

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

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

**Autores: Julia Cayafa, Facundo Silva**

**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.

## Caracterización de la necesidad

### Cualitativa

El acceso al suelo urbanizado enfrenta tres grandes obstáculos estructurales:

1. La **concentración de tierras** en manos privadas.
2. La **fragmentación institucional**, con competencias dispersas entre MVOT, intendencias, ANV, Mevir, MIDES y Catastro.
3. Una creciente **segregación residencial**, que expulsa a los sectores más vulnerables hacia periferias sin servicios ni infraestructura.

La Plataforma Social por la Vivienda 2025 destaca:

*"Asegurar el acceso al suelo residencial, mediante la oferta pública (Carteras de Tierras) y una gestión del stock adecuada con una visión de ciudad integrada, diversa y democrática"* (Plataforma Social por la Vivienda 2025).

Además, advierte que esta falta de planificación distributiva y de control sobre el mercado del suelo genera un patrón de segregación territorial, que excluye progresivamente a los sectores más vulnerables: "Segregación residencial, determinada por el precio del acceso al suelo, que divide a las ciudades en enclaves (...) llevando a la formación de nuevos asentamientos irregulares o densificación de los existentes."

Este diagnóstico se ve reforzado por el Plan Quinquenal del MVOT, que reconoce la necesidad de reorientar la política habitacional hacia zonas urbanas ya consolidadas, con capacidad de integración territorial: "Potenciar el uso de áreas urbanas consolidadas para la implantación de vivienda" (MVOT, 2020).

### Cuantitativa

**Indicador 1: Número de asentamientos irregulares como reflejo de la ausencia de suelo urbano adecuado.**

- **Qué mide:** la precariedad habitacional derivada de la falta de acceso planificado a suelo urbanizado.
- **Fuente:** Sistematización de planes de realojo (PMB-MVOT-BID, 2024).
- **Valor de referencia:** 621 asentamientos en 2021, con el 76% localizados en Montevideo (332) y Canelones (122).

**Indicador 2: Cantidad de convenios interinstitucionales para gestión del suelo urbano**

- **Qué mide:** el nivel de articulación entre instituciones públicas para incorporar y adjudicar suelo.
- **Fuente:** Memoria ANV (2024), Guía MVOT (2019), Sistematización PMB (2024).

### **Indicador 3: % de hogares en asentamientos sin acceso a servicios básicos**

- **Qué mide:** la ubicación de familias en suelo sin agua potable, saneamiento ni conexión eléctrica formal.
- **Fuente:** TECHO (2022), Censo INE 2023.
- **Valor estimado:** no se dispone de un porcentaje consolidado públicamente, pero diversos relevamientos (como los de TECHO y PMB) muestran que una gran proporción de los asentamientos carecen de acceso regular a servicios básicos como saneamiento, agua potable o energía eléctrica.

## Propuestas de política pública

### Propuesta 1: Banco Nacional de Suelo Urbano con Servicios

- **Problema:** La información sobre tierras fiscales disponibles es fragmentada, dispersa y no está sistematizada.
- **Objetivos estratégicos:** Consolidar una herramienta nacional que permita sistematizar y visibilizar el suelo público urbanizable disponible, mediante una plataforma digital accesible, georreferenciada y permanentemente actualizada. Esta base de datos busca optimizar la gestión estatal del suelo, favorecer la toma de decisiones coordinadas entre organismos y democratizar el acceso a la información, promoviendo un enfoque de justicia territorial y transparencia en la adjudicación del suelo.
- **Instrumentos:** Desarrollo digital coordinado por MVOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) y DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial); decreto que establezca el registro obligatorio de suelo público.
- **Seguimiento:** % del suelo cargado; cantidad de adjudicaciones realizadas.
- **Participación:** Cooperativas, intendencias, universidades y sociedad civil como usuarias y colaboradoras del sistema.
- **Marco institucional:** MVOT coordina; ANV gestiona; Intendencias validan datos.
- **Perspectiva integral:** Articulación con ordenamiento territorial, movilidad y vivienda.

### Propuesta 2: Plan de Cesión Obligatoria de Suelo para Grandes Proyectos Urbanos

- **Problema:** La normativa vigente no contempla mecanismos específicos para asegurar que estas cesiones se destinen a vivienda de interés social ni se aplica de forma amplia a todos los desarrollos urbanos de gran escala, lo que limita su impacto en la integración urbana y la inclusión residencial.
- **Objetivos estratégicos:** Reorientar la normativa de urbanización para asegurar que los grandes emprendimientos privados incorporen componentes de inclusión social mediante la cesión obligatoria de una parte del suelo. Esto permitiría generar una reserva de tierras en áreas consolidadas y bien ubicadas, destinada a programas de vivienda de interés social, facilitando la integración urbana, la mixtura socioeconómica y evitando la expansión periférica segregadora.
- **Instrumentos:** Establecimiento de una cesión obligatoria del 10% con destino a vivienda de interés social.

- **Seguimiento:** Superficie cedida por año; uso del suelo adjudicado; cantidad de beneficiarios.
- **Participación:** IM y MVOT como autoridades de aplicación; cooperativas y ANV como usuarias del suelo.

### Propuesta 3: Programa de Urbanización Participativa

- **Problema:** Diversos predios fiscales incorporados a la cartera de tierras presentan carencias de infraestructura básica y conectividad, lo que dificulta su incorporación efectiva a la trama urbana y limita las posibilidades de integración territorial y social.
- **Objetivos estratégicos:** Implementar procesos de urbanización en tierras fiscales mediante metodologías participativas que involucren a las futuras comunidades residentes desde el inicio. Esto implica generar condiciones de infraestructura mínima (acceso, saneamiento, conectividad) mientras se promueve la apropiación social del territorio, fortaleciendo el tejido barrial, la gobernanza comunitaria y asegurando una inserción urbana que no reproduzca desigualdades estructurales.
- **Instrumentos:** Convenios entre MVOT, IM, OSE, UTE, ANV y organizaciones sociales; metodologías participativas.
- **Seguimiento:** Cantidad de hectáreas urbanizadas; número de actores involucrados.
- **Participación:** Cooperativas, colectivos barriales, equipos técnicos interdisciplinarios.
- **Marco institucional:** MVOT e intendencias coordinan; organizaciones ejecutan y supervisan.
- **Evidencias:** Plan Juntos.

## Bibliografía (formato APA)

- Agencia Nacional de Vivienda. (2025). *Memoria Quinquenal 2020–2024*. <https://www.anv.gub.uy>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. <https://www.ine.gub.uy>
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2020). *Plan Quinquenal de Vivienda 2020–2024*. <https://www.gub.uy/mvot>
- MVOT. (2019). *Guía para la formulación y fortalecimiento de carteras de tierras departamentales*. <https://www.gub.uy>
- Plataforma Social por la Vivienda 2025. (2024). *Documento de propuestas*. <https://www.anong.org.uy>
- PMB–MVOT–BID. (2024). *Sistematización de Planes de Realojos – Informe interno*.
- Techo Uruguay. (2022). *Impacto socioeconómico de la emergencia sanitaria en asentamientos*.

## Anexos

PMB–MVOT–BID. (2024). *Sistematización de Planes de Realojos – Informe interno.*

**Tabla 1**  
**Asentamientos irregulares por departamento, según año de relevamiento**

Departamento	Años			
	2006	2011	2018	2021
Salto	15	17	26	26
Rivera	18	15	15	16
Florida	6	5	4	4
Tacuarembó	6	6	4	10
San José	6	8	9	9
Canelones	103	100	109	122
Artigas	24	30	30	29
Paysandú	31	34	33	26
Montevideo	397	340	330	332
Maldonado	20	20	13	12
Colonia	14	13	10	10
Lavalleja	7	6	6	6
Rocha	5	5	6	6
Soriano	7	6	5	6
Cerro Largo	5	5	4	4
Durazno	2	2	1	1
Rio Negro	4	2	1	1
Treinta y Tres	1	1	1	1
Flores	1	0	0	S/D
<b>Total</b>	<b>672</b>	<b>615</b>	<b>607</b>	<b>621</b>

**Nota.** Elaborado a partir de información obtenida del Relevamiento de políticas públicas de vivienda y derecho a la ciudad (Miles de ciudades) y el Informe Actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018.