuerto y el parque El Jagüel (al este de la ciudad de Maldonado y al norte de Punta del Este) y recibirá a casi 400 familias en una primera etapa.

El proyecto comprende la construcción de 23 viviendas de un dormitorio, 50 de dos dormitorios y 54 de tres dormitorios, construidas con paneles de hormigón armado y bloques de hormigón celular. A su vez en el barrio se encuentra un caif, un merendero, una escuela de tiempo completo, un centro de atención a la mujer , una policlínica de ASSE, zona deportiva, Juegos para niños, arbolado y locales comerciales. La inversión para este proyecto fue de 55 millones de dólares

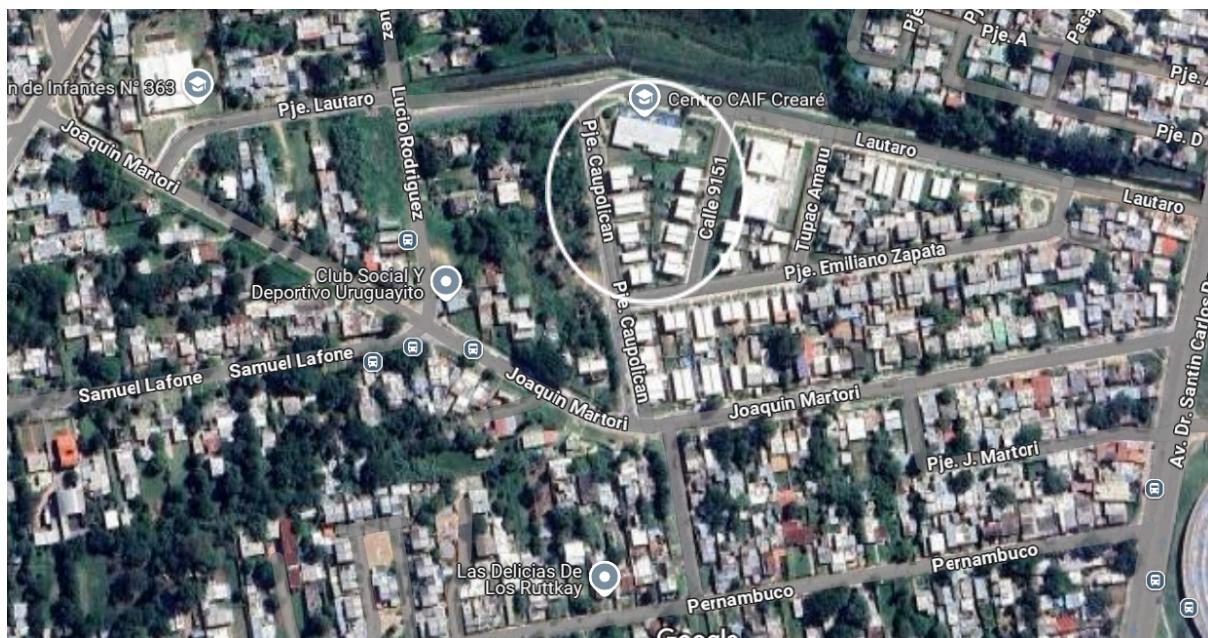




### Proyecto integral de mejoramiento barrial de La Paloma, Montevideo, Mayo 2023

El barrio se encuentra próximo a la villa del cerro y el proyecto abarca una superficie total de 97 hectáreas, de las cuales 25 están ocupadas por seis asentamientos irregulares (1º de Mayo, Juventud 14, La Ruta, Nuevas Rutas, Pantanoso y Pernambuco).

Se culminó la fase inicial del programa, con un total de 53 viviendas inauguradas a la fecha.



## Viviendas plan Juntos, Tacuarembó, Septiembre 2024

Se entregaron nueve viviendas del grupo Arerunguá, del Programa de Integración Socio-Habitacional Juntos, que se suman a otras seis adjudicadas en diciembre.



## Propuestas para el diseño de políticas públicas

### Diseño de innovación social y co-diseño en relación a políticas públicas

Tal como plantea Manzini (2015), el diseño para la innovación social promueve soluciones colaborativas que nacen de la interacción entre actores diversos. Incorporar el co-diseño en las políticas habitacionales implica repensar la planificación urbana desde una lógica participativa y situada. La experiencia del Plan Juntos, con su énfasis en la autoconstrucción y el trabajo colectivo, es un ejemplo incipiente de esta orientación, aunque aún limitado en escala e integralidad.

### Integralidad de los planes y programas para soluciones habitacionales y mejoramiento de barrios.

Pese a los esfuerzos realizados a través del PMB, el Plan Avanzar o el Plan Juntos, persisten críticas sobre la fragmentación institucional, la falta de continuidad y el enfoque asistencialista (Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023). Estos planes, aunque valiosos, no siempre abordan de forma articulada las múltiples dimensiones del hábitat (trabajo, salud, educación, movilidad), lo que impide una integración socio-territorial plena de los asentamientos.

### Considerar el acceso a servicios como eje en los realojos

El derecho a la ciudad, como lo señala ONU-Hábitat, implica el acceso equitativo a servicios básicos. Sin embargo, muchos realojos priorizan la disponibilidad de tierra sin considerar la conexión con redes educativas, de salud o transporte, lo que perpetúa la exclusión (OHCHR, s.f.). Una política de relocalización integral debe incorporar como criterio clave la localización estratégica y conectividad urbana.

### Incluir en los observatorios un análisis del acceso a servicios públicos en asentamientos

El Observatorio de Asentamientos y los datos del MIDES son herramientas clave para el diseño territorial. No obstante, falta un enfoque que integre variables sobre calidad y

proximidad de servicios esenciales (educación, salud, transporte). Sistematizar esta información permitiría orientar mejor las decisiones de inversión pública y fortalecer la planificación urbana con justicia territorial (Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023; MIDES, s.f.).

### **Definición de vivienda digna integrada y generalizada**

Según ONU-Hábitat y la ACNUDH, una vivienda digna debe cumplir con condiciones de habitabilidad, seguridad de tenencia, asequibilidad, acceso a servicios, y adecuación cultural. En Uruguay, esta definición aún no está plenamente integrada a nivel normativo y operativo. Incorporarla de forma transversal en todos los programas permitiría establecer estándares mínimos y evaluables para la acción estatal (ONU-Habitat, s.f.; OHCHR, s.f.).

### **Políticas integrales de vivienda**

Uruguay requiere una política de vivienda que articule vertical y horizontalmente los distintos programas, actores y escalas. Esto incluye desde la producción cooperativa hasta las respuestas a la emergencia habitacional, integrando variables de acceso al suelo, financiamiento, servicios y participación ciudadana. La coordinación entre el MVOT, los gobiernos departamentales y la sociedad civil es clave para avanzar hacia una política verdaderamente integral (MVOT, s.f.; Centro Cooperativista Uruguayo y Miles de Ciudades, 2023).

### **Propuesta de política pública: Hacia la integración normativa de la vivienda digna en Uruguay**

En Uruguay, a pesar de que existen múltiples programas y planes dirigidos a mejorar el acceso a la vivienda —como el Plan Nacional de Relocalización, el Plan Juntos, el Programa de Mejoramiento de Barrios o el Plan Avanzar—, el concepto de *vivienda digna* aún no ha sido definido de manera explícita y transversal dentro del marco normativo y operativo de la política pública. Esta carencia representa una limitación importante en términos de calidad, evaluación y eficacia de las políticas habitacionales. A falta de un estándar unificado, los criterios de habitabilidad, infraestructura, asequibilidad y acceso a servicios varían entre programas y administraciones, lo que dificulta garantizar un piso común de derechos y condiciones de vida.

Organismos internacionales como ONU-Hábitat y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) han establecido desde hace años los elementos fundamentales que definen una vivienda adecuada. Esta debe contar con seguridad jurídica de tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad económica, condiciones de habitabilidad, ubicación adecuada, accesibilidad y adecuación cultural (ONU-Habitat, s.f.; OHCHR, s.f.).

Se entiende necesario la existencia de un abanico de oportunidades que posibiliten la integración social para las personas que se encuentran en situación de

vulnerabilidad habitacional, para lograr la estabilidad económica del hogar y posibilitar el mantenimiento del mismo.

Esta definición en el sistema normativo uruguayo permitiría alinear los programas existentes con estándares internacionales, establecer criterios técnicos y sociales verificables y asegurar el enfoque de derechos humanos en la política habitacional.

Esta integración permitiría fijar mínimos obligatorios que orienten tanto la planificación como la ejecución y el seguimiento de intervenciones del Estado en materia habitacional. Como objetivo estratégico, se busca transformar el enfoque actual hacia uno más equitativo, integral y evaluable, en el cual todos los actores —estatales, sociales y comunitarios— puedan asumir corresponsabilidades en el acceso efectivo a una vivienda digna.

Para su implementación, se propone reformar los principales marcos normativos existentes, como la Ley N.º 18.795 (Vivienda de Interés Social) y la Ley N.º 18.308 (Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), incorporando explícitamente la definición de vivienda digna como eje rector. Además, será necesario elaborar un reglamento técnico con estándares mínimos nacionales de calidad habitacional, al que deberán ajustarse todos los programas ejecutados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), MEVIR y los gobiernos departamentales. Esto incluiría variables como tamaño mínimo por persona, acceso garantizado a servicios básicos, materiales constructivos seguros y adecuación cultural según territorio.

Asimismo, se propone asignar recursos presupuestales específicos dentro del Plan Quinquenal de Vivienda, destinados exclusivamente a proyectos que cumplan con estos nuevos estándares, así como establecer mecanismos de monitoreo y evaluación continua a través del Observatorio de Vivienda y Hábitat del MIDES y del MVOT. Estos organismos deberán generar indicadores específicos de dignidad habitacional que se midan en etapas de pre, durante y post intervención, para garantizar tanto la calidad como la sostenibilidad de las políticas implementadas.

El éxito de esta política requiere también de una participación activa y corresponsable de diversos actores. Las organizaciones de la sociedad civil, las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, las universidades, y representantes de comunidades beneficiarias deben ser incluidos en todas las etapas del proceso: desde la definición de estándares hasta su evaluación. En este sentido, se recomienda la creación de mesas territoriales participativas en cada departamento, para adaptar la política a las realidades locales y fomentar la innovación social a través del co-diseño con las propias comunidades (Manzini, 2015). Este enfoque colaborativo no solo fortalece la legitimidad de la política, sino que también mejora la pertinencia y el arraigo de las soluciones habitacionales.

Dado que las condiciones sociales, climáticas, económicas y culturales están en constante transformación, la política deberá prever mecanismos de flexibilidad y adaptación. Para ello, se propone una revisión bianual del reglamento técnico, así como la posibilidad de ajustes territoriales, respetando la diversidad del país. Esta capacidad de adaptación resulta crucial para garantizar que la definición de vivienda digna se mantenga vigente y funcional ante nuevos desafíos.

Por último, la integración de esta definición debe concebirse desde una perspectiva verdaderamente integral. La vivienda no es un bien aislado, sino un derecho que interactúa con otros derechos fundamentales. La implementación de esta política debe coordinarse con las políticas de salud, educación, transporte, empleo y medio ambiente. Solo así podrá garantizarse el acceso real y sostenible a una vida digna, donde el hábitat cumpla su función como espacio de desarrollo humano y colectivo.

## Bibliografía

Centro Cooperativista Uruguayo. (2021, 9 de diciembre). *Desigualdades socio territoriales y políticas públicas de vivienda en Uruguay* [Video]. YouTube.

[https://www.youtube.com/watch?v=1Upk\\_FAGMx4](https://www.youtube.com/watch?v=1Upk_FAGMx4)

Centro Cooperativista Uruguayo & Miles de Ciudades. (2023). *Relevamiento de las políticas públicas de vivienda y derecho a la ciudad*. ANONG.

<https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2023/07/Relevamiento-de-las-politicas-publicas-de-vivienda-y-derecho-a-la-ciudad.pdf>

Carina Zeballos, integrante del grupo de mujeres de la Coordinadora Nacional de Asentamientos en diálogo con La Diaria (2022).

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/11/habitar-los-asentamientos-las-realidades-de-mas-de-200000-personas-que-viven-en-los-asentamientos/>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. (1991). *Observación General N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11.1 del Pacto)*.

Manzini, E. (2015). *Design, when everybody designs: An introduction to design for social innovation* (R. Coad, Trans.). MIT Press.

Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.-b). *Indicadores de vivienda y hábitat*. Observatorio Social. Gobierno de Uruguay. Recuperado el 12 de mayo de 2025, de  
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio/indicadores/vivienda-habitat>

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (s.f.). *Juntos entregó nueve viviendas en Tacuarembó*.

<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/noticias/juntos-entrego-nueve-viviendas-tacuarembo>

Montevideo.gub.uy. (s.f.). *Entrega de viviendas en barrio La Paloma.*

<https://montevideo.gub.uy/noticias/vivienda/entrega-de-viviendas-en-barrio-la-paloma>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (s.f.). *El derecho humano a una vivienda adecuada.*

<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>

ONU-Habitat. (s.f.). *Elementos de una vivienda adecuada.*

<https://onu-habitat.org/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>

Pérez, F. (2022, 2 de noviembre). *Habitar los asentamientos: las realidades de más de 200.000 personas que viven en los asentamientos.* La Diaria.

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/11/habitar-los-asentamientos-las-realidades-de-mas-de-200000-personas-que-viven-en-los-asentamientos/>

Subrayado. (s.f.). *Quedó inaugurado el complejo de viviendas que realojó familias del asentamiento Kennedy.*

<https://www.subrayado.com.uy/quedo-inaugurado-el-complejo-viviendas-que-realojo-familias-del-asentamiento-kennedy-n939087>

Techo. (2022). *Impacto socioeconómico de la emergencia sanitaria por COVID-19 en 55 asentamientos de Montevideo.*

[https://issuu.com/comtechouy/docs/informe\\_2022\\_impacto\\_socioeconomico\\_de\\_la\\_emergencia](https://issuu.com/comtechouy/docs/informe_2022_impacto_socioeconomico_de_la_emergencia)

Observatorio de Asentamientos Irregulares, Intendencia de Montevideo (s.f.).

<https://montevidata.montevideo.gub.uy/territorial/asentamientos>

Presidencia del Uruguay (2024). *Ministerio de Vivienda interviene en 108 asentamientos a través del Plan Avanzar.*

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ministerio-vivienda-interviene-108-asentamientos-traves-del-plan-avanzar>