

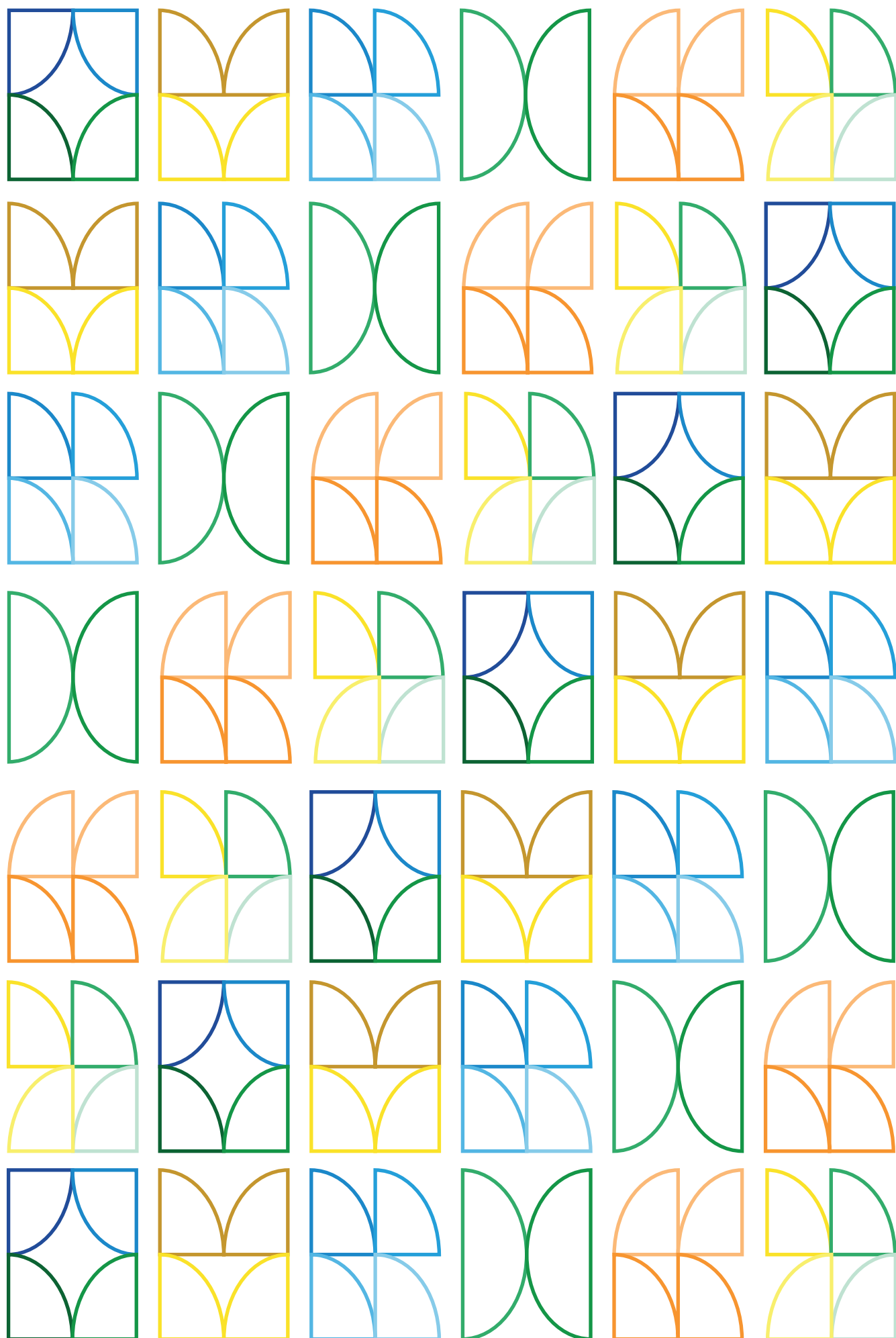
Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat

2025 – 2029



Ministerio de Vivienda
y Ordenamiento Territorial

SPV





Prólogo

Este Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025–2029 es el resultado de un trabajo colectivo. Surge del intercambio entre equipos técnicos, autoridades y actores sociales que compartimos una convicción profunda: la vivienda y el hábitat son condiciones esenciales para el desarrollo humano, para la cohesión social y para la construcción de un país más justo.

En este camino, los espacios de participación han sido fundamentales. La Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) y la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAOT) aportaron miradas diversas y valiosas, que fueron insumo para la elaboración del plan. Sus contribuciones reflejan la riqueza del diálogo democrático y la importancia de construir políticas públicas con la participación activa de la sociedad civil, la academia y los distintos niveles de gobierno.

En este plan, hablar de vivienda implica también hablar del hábitat. Una vivienda adecuada no puede pensarse de manera aislada, sino como parte de un entorno que ofrezca servicios, espacios públicos de calidad, oportunidades educativas y laborales, y la posibilidad de construir comunidad. Desde esta mirada integral, la política habitacional se enlaza con las políticas sociales y territoriales, y el Estado asume un rol activo para que cada familia pueda vivir en un entorno que favorezca su desarrollo y bienestar.

El camino que proponemos se apoya en cinco rasgos que marcan la identidad de esta gestión. Un ministerio más cercano, que escucha, dialoga y acompaña a las familias en su trayectoria. Una mirada territorial, que reconoce que las soluciones no pueden ser uniformes, sino adaptarse a las realidades diversas de cada departamento, ciudad y barrio. Una atención integral a la vulnerabilidad, entendida en todas sus dimensiones, de modo que las respuestas habitacionales no se reduzcan a lo material, sino que contribuyan a superar desigualdades. Políticas transversales, que se piensan y ejecutan en coordinación con otras áreas del Estado, porque la vivienda está profundamente vinculada con la educación, la salud, la seguridad y el empleo. Y finalmente, la complementariedad de herramientas: un sistema público de vivienda que combina programas, instrumentos y modalidades diferentes, que al actuar de manera conjunta se potencian, amplían su alcance y fortalecen al sistema público de vivienda y hábitat. La población prioritaria son los hogares que enfrentan las mayores dificultades para acceder o sostener una vivienda digna y un hábitat adecuado. Allí concentramos nuestro compromiso, porque allí está la posibilidad de reducir las brechas de desigualdad y abrir horizontes de futuro.

Sabemos que los desafíos son complejos. No existen soluciones simples ni instantáneas. Requieren acciones interinstitucionales, coordinación entre los tres niveles de gobierno y el aporte de la sociedad civil y el sector privado. Pero también sabemos que, trabajando juntos, podemos transformar realidades y construir comunidad.

Este plan no es solo un documento de gestión: es una hoja de ruta para acercar el Estado a las familias, para tejer lazos en cada territorio y para que la vivienda y el hábitat sean la base sólida sobre la cual cada persona pueda llevar adelante su proyecto de vida.



Tamara Paseyro

Ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial

Glosario

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública	INMUJERES	Instituto Nacional de Mujeres
ANV	Agencia Nacional de Vivienda	INR	Instituto Nacional de Rehabilitación
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay	IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	IRAE	Impuesto a la Renta de Actividades Económicas
BPS	Banco de Previsión Social	IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay	MA	Ministerio de Ambiente
CECOED	Centro Coordinador de Emergencias Departamentales	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
CENR	Contribución Económica No Revisable	MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
CIR	Certificado de Incorporación en el Registro	MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
CIVIS	Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social	MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
COAOT	Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial	MVOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
COAVI	Comisión Asesora de Vivienda	NBE	Núcleos Básicos Evolutivos
DAT	Documento de Aptitud Técnica	NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
DGS	Dirección General de Secretaría	NBIv	Necesidades Básicas Insatisfechas adaptado a Vivienda
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas	NNA	Niños, niñas y adolescentes
DINALI	Dirección Nacional de Apoyo al Liberado	PCPV	Programa Compra de Vivienda Promovida
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente	PMB	Plan de Mejoramiento de Barrios
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda	PNOT	Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial
DINISU	Dirección Nacional de Integración Social y Urbana	PNR	Plan Nacional de Relocalización
DNE	Dirección Nacional de Energía	PPT	Precio-Proyecto-Terreno
DNM	Dirección Nacional de Migración	PQV	Plan Quinquenal de Vivienda
ECH	Encuesta Continua de Hogares	PQVH	Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat
ENASU	Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano	PRUIBE	Programa de Racionalización de Uso de Bienes Inmuebles del Estado
FGA	Fondo de Garantía de Alquileres	RNAI	Registro Nacional de Asentamientos Irregulares
FIMVOT	Fideicomiso del MVOT	SCNT	Sistemas Constructivos No Tradicionales
FISU	Fideicomiso de Integración Social y Urbana	SIAB	Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda	SIGA	Sistema de Garantías
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Ayuda Mutua	SPE	Sistema de Protección Especial
IAT	Instituto de Asistencia Técnica	SPV	Sistema Público de Vivienda
ID	Intendencias Departamentales	SUM	Salón de Usos Múltiples
INAU	Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay	SUVI	Suelo Urbano para Vivienda
INE	Instituto Nacional de Estadística	UEG	Unidad Especializada de Género
INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social y Adolescente	UI	Unidades Indexadas
INMAYORES	Instituto Nacional de las Personas Mayores	UR	Unidad Reajutable

0	4. Prólogo 6. Glosario
1	8. Hacia una política de vivienda y hábitat integral 10. Introducción 11. La vivienda y el hábitat como política social clave para el bienestar de las personas 12. Una política de vivienda y hábitat que contribuya a la eliminación de la pobreza infantil extrema Desafíos planteados por los cambios demográficos y la creciente inestabilidad de ingresos 13. Vivienda y hábitat como políticas territoriales y ambientales con mirada interseccional estratégica 15. La política de vivienda y hábitat y sus marcos temporales 16. Coordinación interinstitucional y participación en el territorio
2	18. Diagnóstico: la vivienda en Uruguay hoy 20. Introducción 21. La vivienda en Uruguay, hoy - Resultados del Censo 2023 22. Emergencias estructurales: precariedad socio-habitacional y poblaciones expuestas a situaciones de vulnerabilidad 33. Integración socio-territorial: situación actual de la ciudad y el medio rural 35. Una mirada desde la oferta: disponibilidad de suelo y stock habitacional
3	38. Balance de gestión y resultados 2020-2024 40. Introducción 42. Resultado 2020-2024 47. Balance expresado por objetivos específicos del PQV 2020-2024 77. Evolución de la inversión en vivienda en el período 2020-2024
4	84. Lineamientos estratégicos 2025-2029 86. Introducción 87. Elaboración de lineamientos estratégicos PQVH 2025-2029 88. Definición de los lineamientos estratégicos PQVH 2025-2029
5	102. Metas 2025 - 2029 104. Introducción 105. Metas MVOT 106. Metas ANV Metas BHU

Capítulo 1

Hacia una política de vivienda y hábitat integral





10. Introducción
11. La vivienda y el hábitat como política social clave para el bienestar de las personas
12. Una política de vivienda y hábitat que contribuya a la eliminación de la pobreza infantil extrema | Desafíos planteados por los cambios demográficos y la creciente inestabilidad de ingresos
13. Vivienda y hábitat como políticas territoriales y ambientales con mirada interseccional estratégica
15. La política de vivienda y hábitat y sus marcos temporales
16. Coordinación interinstitucional y participación



Introducción

El derecho a una vivienda y hábitat adecuados está reconocido en el Art. 45 de la Constitución de la República, que establece que “(...) todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa”, así como en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por nuestro país. En línea con los estándares establecidos por el sistema de Naciones Unidas, particularmente a través de ONU-Hábitat y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se considera que la vivienda adecuada trasciende la mera provisión de un techo, constituyéndose como el derecho a vivir en un hogar con seguridad, paz y dignidad y también con asequibilidad, es decir que “(...) la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes” (ONU Habitat, 2010, p4). Por su parte, el Art. 52 de la Ley 18.308 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, LOTDS), establece que “(...) el ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para coordinar las estrategias habitacionales y de suelo”, y que las decisiones en materia de vivienda y suelo deben ser tomadas teniendo en cuenta lo dispuesto.

Estos marcos normativos enfatizan la mirada de la política pública como aporte sustancial para la garantía del derecho a disfrutar de una vivienda, hábitat y territorio adecuados.

Abordar la política de vivienda desde una perspectiva de derechos humanos implica asumir el principio de igualdad y no discriminación, garantizando que las soluciones habitacionales promovidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y las organizaciones que integran el Sistema Público de Vivienda (SPV) brinden estándares equivalentes de calidad, confort y habitabilidad para todas las personas, sin distinción por su condición económica, origen étnico racial, género, edad, discapacidad u otras condiciones personales o sociales.

La vivienda y el hábitat como política social clave para el bienestar de las personas

La vivienda es un componente fundamental para el bienestar de las personas. Sus condiciones materiales inciden directamente en la salud física de quienes la habitan, al brindar protección frente al clima, la contaminación o posibles inundaciones. Pero su influencia también se extiende al ámbito social y a la salud mental, ya que aspectos como la privacidad, la convivencia y la adecuación de los espacios a la composición del grupo familiar resultan igualmente relevantes.

El entorno en el que se inserta la vivienda también tiene un impacto significativo. La existencia —o falta— de infraestructura adecuada, como iluminación, calles, veredas y sistemas de saneamiento, influye directamente en la salud, la movilidad y la calidad de la convivencia. En las áreas urbanas, la ubicación de la vivienda dentro de la ciudad condiciona el acceso a servicios esenciales. Esto incluye la conectividad con el transporte público, la cercanía a establecimientos educativos, de salud, culturales y deportivos, así como el acceso a espacios verdes, áreas de recreación, oportunidades laborales y, en consecuencia, a procesos de integración social.

Desde una perspectiva de derechos humanos, estas dimensiones no pueden ser abordadas de forma aislada. El derecho a una vivienda adecuada está intrínsecamente ligado a otros derechos fundamentales —como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo o al disfrute del espacio público—, lo que reafirma el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos. Por tanto, garantizar el acceso a una vivienda digna implica reconocer y promover simultáneamente el conjunto de condiciones que hacen posible una vida plena y en igualdad de oportunidades.

Desde el punto de vista económico, el gasto en vivienda que realizan los hogares es uno de los más significativos, tal es así que las estadísticas nacionales consideran el “valor locativo” como un ingreso ficto en varios de sus indicadores clave¹. De acuerdo a la última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2017) el valor locativo representa en promedio el 14% de la composición del ingreso de los hogares. Por tanto, el costo del acceso y permanencia en la vivienda, ya sea por la vía de la compra o el

alquiler, determina el ingreso efectivamente disponible para ejercer otros derechos fundamentales, como la alimentación, la salud, la educación o el acceso a la cultura. En adición a esto, todos los hogares, incluyendo aquellos que no pagan regularmente una cuota o alquiler, gastan importantes sumas en el mantenimiento de la vivienda. Este gasto impacta más fuertemente cuanto más precaria es la vivienda y más escaso el ingreso. En Uruguay el gasto en vivienda representa en promedio el 28.3% del ingreso de los hogares (ENIGH, 2017).

La misma relación puede expresarse de forma inversa: dado que la necesidad de alimentación y abrigo es prioritaria, quienes menos tienen deben utilizar prácticamente todo su ingreso en estos rubros, dejando el acceso y el mantenimiento de la vivienda al final en el orden de prioridades (por su costo y por ser en última instancia menos urgentes que la alimentación diaria), lo cual termina consolidando la asociación entre carencias de vivienda y pobreza. Por todo lo anterior, el foco en el acceso debe acompañarse por un énfasis igualmente relevante en la permanencia en la vivienda, ya que en ambos impactan directamente en los ingresos disponibles para satisfacer otros derechos básicos.



¹ Estimación por parte de los hogares propietarios urbanos, del valor del alquiler que pagaría si tuviera que arrendar su vivienda. (INE, Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (2016-2017): 71)

Una política de vivienda y hábitat que contribuya a la eliminación de la pobreza infantil extrema

La infantilización de la pobreza es un fenómeno constatado en Uruguay desde hace décadas. A nivel de la realidad cotidiana, los niños y niñas en situación de pobreza son parte de hogares que no alcanzan niveles mínimos de ingresos para la satisfacción de sus necesidades básicas. Por tanto, todo enfoque que priorice la niñez deberá atender a los hogares donde nacen y crecen estos niños y niñas. Debe tenerse en cuenta que las nuevas generaciones que llegan son atendidas por las generaciones anteriores, que en los contextos de menores ingresos son más jóvenes, con menores niveles educativos y donde la configuración monoparental femenina de los hogares está sobrerrepresentada en comparación con el resto de la sociedad.

La evidencia muestra que la falta de un hogar estable y adecuado tiene efectos negativos directos en el bienestar durante los primeros mil días de vida, período crítico para el desarrollo neurológico, cognitivo y socioemocional de niños y niñas. La precariedad habitacional aumenta los riesgos de enfermedades respiratorias y problemas de nutrición asociados a parasitosis y su consecuente desarrollo neurológico en el largo plazo, generando potencialmente problemas de aprendizaje y desarrollo de trastornos del comportamiento.

La calidad del hábitat incide en el mismo sentido, y existe evidencia producida con datos de Uruguay sobre el impacto positivo de la regularización de asentamientos en la asistencia escolar (Zanoni 2021). Por su parte, la falta de espacios comunes y de condiciones básicas de habitabilidad en la vivienda limitan las oportunidades de estimulación temprana, afectando el desarrollo de habilidades cognitivas y sociales fundamentales. Estas desventajas iniciales tienden a perpetuarse a lo largo del ciclo de vida, contribuyendo a la reproducción de la pobreza intergeneracional. En particular, los niños y niñas que residen en viviendas inadecuadas tienen menos probabilidad de asistir a programas de educación inicial y enfrentan mayores barreras para acceder a espacios apropiados para el juego, el estudio y el desarrollo de actividades formativas.

Estas constataciones empíricas, entre otras de orden normativo, justifican dar prioridad absoluta a la atención a la infancia. Esta priorización no solo se expresa en la asignación de recursos sino también en la oportunidad y agilidad con que la política llega a las personas que reciben el beneficio: situaciones de extrema precariedad con presencia de mujeres embarazadas así como niños y niñas recién nacidos, requieren dispositivos que permitan dar respuesta en plazos muy cortos.

Desafíos planteados por los cambios demográficos y la creciente inestabilidad de ingresos

Los datos del Censo 2023 revelan transformaciones demográficas significativas en Uruguay que están reconfigurando las necesidades habitacionales del país². Entre 1963 y 2023 los hogares unipersonales pasaron del 11% al 29% del total, mientras que el tamaño promedio de los hogares se ha reducido a 2,5 personas. Esta tendencia hacia la atomización de los hogares refleja cambios sociales profundos y que datan de décadas anteriores, incluyendo el envejecimiento poblacional, la formación más tardía de parejas, el retraso en la edad de nacimiento del primer hijo, y transformaciones en los patrones de convivencia que caracterizan a las sociedades desarrolladas, entre otros fenómenos.

Este cambio en la composición de los hogares genera nuevos desafíos para el sector de la vivienda en Uruguay. Por una parte, el aumento de los hogares unipersonales está orientando al mercado a producir viviendas cada vez más pequeñas. Simultáneamente se abren oportunidades; la reducción del tamaño familiar promedio sugiere que parte del stock habitacional más antiguo, diseñado para familias más numerosas, podría adaptarse o subdividirse para adecuarse a estos cambios, a la vez que se aumenta la densidad en las zonas centrales de las ciudades, donde se localizan las viviendas más antiguas.

² Un análisis más detallado de estos datos se desarrolla en el capítulo de Diagnóstico.

Desde el punto de vista de la capacidad de endeudamiento hipotecario y del pago de los alquileres, los nuevos hogares unipersonales y monoparentales tienen menor capacidad de afrontar estos compromisos, ya que requieren viviendas de costo igual o similar al de las familias nucleares, pero cuentan con menos perceptores de ingresos. Por otra parte, el incremento de la población mayor a 65 años donde predominan las mujeres, enfatiza la necesidad de articular las políticas urbanas y de vivienda con las políticas de cuidados, dentro de un abordaje integrado de género y generaciones.

Un fenómeno emergente que intensifica la demanda habitacional son los “hogares acoplados”, producto del aumento de separaciones con tenencia compartida, generando la duplicación de espacios habitacionales, aumentando la demanda habitacional aún en el contexto de estancamiento poblacional que caracteriza a Uruguay.

Desde el punto de vista de la política de vivienda y hábitat, todo lo anterior plantea un escenario de aumento sostenido de la demanda de vivienda a pesar de sostener una base poblacional sin incrementos significativos en las últimas décadas. Se requiere entonces optimizar y reconfigurar la oferta habitacional existente, lo cual exige un abordaje en detalle, que atienda no solo la cantidad sino la calidad, accesibilidad y tipología de las viviendas para responder a estas nuevas configuraciones de la vida cotidiana.

Por su parte, la organización del trabajo y la estructura del empleo actual difiere radicalmente de la que existía cuando Uruguay delineó su matriz de protección social, y también del contexto en que se definieron las primeras políticas de vivienda del país. La expectativa de estabilidad laboral ya no es la regla para los sectores que requieren apoyo del Estado para acceder a la vivienda; el endeudamiento personal y la capacidad de acceso al crédito son problemas

relevantes para gran parte de la población. Por tanto, existe un desafío planteado en torno a los criterios de estabilidad y formalización del empleo que la política de vivienda tradicionalmente ha establecido como requisitos para participar en sus programas.

Finalmente, otro desafío asociado a estos cambios tiene que ver con el carácter definitivo o transitorio de las soluciones habitacionales. Será necesario revisar algunos criterios de política muy consolidados, que plantean a la vivienda de producción estatal como un beneficio único, al cual no se puede acceder más de una vez. Este criterio viene asociado no solo a una idea de estabilidad de la conformación de los hogares sino a la idea de que las personas permanecen en una vivienda durante toda su vida, lo cual ya no es una aspiración para buena parte de la población.

La revisión y flexibilización de estos criterios pasa por hacer viable la movilidad, los intercambios y otras formas de adaptación de los beneficios que diseñan las organizaciones que forman parte del SPV para que sean efectivos durante todo el ciclo de vida, manteniendo a la vez los principios de equidad, transparencia y distribución justa de los recursos entre la población potencialmente destinataria.

A su vez, la redistribución territorial de una base demográfica relativamente estable, además de los vínculos entre población, vivienda y hogares ya mencionados, también incide en la profundización de tendencias demográficas de largo plazo, como el estancamiento poblacional en Montevideo y la expansión de su zona metropolitana. También se observa la consolidación de Maldonado-Punta del Este como principal aglomerado intermedio, en el marco de una intensificación del uso de vivienda permanente en los departamentos de Maldonado y Rocha. En contraste, varios departamentos del interior presentan estancamiento o pérdida de población.

Vivienda y hábitat como políticas territoriales y ambientales con mirada interseccional estratégica

La política de vivienda requiere un abordaje urbano-territorial en la medida que se concibe desde una perspectiva de derechos y se propone constituir un aporte a una sociedad más justa, democrática y sostenible. Esto refiere tanto a las localizaciones elegidas para la actuación y promoción de viviendas, los mecanismos de direc-

cionamiento de la inversión y el vínculo con otras políticas sociales y territoriales.

El hábitat constituye el resultado histórico de la intervención humana sobre el espacio, y por tanto es una construcción social. Las sucesivas acciones (y omisiones) sobre el espacio habitado

configuran los lugares donde las comunidades construyen y desarrollan sus proyectos vitales. El Estado desempeña un rol fundamental en este proceso, con su presencia (o ausencia) a través de políticas y programas, pero sobre todo proporcionando los elementos materiales que las personas no pueden generar por sí solas: redes viales y sanitarias, espacios públicos, servicios y equipamientos urbanos, entre otros.

Uruguay cuenta con un marco normativo robusto en lo referido a planificación territorial y ambiente. En particular, el artículo 47 de la Constitución, integrado por la reforma de 2004 por iniciativa popular, da rango constitucional al ordenamiento ambiental del territorio.

El sistema planificador se estructura a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008. Esta ha permitido contar con un 100% del territorio planificado a través de diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, tanto para centros urbanos como para áreas rurales. El país también cuenta con leyes de impacto ambiental (1994), protección de ambiente (2000) y política nacional de aguas (2010). Así como un plan ambiental nacional para el desarrollo sostenible, sancionado por decreto (2019).

El 96% de la población vive en áreas urbanas que ocupan poco más del 1% del territorio. La planificación debe responder de forma integral a esta realidad, atravesada por los altos costos de acceso a la vivienda, el déficit habitacional, la falta de servicios y la incidencia de la pobreza multidimensional.

El bienestar y la sostenibilidad de nuestras ciudades dependen de una planificación urbana adecuada, de la construcción de viviendas seguras y adecuadas, la construcción de ciudadanía y de una gestión eficiente de nuestros recursos naturales. Las políticas de vivienda adecuada y digna no solo responden a un derecho básico, también contribuyen a reducir la pobreza, generar empleo, enfrentar el cambio climático y acelerar la recuperación frente a escenarios de crisis. Una adecuada ordenación del territorio y desarrollo integral, es estratégica para la eficiencia de la gestión y la mejora en la calidad de vida de las personas que la habitan.

De acuerdo a esto, es indispensable incorporar en los procesos de planificación y construcción del hábitat, medidas de adaptación al cambio climático, protección y conservación de los ecosistemas relevantes, y el diseño articulado y coordinado con las previsiones de los usos del suelo, las infraestructuras asociadas a la movilidad y el acceso a los servicios básicos.

Las lógicas del mercado inmobiliario producen -en condiciones de mercado y si no existen contrapesos significativos- una creciente segmentación socioespacial, ya que generan un aumento sostenido del precio del suelo a medida que se desarrollan las ciudades. El acceso y la permanencia en una vivienda en áreas consolidadas se encarece progresivamente, y quienes no logran acompañar ese aumento con sus ingresos terminan desplazándose hacia zonas más alejadas, con menos servicios y mayores tiempos y costos de traslado, lo que agrava y consolida las desigualdades socioterritoriales.

Reducir las desigualdades sociales en el territorio exige consecuentemente una intervención diferenciada según las características territoriales. Las zonas más postergadas y con menor infraestructura concentran la población más vulnerable, mientras que las áreas mejor servidas y con mayor potencial de inversión privada atraen fuentes de empleo y desarrollo a través del mercado. Por tanto, para equilibrar las desigualdades territoriales estructurales es imprescindible orientar las inversiones públicas específicamente hacia las áreas históricamente desatendidas.

Asimismo, la búsqueda de entornos residenciales con mayor presencia de verde, con menos densidades, y mayor seguridad, son procesos gradualmente iniciados hacia fines del siglo XX en el entorno de la zona metropolitana de Montevideo, pero que actualmente aceleraron su expresión territorial en gran medida tras la pandemia del COVID y que hoy aún persisten en la sociedad. Estas búsquedas impactan directamente en los procesos más duros de la planificación urbana, desafiando a esto, en búsqueda de mejores calidades urbanas y mayor incorporación de espacios verdes y recreación.

Los procesos de desplazamiento de la población de menores recursos hacia las periferias urbanas y zonas de mayor vulnerabilidad ambiental, junto con la tendencia de sectores de mayores recursos a ubicarse en áreas alejadas y cerradas, configuran un modelo socio-territorial que presenta riesgos de fragmentación social y degradación ambiental. Este proceso, que se constata en la zona metropolitana de Montevideo y las ciudades intermedias del país expresa un riesgo de polarización socio-territorial. La segregación residencial refuerza las brechas socioeconómicas preexistentes, reduciendo las oportunidades de encuentro e interacción entre diferentes grupos sociales. Esta situación plantea retos importantes para la cohesión social y la seguridad urbana y convivencia. En este contexto, las políticas habitacionales son una herramienta clave para desarrollar estrategias de integración que fomenten la

diversidad social y territorial, eviten la concentración espacial de la vulnerabilidad, y fortalezcan el acceso equitativo a los beneficios de la vida urbana.

Así, la localización de la vivienda de producción pública resulta estratégica, tanto como la focalización territorial de las políticas activas para facilitar el acceso al suelo urbano a través del mercado. Es prioritario que los nuevos conjuntos habitacionales se integren a las tramas urbanas consolidadas, aprovechando el suelo servido y las viviendas existentes mediante políticas de refacción y facilitación del acceso.

De igual forma cabe mencionar los marcos normativos disponibles para mejorar la respuesta a las necesidades de acceso al suelo servido, urbanizado e integrado. Desde el ordenamiento territorial y la planificación se desarrollan y perfeccionan en forma permanente las herramientas que aportan específicamente en este sentido: las carteras de suelo de nivel nacional y departamental, la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU, decreto 421/2018), el Plan SUVI (en proceso de aprobación en Montevideo) son ejemplos. Entre otros aportes, permiten racionalizar, agilizar y explotar de mejor forma el espacio urbano para un mejor funcionamiento de las políticas habitacionales.

El proceso de acumulación de conocimientos y capacidades instaladas nos permite abordar los desafíos territoriales atendiendo tanto las particularidades de cada lugar como su integración

en una visión más amplia. Esto implica gestionar simultáneamente la diversidad y la complejidad del territorio nacional, con una mirada multiscalar que articule lo local, lo metropolitano y lo regional, en clave de desarrollo sostenible del hábitat.

En un contexto donde las infraestructuras necesarias para acompañar estas dinámicas aún se encuentran en proceso de consolidación, la coyuntura del país nos interpela como sociedad, en un marco no sólo de crisis económica sino también social y ambiental. La planificación estratégica vinculada a la generación de espacios de participación y gobernanza, integra la colaboración público-privada en una relación tan necesaria como compleja. Sin desconocer que los intereses son distintos, la planificación territorial en clave estratégica, permite asumir proyectos comunes con objetivos convergentes. En estos términos, es necesario fortalecer los mecanismos de articulación entre el sector público y el privado, bajo una conducción estatal que lleve adelante los procesos de transformación del hábitat.

De acuerdo a esto, el MVOT a través de sus direcciones nacionales de Vivienda, Ordenamiento Territorial e Integración Social y Urbana, junto al resto del Sistema Público de Vivienda MEVIR, ANV, BHU, ofrece un despliegue territorial de sus políticas e integración intra e interinstitucional, a los efectos de jerarquizar la incidencia de la producción habitacional, en el marco de la respuesta a la emergencia urbano- habitacional y situación de áreas de riesgo ambiental.

La política de vivienda y hábitat y sus marcos temporales

Las políticas públicas deben tener un horizonte estratégico, priorizando las acciones según criterios democráticamente legítimos, consensuados, participativos, y buscando aplicar los recursos siempre escasos con la máxima racionalidad posible. Esto implica, para las políticas de hábitat, un diseño que ofrezca un amplio abanico de posibilidades a la población, adaptándose a sus diferentes realidades, cambios a lo largo del ciclo de vida y arreglos familiares.

En el largo plazo, se trata de continuar y reforzar aquellas políticas que han demostrado ser económica y socialmente sostenibles. El país cuenta con líneas de políticas de Estado en vivienda -como por ejemplo el cooperativismo, cuya matriz se remonta a 1968- que distinguen al país internacionalmente y representan una columna vertebral en el sistema. La proyección temporal de este sistema es de largo aliento, y representa una

forma de acceso a la vivienda que reúne múltiples beneficios. El desarrollo continuo de esta política -que constituye un sistema maduro- pasa por revisar procedimientos y explorar en conjunto con todos los actores intervinientes los espacios de mejora que le permitan fortalecerse y expandirse. En el ámbito rural y de pequeñas localidades, la acción de Mevir, también de larga data, se encuentra en una etapa de madurez similar.

En el otro extremo de estas políticas consolidadas, la aplicación de una mirada temporal sobre la política también implica asumir que existen situaciones de emergencia, las cuales requieren soluciones de emergencia. En muchos casos de vulnerabilidad extrema, la situación es de tal gravedad que las soluciones definitivas no pueden resolver la problemática a tiempo, por muy diversas razones (disponibilidad de suelo, logísticas en proyectos de gran escala, disponibilidad inme-

diata de recursos, entre otros). En estos casos, corresponde abordar con decisión el desafío de la emergencia, generando soluciones que garanticen mínimos de habitabilidad en tanto se construyen o resuelven soluciones de largo plazo. Esto implica reconocer que existirán soluciones parciales y provisionales, y que posiblemente se invierta más de una vez en atender los requerimientos de un mismo hogar, pero esto puede ser inevitable cuando se trata de resolver las situaciones más urgentes de la forma más rápida posible. También implica asumir que existen formas de atención a la emergencia que no resolverán por completo la problemática de vivienda de un hogar en el corto plazo. Los casos de recién nacidos cuyo hogar no cuenta con las condiciones mínimas de habitabilidad, inundabilidad grave, embarazos de riesgo, entre otros, serán considerados como situaciones de emergencia y se abordarán desde esta perspectiva.

La temporalidad de las políticas no solo está relacionada a la mayor o menor velocidad en la respuesta, sino que también tiene que ver con su impacto. Muchos dispositivos de acción inmediata se han ensayado para prevenir la formación de asentamientos, por ejemplo, y algunos han resultado positivos, logrando desarticular ocupa-

ciones organizadas, o impidiendo la instalación de viviendas precarias en terrenos a través de la policía territorial. Pero la formación de nuevos asentamientos responde en última instancia a la dificultad o imposibilidad de acceso a la vivienda en el mercado, lo cual obedece a condicionantes estructurales. Mientras estas condiciones estructurales se mantengan, y sin una dotación potente y sostenida en el tiempo de recursos para las políticas de vivienda y hábitat no es esperable que disminuya sensiblemente la población con carencias de vivienda o residiendo en asentamientos irregulares, como puede constatarse con la información disponible.

En el largo plazo la única forma de reducir el fenómeno de la irregularidad, pasa por garantizar el acceso al suelo y la vivienda para todas las personas. Esto requiere políticas públicas constantes, diversas y acumulativas a través de diversidad de programas, con poblaciones destinatarias distintas, que apunten de forma consistente a garantizar este derecho. Sólo si estos programas de largo aliento son efectivos será posible avanzar hacia una reducción significativa de la cantidad de personas viviendo en condiciones inadecuadas en Uruguay.

Coordinación interinstitucional y participación

La Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (Ley 18.308, de 2008), la ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525, de 2017; y su decreto reglamentario 30/2020) regulan y dan marco a normativas departamentales de usos de suelo y gestión urbana que son estratégicos en el marco de una política de vivienda. Por su naturaleza, el ordenamiento territorial ofrece un espacio de articulación de políticas en el territorio.

La participación de la ciudadanía en la política pública es fundamental en diferentes niveles, a través de distintos mecanismos y momentos de los procesos. En un espacio de intercambio, consulta y seguimiento -como por ejemplo la COAVI y COAOT- son claves los aportes de las organizaciones sociales, empresariales y los grupos de interés del MVOT. Se trata de una participación estructurada y formal, donde se establecen posiciones y se plantean grandes líneas de trabajo conjunto. El presente Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat propone que estos espacios no sólo habiliten la participación desde la consulta sino también en el seguimiento de los compromisos asumidos.

Por otra parte, en el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat se requiere de un enfoque participativo que reconozca y potencie el trabajo de las organizaciones sociales, vecinas y vecinos presentes en el territorio. Por ello, es fundamental establecer un diálogo abierto y colaborativo que permita diseñar estrategias conjuntas, integrando sus experiencias en el diagnóstico, planificación e implementación de herramientas. Los programas de relocalizaciones, mejoramiento y regularización de barrios, que tienen como objeto la integración social y urbana, son ejemplos claros de la necesidad de profundizar en herramientas que generen participación e integración.

En el nivel medio, existen programas -como por ejemplo el cooperativismo de vivienda o la autoconstrucción asistida- que se sustentan directamente en la participación de las personas beneficiarias, cuyo aporte es parte central del diseño de la solución. Asimismo los programas que promueven y orientan la inversión privada requieren de un diálogo fluido con los promotores y constructores, de forma tal que los incentivos sean adecuadamente definidos para apuntar a los objetivos de la política. Corresponde por tanto

abrir espacios de participación en diferentes niveles para revisar conjuntamente, proponer ajustes y discutir posibles mejoras en los sistemas.

Finalmente, cabe destacar la importancia que tiene la coordinación en el nivel de los diferentes organismos públicos que participan en las políticas en el territorio en conjunto con el MVOT. Si bien el marco de gestión prevé mecanismos de articulación e integración de las políticas públicas asociadas al territorio y las respectivas obligaciones, la experiencia permite afirmar que las políticas habitacionales -muy particularmente aquellas dirigidas a poblaciones vulnerables- no bastan para atender integralmente la problemática de integración social. Un caso particularmente relevante en este sentido son los territorios desafiados por el crecimiento del crimen organizado, donde las situaciones son de tal complejidad que resultan imposibles de atender con políticas sectoriales aisladas, actuando de forma superpuesta pero no coordinada. Existen zonas del territorio que requieren un abordaje integral, sostenido y de gran impacto, que genere cambios sensibles en la vida cotidiana, actuando de forma simultánea en vivienda y hábitat, a la vez que se implementan intervenciones significativas en seguridad, convivencia, salud, empleo, educación, cultura y recreación. La acción coordinada con los dispositivos locales de seguridad es clave en estos casos no sólo para dar una fuerte señal de presencia del Estado en el territorio sino para que la política sea efectiva, ya que la convivencia y seguridad son un punto de partida indispensable para hacer posible la instalación y gestión de las demás políticas sectoriales.

Esta mirada con foco en la integralidad de las políticas a nivel territorial no es nueva, y sin dudas ha representado un desafío mayor para el Estado, históricamente segmentado y sectorizado, matizado con una división del trabajo por competencias tanto sectoriales como territoriales y para el cual la coordinación siempre resulta un reto. La realidad del Uruguay de hoy exige abordar una vez más este desafío, con la mayor creatividad y apertura posibles, planteando líneas de acción conjuntas con otros ministerios y organismos públicos, a la vez que incorporar activamente al sector privado y las organizaciones sociales.

De acuerdo a esto, el principal desafío para el presente PQVH, es garantizar el acceso a vivienda adecuada y asequible para toda la población, especialmente para los sectores más vulnerables, en el marco de un acceso justo al hábitat y del derecho a la ciudad. Esto implica considerar, al menos, las siguientes dimensiones:

- **Recursos financieros:** asegurar los recursos necesarios para la construcción y la mejora de viviendas, así como facilitar el acceso a créditos hipotecarios para las familias.
- **Regulación del suelo:** enfrentar la especulación inmobiliaria y promover políticas que permitan el acceso a terrenos adecuados y con servicios básicos.
- **Normativas inclusivas:** adaptar y actualizar el marco legal para que incluya soluciones habitacionales sostenibles y que se ajusten a las necesidades de la población..
- **Coordinación interinstitucional:** fomentar la colaboración entre diferentes niveles de gobierno y sectores (público y privado) para implementar de manera efectiva las políticas de vivienda.
- **Participación ciudadana:** promover mecanismos que aseguren el involucramiento activo de la comunidad en las distintas etapas de los proyectos de vivienda y hábitat. Esto implica generar instancias de intercambio, consulta y diseño que permitan incorporar las necesidades, expectativas y saberes de la población, fortaleciendo así la legitimidad, pertinencia, rendición de cuentas y sostenibilidad de las políticas implementadas.
- **Sostenibilidad:** incorporar criterios ambientales en la planificación y construcción de viviendas, promoviendo prácticas que reduzcan el impacto ambiental.
- **Territorio:** atender especificidades de diversa escala (regionales, locales) o transversales (de género y generaciones) para potenciar la respuesta de las políticas ante situaciones críticas.

Abordar estos retos es crucial para mejorar la calidad de vida de las personas y fomentar un desarrollo urbano equilibrado y sostenible, donde la coordinación interinstitucional constituye un desafío que este PQVH pretende abordar de forma explícita. Esto implica optimizar recursos en múltiples niveles y adecuar operativamente la acción programática territorial, habilitando la aplicación simultánea y coordinada de diversos instrumentos. El reto de articulación y operación conjunta es considerable, pero partimos del reconocimiento de que sólo es posible una acción efectiva coordinando los instrumentos de política pública en el territorio.

Capítulo 2

Diagnóstico: la vivienda en Uruguay hoy





- 20.** **Introducción**
- 21.** **La vivienda en Uruguay, hoy. Resultados del Censo 2023**
- 22.** **Emergencias estructurales: precariedad socio-habitacional y
 poblaciones expuestas a situaciones de vulnerabilidad**
- 29.** **Acceso y permanencia en la vivienda**
- 33.** **Integración socio-territorial: situación actual de la ciudad y el
 medio rural**
- 35.** **Una mirada desde la oferta: disponibilidad de suelo y stock
 habitacional**

Introducción

Este capítulo brinda insumos para caracterizar la situación actual en cuanto al acceso y permanencia en la vivienda y suelo en Uruguay. Para ello se analizan elementos referentes a la población en general, grupos expuestos a mayores condiciones de vulnerabilidad, emergencia socio-habitacional, integración socio-territorial y acceso al suelo. Estos ejes responden a los principales lineamientos estratégicos de este Plan Quinquenal, presentados en el siguiente apartado.

Las fuentes de información utilizadas para las estimaciones y caracterizaciones presentadas a continuación son variadas. Para cierto tipo de información se utilizan datos secundarios, tomados de registros y publicaciones de distintos organismos públicos. Asimismo, para las estimaciones que toman en consideración los ingresos de los hogares y las personas se utiliza la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2024, dado que es el último dato anual disponibilizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La principal fuente de información -y novedad para este Plan Quinquenal- es la utilización de los microdatos del Censo 2023. La realización del Censo 2023 y la publicación de sus resultados en 2024, permiten contar con insumos actualizados de la realidad a nivel nacional en relación a la cantidad y características de las viviendas, los hogares y las personas de todo el país, con mayor precisión que las encuestas. Esta información es base fundamental para el diseño de lineamientos estratégicos y políticas públicas en materia de vivienda y hábitat.

Como cualquier instancia de relevamiento estadístico, los censos presentan errores de cobertura (u omisión). De acuerdo a la Encuesta Nacional de Evaluación Censal 2023 (INE, 2023a) implementada por INE, la omisión total del Censo 2023 se situó en 10,3% de la población. Esta omisión no se distribuye uniformemente. Algunos estratos socioeconómicos -como los más ricos o los más pobres- y algunos territorios en particular, presentan mayores grados de omisión. Por ejemplo, en el caso de personas residentes en asentamientos irregulares, la omisión varió entre el 10.1% y el 21%. En la misma línea, la omisión para el estrato socioeconómico más pobre en Montevideo osciló entre el 11.8% y el 23.2% (ENEC, 2023).

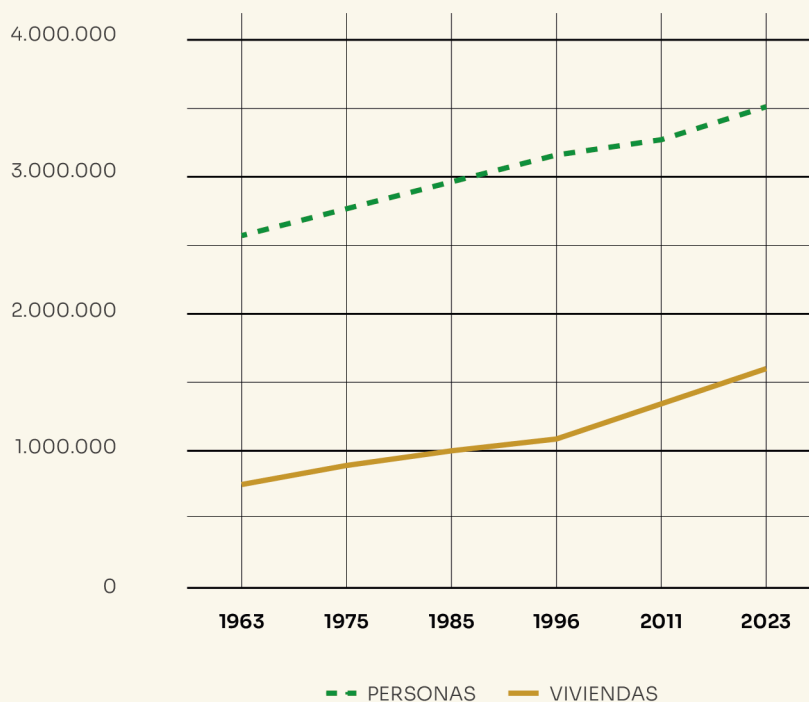
A efectos de las estimaciones presentadas a continuación, es relevante tener presente esta distribución desigual de la omisión, sobre todo en las viviendas y personas en peores condiciones socioeconómicas.

La vivienda en Uruguay, hoy – Resultados del Censo 2023

De acuerdo al Censo 2023, en Uruguay existen 1.659.048 viviendas y 3.499.451 habitantes. Esto representa 269.308 (19,4%) viviendas más que en el último censo nacional realizado en 2011 y

confirma una tendencia de crecimiento histórica de las viviendas, que se verifica desde mediados del siglo pasado.

Gráfico 1: Estimación de viviendas y personas según censos nacionales



FUENTE: Elaboración propia en base a estimaciones INE.

El universo de viviendas y hogares no solo ha experimentado un crecimiento en el tiempo, sino que también ha sufrido transformaciones en su tamaño y composición. Un ejemplo de ello es la sistemática reducción del tamaño de los hogares (INE, 2023b). Mientras que el promedio de personas por hogar era de 3.4 en 1985, en el último censo nacional es de 2.5. En concordancia, el Censo 2023 también evidenció un aumento de los hogares unipersonales y bi-personales, demostrando una tendencia nacional hacia la conformación de hogares con menos integrantes. Conocer la composición de los hogares es de especial relevancia para el diseño de instrumentos de políticas de vivienda.

Si bien la mirada de largo plazo presentada en el gráfico anterior muestra una tendencia creciente en el número de viviendas y personas, datos del INE muestran que entre el Censo 2011 y el

Censo 2023, la población creció apenas un 0.1%. Este es el registro de crecimiento inter-censal más bajo de la historia (INE, 2023c), lo que significa un estancamiento en el crecimiento poblacional del país vinculado principalmente a una caída en la tasa de natalidad y niveles altos de envejecimiento de la población.

El crecimiento poblacional -o decrecimiento, según la región- no se distribuye de forma homogénea en el territorio. Si bien en la mayoría de departamentos crece la población, en algunos ese crecimiento es especialmente relevante. En Maldonado, por ejemplo, la población residente aumentó casi un cuarto (23.7%) respecto a 2011. En el otro extremo, en Treinta y Tres y Montevideo el número de residentes se redujo en el entorno del cinco por ciento (5.7% y 5.3% respectivamente), siendo los departamentos de mayor pérdida poblacional.

Uno de los principales factores que explican estos cambios es la movilidad o migración, tanto interna como externa. Por ejemplo, Maldonado es uno de los principales departamentos receptores de migración interna del país: el 40.5% de las personas residentes allí nacieron en otro departamento del país. Además, junto con Montevideo, también son principales receptores de migración internacional: 5.8% de los residentes en Maldonado y 5.3% de los de Montevideo nacieron en otro país.

Los fenómenos de estancamiento poblacional y su distribución territorial como efecto de la migración interna y externa, tienen implicancias importantes en la toma de decisiones sobre la generación de nueva oferta de vivienda -pública y privada- y el aprovechamiento del stock habitacional ya existente. Esto se traduce en desafíos específicos para el diseño e implementación de políticas de vivienda y hábitat con enfoque territorial.

Emergencias estructurales: precariedad socio-habitacional y poblaciones expuestas a situaciones de vulnerabilidad

Materialidad y acceso a servicios

La emergencia socio-habitacional puede abordarse desde diversas perspectivas. En general, se analiza a través de indicadores vinculados a la certeza dominial, la materialidad de la vivienda, las condiciones del espacio habitable y el acceso a servicios básicos. Uno de los enfoques más relevantes es el de la “vivienda adecuada”, reconocida como un derecho en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas (Secretaría de Hábitat III, 2015). Este enfoque pone el énfasis en las personas y en qué medida se garantiza su derecho a una vivienda adecuada y de calidad, considerando dimensiones como la tenencia segura, la materialidad, el confort, el acceso a servicios, la asequibilidad y la integración social (MVOTMA-OPP-SDH, 2020).

Dado que algunos de los indicadores utilizados por el enfoque de “vivienda adecuada” no son operacionalizables con la información estadística disponible, a continuación, se presenta un análisis basado en el enfoque Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) adaptado a vivienda, operacionalizado de igual forma que en el Plan Quinquenal (PQV) 2020-2024 a partir del desarrollo operativo-conceptual elaborado por Calvo et al. (2013).

El enfoque de NBI adaptado a vivienda (NBIv) incluye cuatro dimensiones que se operacionalizan en seis indicadores. La primera dimensión es de “vivienda decorosa” y se refiere a la materialidad de la vivienda, el espacio habitable y el espacio apropiado para cocinar. En el primer caso, se considera que una vivienda presenta una necesidad insatisfecha si las paredes o el techo están construidas predominantemente de

materiales de desecho o si el piso es de tierra sin piso ni contrapiso. De acuerdo al Censo 2023, el 0.1% de las viviendas del país tenía paredes de materiales de desecho, el 0.1% el techo de estos materiales y el 0.2% piso de tierra (ver Tabla a continuación). Por su parte, el espacio habitable refiere al hacinamiento, medido como más de dos integrantes del hogar por habitación (excluyendo baño y cocina). En este caso, 40.379 viviendas del país (3.2%) se encuentran en esta situación. Finalmente, el último indicador refiere a espacio apropiado para cocinar, considerando que se trata de un espacio dedicado a este fin, con canilla y pileta. Los resultados del Censo 2023, arrojaron que el 2.1% de los hogares no cuenta con un espacio de estas características.



Tabla 1: Indicadores de vivienda decorosa 2023

INDICADOR	FRECUENCIA ABSOLUTA	FRECUENCIA RELATIVA
Viviendas con paredes de materiales de desechos	661	0,1%
Viviendas con techos de materiales de desechos	983	0,1%
Viviendas con piso de tierra	2.806	0,2%
Hogares particulares en viviendas con hacinamiento	40.379	3,2%
Viviendas con espacio apropiado para cocinar	26.337	2,1%

FUENTE: elaboración propia en base a Censo 2023

La segunda dimensión tiene que ver con el origen y la llegada del agua potable a la vivienda. En este caso, se considera que existe una NBI si el agua no llega por cañería dentro de la vivienda o su origen no es de red general o pozo semisurgente. Para 2023, 46.301 viviendas, el 3.8% del total del país tenían entrada de agua potable por cañería fuera de la vivienda. Este valor es similar al obtenido en el Censo 2011 (3.4%).

La tercera dimensión refiere al servicio higiénico y analiza en qué medida las viviendas acceden a servicios higiénicos de calidad. El umbral de NBI es que el hogar no acceda a baño de uso exclusivo o la evacuación del mismo no sea a través de red general, fosa séptica o pozo. En total, 9.447 hogares (0.8%) no tienen baño de uso exclusivo, sino que lo comparten con otros. Este indicador muestra una mejoría respecto a 2011, donde eran el 3.3%. Por otro lado, 9.041 hogares, o sea menos del uno por ciento, no cuentan con evacuación sanitaria a través de red general o pozo (0.8% en 2023 y 0.7% en 2011).

La energía eléctrica es la última dimensión de análisis. En este caso, el indicador refiere al acceso a energía y el umbral es hogares que no cuentan con energía eléctrica. De acuerdo al Censo 2023, casi la totalidad de hogares acceden a este servicio básico (99.3%), algo que se mantiene en el tiempo (98.7% en 2011). En total, a nivel nacional existen 4.058 hogares que no tienen energía eléctrica (0.3%).

Retomando las definiciones metodológicas de Calvo et al. (2013) utilizadas en el PQV 2020-2024, los indicadores anteriores se agregan de

forma simple. Es decir, no se prioriza (pondera) ninguna dimensión por sobre las demás. Esto se traduce en que un mismo hogar podrá tener cero, una, dos o más necesidades de vivienda insatisfechas. En total, en el país existen 1.171.592 hogares sin carencias en las dimensiones de vivienda y 67.024 hogares que presentan una carencia o más. Estos representan el 5.4% de los hogares del país. Esta cifra es inferior a la presentada en el PQV 2020-2024 (6.8%), y se alinea a la tendencia observada a nivel general de una sistemática reducción en la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas (Calvo et al., 2013).



Tabla 2: Cantidad y porcentaje de hogares según de NBIV. 2023

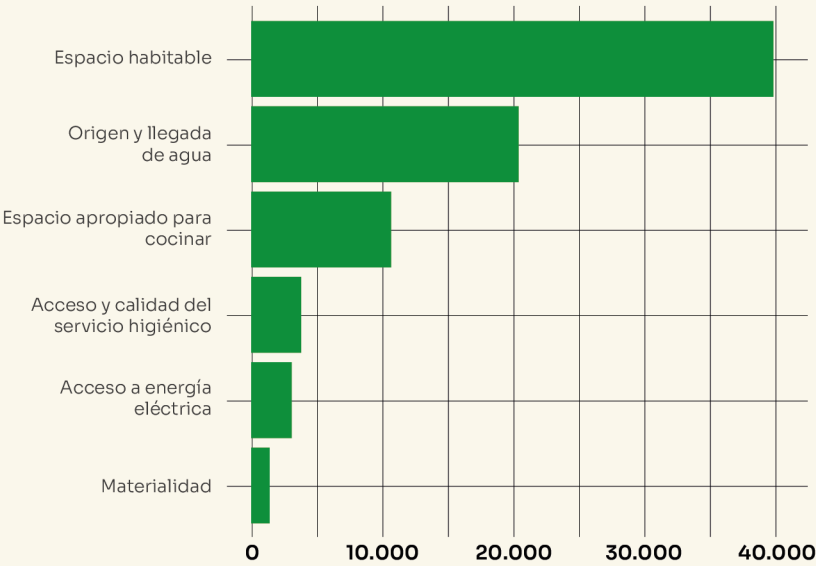
	CANTIDAD DE HOGARES	FRECUENCIA
Sin NBIV	1.171.592	94,6%
Una NBIV	57.986	4,7%
Dos NBIV	6.361	0,5%
Tres o más NBIV	2.677	0,2%

FUENTE: elaboración propia en base a Censo 2023

Comprender el peso diferencial de cada dimensión del enfoque NBIV permite una caracterización más precisa de la precariedad habitacional. No todas las carencias afectan por igual a los hogares ni tienen el mismo impacto desde el punto de vista de la política pública. El siguiente gráfico muestra la distribución de hogares según cada una de las dimensiones de NBIV. La carencia más extendida es la vinculada al espacio habitable —es decir, el hacinamiento—, seguida por las deficiencias en el origen y la llegada del

agua potable. En el otro extremo, las carencias asociadas a la materialidad (techos, paredes y pisos) son las menos frecuentes. Esta distribución tiene implicancias directas para las políticas de mitigación de la precariedad habitacional, que suelen enfocarse prioritariamente en la mejora de la calidad constructiva. Sin embargo, los datos evidencian que garantizar los mínimos habitacionales y la integración efectiva a las redes de servicios básicos es igual de relevante para un abordaje integral del problema.

Gráfico 2: Hogares según dimensión de NBIV



FUENTE: elaboración propia en base a Censo 2023

Grupos especialmente vulnerados

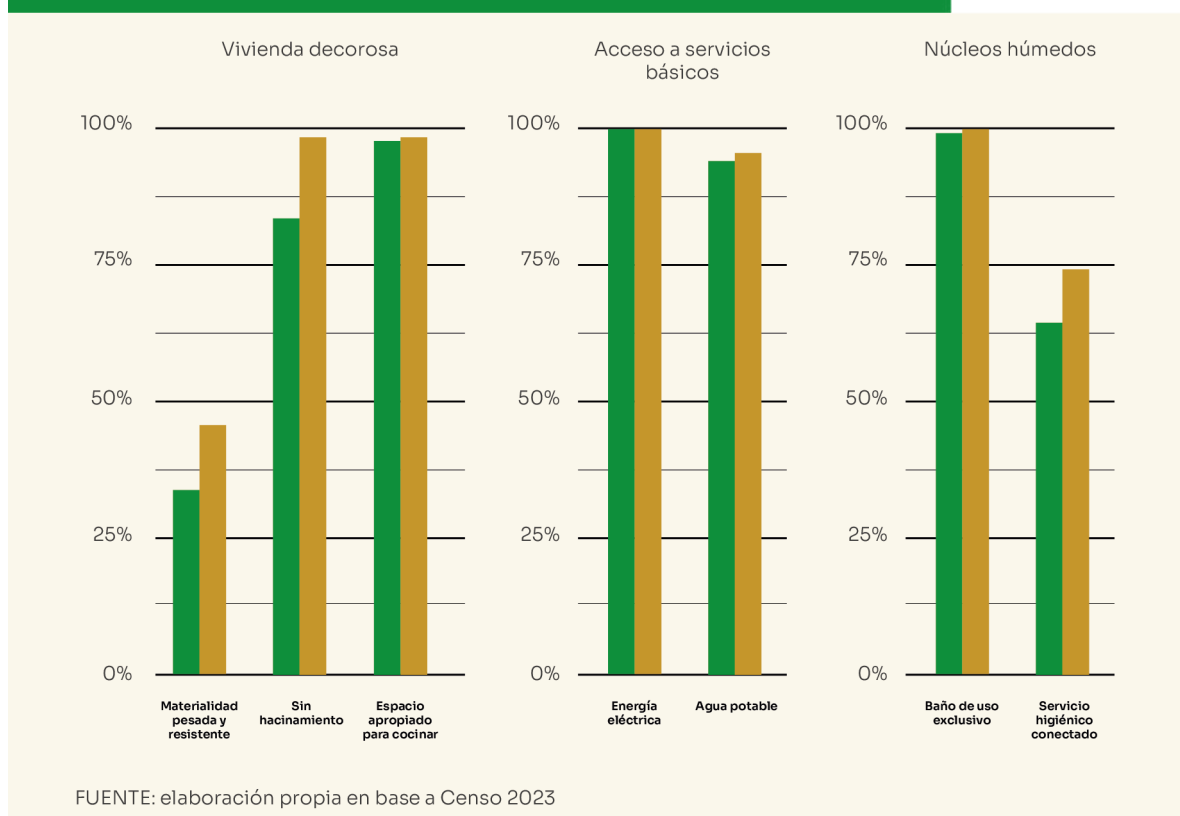
El marco conceptual sobre la emergencia habitacional desarrollado en el apartado anterior permite identificar brechas estructurales que incrementan la vulnerabilidad de ciertos grupos en su acceso y permanencia en la vivienda y en la ciudad. Abordar estas situaciones plantea desafíos específicos para la política nacional de vivienda y hábitat, especialmente considerando que las necesidades habitacionales son solo una de las múltiples inequidades que enfrentan estos grupos.

Los niños y niñas, conjuntamente con las mujeres embarazadas, son uno de los principales grupos vulnerados. En Uruguay, el 32% de los menores de 6 años se encuentran bajo la línea de pobreza en términos monetarios (INE, 2024a) y el 31.4% se encuentran en situación de pobreza multidimensional (INE, 2024b). Como se mencionó anteriormente, centrar la inversión pública en la primera infancia resulta clave; es en los primeros años que se desarrollan determinadas habilidades físicas y emocionales que afectan el desarrollo de los niños y niñas para toda la vida. La evidencia ha demostrado que, durante la primera infancia, la presencia de los principales impulsores de la desigualdad tiene un impacto directo con la trayectoria posterior de los niños/as expuestos a estas situaciones (Greif & Fulett,

2024). Adicionalmente, existe amplia evidencia que da cuenta que el entorno cercano del niño/a tiene una influencia directa sobre su desarrollo físico, emocional y cognitivo (CEPAL, 2023).

De acuerdo al Censo 2023, la primera infancia, definida como las personas de entre 0 y 3 años, residen en viviendas y hogares en peores condiciones que aquellas en las que no hay menores a cargo. Las principales diferencias se observan en lo que refiere a espacio habitable y evacuación del servicio higiénico a través de red general o saneamiento. En el primer caso, mientras que en los hogares sin primera infancia el 98% no presenta hacinamiento, en el caso de aquellos con esta población este porcentaje es del 83%, indicando una prevalencia mayor de hacinamiento en hogares con niños y niñas entre 0 y 3 años. En tanto, mientras que el 73.6% de los hogares sin menores cuentan con evacuación del servicio higiénico a través de red general o saneamiento, este porcentaje es de 64.6% en el caso de los hogares con menores. Por último, estos hogares también presentan mayor incertidumbre dominial: mientras que el 6.9% de los hogares sin primera infancia son “Ocupantes sin permiso”, entre los hogares con infancias en estas edades el porcentaje sube a 10%.

Gráfica 3: Indicadores de vivienda decorosa, acceso a servicios y núcleos húmedos de viviendas y hogares con y sin primera infancia. 2023



Dentro del foco en la infancia, este Plan propone un énfasis especial en los niños, niñas y adolescentes (NNA) que transitan distintos programas públicos destinados a atender sus situaciones o necesidades específicas. Ellos representan un grupo en situación de vulnerabilidad desde el punto de vista de la política nacional de vivienda, ya que desde el momento que egresan de los dispositivos institucionales requieren soluciones habitacionales que acompañen las etapas de transición.

En este sentido, durante 2024 unos 147.133 NNA fueron atendidos por INAU, de ellos 10.803 se encontraban en la órbita del Sistema de Protección Especial (SPE) que incluye distintas modalidades de cuidado alternativo ante situaciones de pérdida o de separación del cuidado parental (INAU, 2024). Dentro de este último grupo, el mecanismo de Residencias son las que efectivamente implican la separación del entorno familiar y la institucionalización de los NNA. En 2024, 2.918 NNA egresaron del SPE siendo 683 jóvenes de entre 18 años y más (INAU, 2025). Este grupo es de particular interés dado que egresan del sistema por su condición de adultez y requieren contar con alternativas socio-habitacionales para dar red y soporte a su trayectoria fuera de la institución.

Otro grupo vulnerado es el de personas en situación de calle. En el año 2020 se realizó el último relevamiento a nivel nacional de las personas en situación de calle, tanto de personas viviendo a la intemperie como en refugios. En total, se identificaron 3.917 personas en situación de calle (3.384 personas en Montevideo y 533 en el interior del país) (MIDES, 2020). Por otro lado, en 2023 se actualiza el relevamiento, pero sólo para el departamento de Montevideo, que es el que registra la mayor cantidad de personas en situación de calle. En esta oportunidad, se registraron 2.758 personas (1.363 personas durmiendo a la intemperie y 1.395 en refugios). De ellas, el 89% son varones y el 11% son mujeres. Tienen en promedio 39 años y el 74% tiene entre 31 a 64 años. Sin embargo, quienes duermen a la intemperie son, en promedio, mayores (43.4 años) respecto a los que duermen en centros de acogida (38.6 años). Asimismo, la edad promedio en la que quedaron por primera vez en calle fue

a los 28 años. Los principales motivos para terminar en situación de calle son la ruptura de vínculos familiares, las adicciones y la insuficiencia de ingresos o pérdida de trabajo. Respecto a la situación laboral, el 67% declaró estar trabajando de forma remunerada -siendo las actividades más frecuentes el cuidado de coches o lavado de autos (52.5%)- y el 21.8% vendía en ferias o en un puesto callejero.

La exposición a la situación de calle es un factor de riesgo también para las personas que egresan del sistema penitenciario, para las cuales se identifican carencias de respuesta en el sistema de protección social a nivel nacional. El 53% de las personas en situación de calle declararon haber estado privadas de libertad, y la mitad transitó hasta tres veces por el sistema penitenciario. El 52% de las personas con privación de libertad comienzan a dormir en la calle tras salir de los centros.

En 2023, egresaron del sistema penitenciario 9.931 personas (708 mujeres y 9.223 varones), según datos del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Uno de los elementos de preocupación refiere a la alta tasa de reincidencia carcelaria, cercana al 70% según cifras oficiales (Sanjurjo et al., 2023). La reincidencia³ de los delitos puede utilizarse para evaluar la efectividad del sistema penal en cuanto a sus capacidades de reinserción y rehabilitación. La falta de oportunidades a nivel laboral y socio-habitacional para las personas que transitaron una situación de privación de libertad, conllevan a la reincidencia delictiva y situación de calle.

En la misma línea, otra población relevante son las y los jóvenes que egresan del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). El INISA atiende a la población de adolescentes de 13 a 17 años, que derivados por el Poder Judicial, quedan bajo su órbita y tutela en cumplimiento del mandato judicial. Existen centros del INISA en tres departamentos del país: Montevideo, Canelones y Lavalleja. En 2023, el INISA atendió a 768 adolescentes con medidas no privativas de libertad y 638 con medidas privativas de libertad y semi-libertad (Observatorio INISA, s/f). En cuanto al egreso, en 2022 (último dato disponible) egresaron 550 jóvenes (INISA, 2022).

³ La reincidencia se mide como la proporción de liberados en un año calendario que, tras su primera excarcelación, vuelve a prisión por haber cometido algún nuevo delito en los 6 meses, uno, dos y tres años posteriores (Sanjurjo et al, 2023).

Adaptación al cambio climático

Dentro de las emergencias habitacionales más importantes de los últimos años, aquellas que ocurren de forma imprevista a partir de fenómenos climatológicos extremos son muy relevantes, en tanto obligan a intervenciones de realojo temporal inmediato. De acuerdo al Censo 2023, 2.7% de las personas debió abandonar su vivienda por motivo de inundaciones y/o por temporales o rachas de viento muy fuertes en los últimos cinco años.

En ese conjunto hay más de dos terceras partes afectadas por inundaciones, que corresponden

a unas 67.000 personas, residentes en más de 23.000 viviendas. La distribución por departamentos muestra un escenario diverso de afectación por estos fenómenos climáticos. Montevideo es el departamento con mayor cantidad de hogares afectados según esta fuente (6.803) aunque son el 1,39% de los hogares. Los mayores porcentajes en términos relativos se dan en Artigas (4,55% de los hogares), Durazno (4,97% de los hogares) y Canelones (2,96%). Estos cuatro departamentos representan dos terceras partes de los hogares con afectación por inundación a nivel nacional.

Tabla 3: Hogares y población afectados por inundación según censo 2023 por departamento.

Departamento	Cantidad de hogares	% Sobre hogares totales del dpto.	Cantidad de personas	% Sobre pobladores totales por dpto.
Montevideo	6.803	1,39%	19.874	1,53%
Artigas	1.106	4,55%	3.425	4,42%
Canelones	6.213	2,96%	17.588	2,89%
Cerro Largo	397	1,25%	1.077	1,18%
Colonia	873	1,71%	2.384	1,76%
Durazno	1.035	4,97%	3.208	5,17%
Flores	57	0,59%	133	0,51%
Florida	291	1,13%	852	1,21%
Lavalleja	217	0,98%	560	0,95%
Maldonado	875	1,11%	2.239	1,05%
Paysandú	973	2,40%	2.927	2,40%
Río Negro	192	1,01%	568	0,99%
Rivera	629	1,81%	1.956	1,79%
Rocha	859	2,78%	2.013	2,49%
Salto	793	1,87%	2.409	1,77%
San José	943	2,24%	2.671	2,23%
Soriano	494	1,72%	1.419	1,70%
Tacuarembó	464	1,40%	1.281	1,33%
Treinta y Tres	310	1,73%	837	1,75%
Total País	23.524	1,87%	67.421	1,93%

FUENTE: elaboración propia en base a datos INE

A continuación se incorporan, a la condición de vivienda expuesta a episodios de inundación, las

carencias habitacionales y hogares con niñas y niños menores a 10 años. De esta forma se

identifican grupos de poblaciones vulnerables críticos de forma multidimensional integrando factores habitacionales, ambientales y etarios. Al desagregarse por departamento los hogares con menores a 10 años referidos a tener alguna

NBI de la dimensión vivienda (según metodología censo 2011) y expuestos a la inundación en los últimos cinco años se observan los siguientes datos:

Tabla 4: Hogares afectados por inundación y vínculo con NBI vivienda (metodología 2011) y presencia de menores de 10 años.

Departamento	Hogares c/ Niños 0 a 9 años	hogares s/niños > a 10 años	Hogares con NBI e inundación	Total inundable	% hogares con NBI e inundación	% hogares con niños > 10 años sobre hogares con nbi e inundación
Montevideo	894	665	1.559	6.803	22,9%	57,3%
Artigas	95	42	137	1.106	12,4%	69,3%
Canelones	593	542	1.135	6.213	18,3%	52,2%
Cerro Largo	19	27	46	397	11,6%	41,3%
Colonia	82	61	143	873	16,4%	57,3%
Durazno	111	89	200	1035	19,3%	55,5%
Flores	4	2	6	57	10,5%	66,7%
Florida	23	25	48	291	16,5%	47,9%
Lavalleja	13	12	25	217	11,5%	52,0%
Maldonado	83	80	163	875	18,6%	50,9%
Paysandú	148	100	248	973	25,5%	59,7%
Río Negro	22	21	43	192	22,4%	51,2%
Rivera	75	48	123	629	19,6%	61,0%
Rocha	47	56	103	859	12,0%	45,6%
Salto	134	66	200	793	25,2%	67,0%
San José	87	82	169	943	17,9%	51,5%
Soriano	45	40	85	494	17,2%	52,9%
Tacuarembó	51	42	93	464	20,0%	54,8%
Treinta y Tres	24	35	59	310	19,0%	40,7%
Total País	2.550	2035	4.585	23.524	19,5%	55,6%

FUENTE: Elaboración propia en base a datos INE.

A nivel nacional, el 19.5% de los hogares afectados por inundaciones en los últimos cinco años también tiene NBI vivienda. Son casi 4.600 hogares en todo el país. Los departamentos con mayores valores relativos son Montevideo, Salto y Paysandú (22,9%, 25,2%, 25,5% respectivamente). En tanto, a nivel absoluto, Montevideo (1.559) y Canelones (1.106) encabezan, aglutinando sólo ellos, casi un 60% de los casos a nivel nacional.

Complementariamente los hogares con niños y niñas menores a 10 años, con NBI vivienda y que fueron afectados por inundaciones son alrededor de 2.500 hogares, superando a los hogares en este contexto habitacional y de riesgo, pero sin menores de esa edad. Aquí también la distribución territorial es heterogénea. En términos relativos, en Artigas, Salto y Rivera se dan los mayores valores (69%, 67%, 61%) de los hogares con NBI e inundación tenían menores

a 10 años. Departamentos como Montevideo y Paysandú también estaban cerca del 60%. En términos absolutos, Montevideo y Canelones tienen la mayor cantidad de hogares en ésta triple situación crítica, aglutinando entre ambos un 58% de éstos hogares.

Por otro lado, de acuerdo a datos aportados por la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Ambiente, de acuerdo a los datos del Censo 2023 y las curvas de inundación modeladas por este organismo, se estima

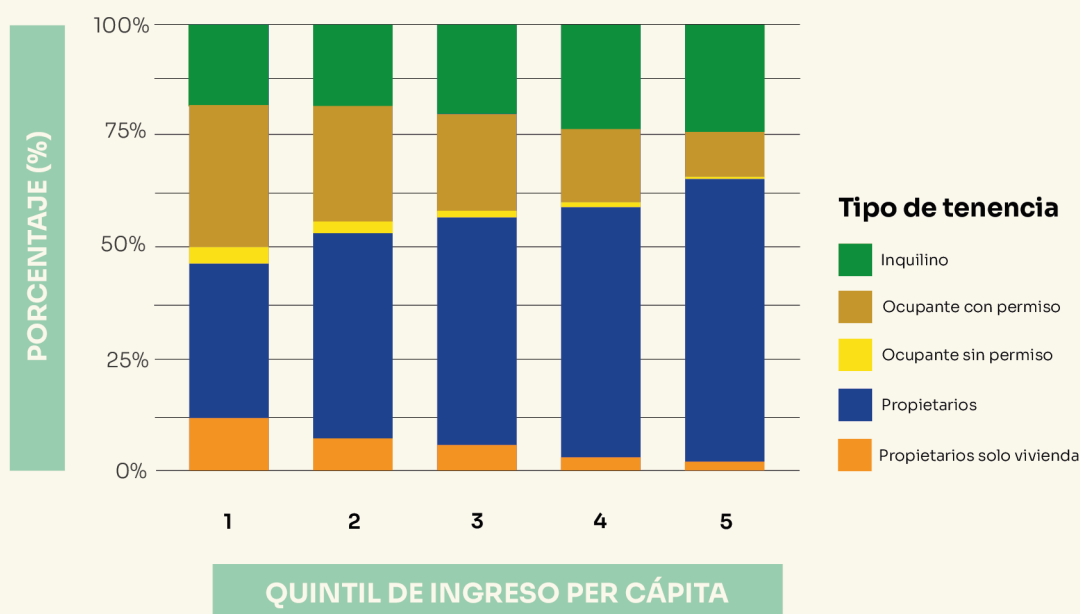
que en Uruguay hay 96.530 personas en 41.325 viviendas en área inundable. Esto representa el 2.8% de la población y el 2.5% de las viviendas de todo el país. Los departamentos de Durazno, San José y Artigas son los que tienen más población comprometida en esta zona. En tanto, si se observa por localidad, Villa Soriano en Soriano y Puerto Inglés en Colonia son los lugares con más población residiendo en áreas inundables: 42% de la población en el primer caso y 35% en el segundo.

Acceso y permanencia en la vivienda

De acuerdo al Censo 2023, más de la mitad de los hogares son propietarios de su vivienda (57.5%), esto es apenas inferior a lo registrado en el censo anterior (58.4%)⁴. Entre los hogares identificados como propietarios, el 13.9% se declara propietario de la vivienda y el terreno y se encuentra pagando la vivienda aún, mientras que el 71,3% ya la pagó. El restante 14,8% se identifica como propietario solamente de la vivienda. Estos últimos hogares, junto a los ocupantes con y sin permiso, conforman el grupo de menor certeza dominial, siendo un quinto del total de hogares del país (20,2%).

Un aspecto clave de la tenencia es cómo se distribuye según los ingresos de los hogares. De acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2024, la propiedad y el alquiler son las formas predominantes de acceso entre los hogares de mayores ingresos, mientras que las formas de tenencia menos seguras son las que predominan entre los hogares más pobres. Mientras el 35.4% de los hogares del primer quintil son propietarios, esta proporción asciende a más del 62% en el quintil de mayores ingresos.

Gráfico 4: Tenencia de la vivienda por quintiles de ingreso per cápita



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2024.

⁴ Las categorías "No corresponde", "No relevado" e "Ignorado" no se consideran para esta estimación.

El alquiler, como modalidad que exige un flujo constante de ingresos, también se distribuye de forma ascendente: representa el 17.9% en el quintil más bajo y alcanza al 24.1% en el más alto. De acuerdo al Censo 2023, el 25.6% de los hogares alquilan la vivienda. Según datos de la ECH 2024, el valor promedio del alquiler en Uru-

guay se sitúa en \$16.678. Esta cifra muestra un patrón de desigualdad marcado a lo largo de los quintiles de ingreso: en el quintil 1, el valor promedio del alquiler es de \$10.838, mientras que en el quintil 5 asciende a \$23.672, es decir, más del doble.

Tabla 5: Alquiler promedio según quintil de ingreso. 2023

Quintil	Hogares inquilinos	Porcentaje	Alquiler promedio*
1	46.215	17.0%	10.838
2	48.446	18.0%	12.972
3	53.997	20.0%	15.448
4	59.622	22.0%	18.038
5	62.162	23.0%	23.672
Total	270.442	100%	16.678

*Pesos a 2024. Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2024.

La categoría de “propietario solo de la vivienda” se asocia en gran parte con la ocupación irregular del suelo. Junto con la categoría de “ocupante sin permiso”, ambas pueden ser consideradas indicadores de inseguridad de tenencia, en tanto implican una exposición más alta al desalojo o a condiciones precarias de permanencia. Según los datos, más del 43% de los hogares bajo estas condiciones pertenecen al primer quintil de ingresos, y su presencia disminuye sistemáticamente a medida que mejora el nivel económico. Por su parte, la figura de “ocupante con permiso” resulta más ambigua: incluye situaciones de cesión del uso por parte de terceros -familiares, instituciones, propietarios ausentes-, y también presenta una tendencia descendente en la escala de ingresos. Es razonable suponer que en muchos casos refleja estrategias habitacionales provisionarias, adoptadas ante restricciones para acceder a opciones más seguras.

El acceso a la vivienda mediante procedimientos de compra con crédito también es desigual entre los quintiles de ingresos. De acuerdo a la ECH-2024, en el quintil más bajo, unos 8.200 hogares declaran estar pagando una cuota, mientras que en el quintil más alto lo hacen 31.600 hogares, lo que representa más del triple. Los valores

medios abonados mensualmente por concepto de cuota muestran una clara desigualdad: mientras en el primer quintil el valor promedio ronda los \$7.400, en el quintil más alto asciende a más de \$29.500, es decir, más de tres veces mayor. Esto indica que el acceso a la propiedad a través de mecanismos de compra está concentrado en los hogares de mayores ingresos, tanto por su volumen como por la capacidad de afrontar cuotas más elevadas, lo que a su vez supone condiciones de acceso a viviendas de mayor valor y posiblemente mejores características en términos generales.

Para comprender el esfuerzo económico que realizan los hogares para pagar su vivienda, sea a través de un crédito hipotecario o un alquiler, se debe estimar el peso relativo de estos pagos en el total de ingresos. Esto resulta de valor para el diseño de la política habitacional en clave de asequibilidad.

En promedio, un hogar que paga una cuota hipotecaria destina el 16.4 % de sus ingresos mensuales a ese concepto; mientras que, en el caso de los inquilinos, el alquiler representa en promedio un 24.5 % de sus ingresos. La carga relativa varía según el nivel de ingresos: mientras

los hogares del primer quintil destinan el 37.6 % de su ingreso al pago del alquiler, esta proporción desciende al 18.5 % en el quintil más alto. En el caso de las cuotas, la diferencia también es clara: del 20.2 % en el quintil más bajo al 15.5 % en el más alto.

Otro posible ejercicio de cálculo es visualizar el porcentaje de hogares cuyos ingresos destinados al gasto en vivienda es superior a cierto umbral, por ejemplo, 25%. Este umbral es el establecido a partir de la Ley 19.588 como monto máximo a afectar para la amortización de los préstamos otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda. Según los datos de la ECH 2024, el 8.2% de los hogares tiene un gasto en vivienda que excede el treinta por ciento de su ingreso. Entre los propietarios que están pagando su vivienda este porcentaje es de 15% y entre los inquilinos sube a 34.3%.

El acceso a la vivienda en las condiciones actuales permea de forma diferencial a los hogares según sus ingresos como se vio previamente, y

también, según su conformación. Entre los distintos tipos de hogar, los monoparentales con jefatura femenina se encuentran expuestos a las mayores desventajas estructurales para el acceso y permanencia en la vivienda en el escenario actual, lo cual se refleja también en su distribución por quintiles de ingreso. Los hogares monoparentales encabezados por mujeres tienden a concentrarse en los quintiles más bajos de ingreso. En el primer quintil representan alrededor del 25% del total de hogares, mientras que en el quintil superior esta proporción desciende a poco más del 6%. En conjunto, más de la mitad de estos hogares se concentran en el 40% de menores ingresos (quintiles 1 y 2), lo que revela una profunda brecha de ingresos asociada al género y la composición familiar. Esta distribución no sólo evidencia una desigualdad respecto al ingreso, sino que permite anticipar mayores dificultades para sostener condiciones de vida adecuadas, acceder a una vivienda en condiciones seguras y afrontar el pago de alquileres o cuotas en el mercado formal.

Población de ingresos medios sin acceso a crédito hipotecario

Los hogares ubicados en las franjas medias de ingresos también pueden experimentar dificultades en el acceso a la vivienda, aunque no se encuentren en situaciones de extrema precariedad. Muchos hogares quedan excluidos de los programas de créditos hipotecarios tradicionales, subsidios a la compra o fondos de garantías porque no cumplen con los requisitos de ingresos, de edad y/o de ahorro previo. Esto sugiere que la arquitectura actual del sistema no contempla con claridad las trayectorias habitacionales de sectores que tienen capacidad de pago pero que no cumplen otros requerimientos.

La mayoría de las prestaciones del MVOT tienen 15 UR como umbral de ingreso mínimo y 96 UR como máximo, dependiendo de la localidad, el tipo de solución habitacional y la composición del hogar (MVOT, 2020). Es decir, entre dieciocho mil y ciento setenta y cinco mil pesos aproximadamente a valores a junio de 2025. El ingreso medio de los hogares uruguayos fue de \$95.182 en 2024 (INE, 2025), lo que ubica a una proporción importante de ellos dentro de la franja cubierta. Sin embargo, observar exclusivamente el ingreso no contempla realmente la capacidad de acceso al crédito hipotecario de las familias. El esfuerzo económico que implica el pago mensual de la cuota del crédito y la capacidad de ahorro son factores claves para entender en qué medida los hogares pueden acceder a este tipo de prestaciones.

Con datos de la ECH 2024 es posible aproximarse a qué hogares podrían tener acceso a vivienda a través de mecanismos de crédito hipotecario existentes, pero no lo han hecho. Las variables que resultan claves para este análisis tienen que ver no sólo con el nivel de ingresos del hogar sino también con la situación de actividad (formalidad del empleo), la edad y el tipo de tenencia actual (inquilinos, ocupantes, etc.). Asimismo, estas características no son solo relevantes respecto a los jefes/as de hogar sino también respecto a su pareja o cónyuge, por tratarse de las personas que podrían asumir conjuntamente un eventual compromiso financiero.

Un perfil de esta población entonces, incluye hogares con niveles de ingreso per cápita medios (quintiles 2, 3 y 4), en los que al menos uno de los integrantes (jefe/a o cónyuge) está en edad activa (18 a 55 años) y se encuentra ocupado/a, pero no es propietario/a de la vivienda ni integran regímenes de propiedad colectiva formal (cooperativas). Esta situación engloba unos doscientos mil hogares en todo el país. Se entiende que este grupo es de potenciales sujetos de crédito dado que no necesariamente quieren o han intentado acceder a una vivienda a través de un crédito hipotecario. Entender qué hogares efectivamente desean acceder a estas prestaciones y qué limitaciones encuentran requiere la realización de estudios específicos sobre la temática.

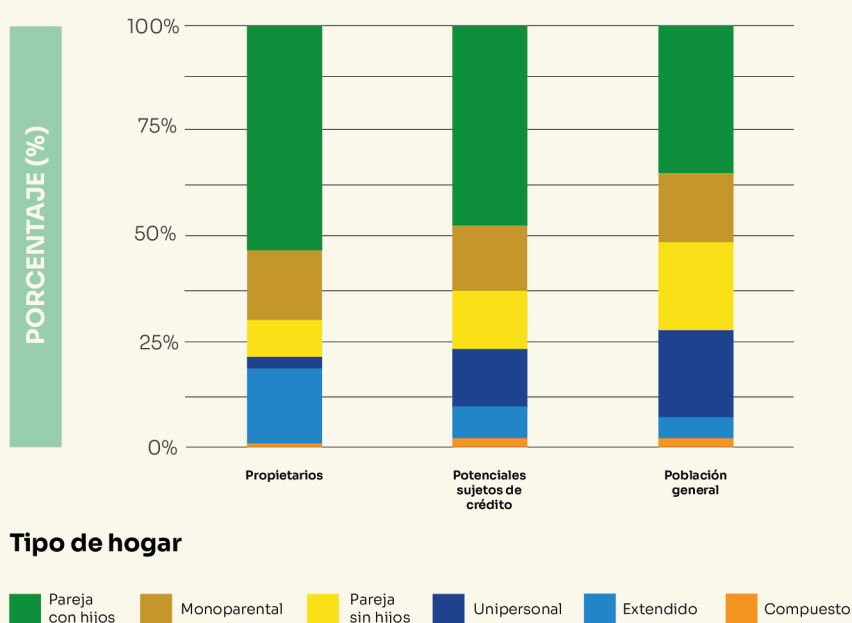
La media del ingreso mensual de este grupo de hogares se sitúa en \$80.808 y la mediana, más robusta frente a valores extremos, en \$74.563. La distribución por quintil no muestra diferencias significativas: el quintil 2 representa el 32.8% de los hogares de este grupo, el 3 el 34.7% y el 4 el 32.6%.

Más allá del ingreso de los hogares, un aspecto clave para entender el acceso al crédito es su capacidad de ahorro. En casi todos los programas del SPV de acceso a vivienda mediante compra se requiere un ahorro previo de entre el 5% y el 25% del valor del inmueble, dependiendo del programa (MVOT, 2020). Si bien no existe una variable en la ECH que permita observar esta información, algunas situaciones sirven como aproximaciones. Por ejemplo, la capacidad de ahorro de un hogar está determinada, entre otros, por su gasto actual en vivienda. Entre los potenciales sujetos de crédito, 55.2% son ocupantes, 44.8% son inquilinos. Un aspecto relevante entre éstos últimos es el esfuerzo económico que están haciendo para el pago del alquiler. Utilizando el umbral del 25% como en párrafos más arriba, 30% realizan un esfuerzo superior frente a un 70% que no sobrepasan. Por otro lado, la capacidad de ahorro de un hogar está muy vinculada a su composición. Hogares con un único ingreso o con menores de edad a

cargo tienen menos capacidad de ahorrar, y, por lo tanto, de cumplir con los requerimientos de los mecanismos de acceso a la vivienda. El 47.6% de los hogares “potenciales” son parejas con hijos/as, mientras que el 15.5% son hogares monoparentales. Si se observa por quintil de ingreso dentro del grupo de potenciales sujetos de crédito, los hogares de parejas con hijos y monoparentales suman más del cincuenta por ciento de la distribución en los quintiles 2 y 3 pero no en el 4, lo que va en línea con la aproximación de que el nivel de ingreso y su capacidad de ahorro es menor en estas franjas. La presencia de menores en el hogar también es relevante para entender la capacidad de ahorro. En este grupo, 58% hogares tienen menores a cargo.

Una forma de dimensionar el peso de estas variables en el grupo de potenciales sujetos de crédito es compararlos con aquellos hogares que están en igual situación en términos de ingresos, de edad y condición de actividad pero que ya son propietarios de su vivienda (o la están pagando). Esta comparación permite observar diferencias estructurales en términos de ingreso y otras condiciones relevantes, con el objetivo de identificar patrones de exclusión que podrían ser atendidos mediante ajustes o ampliaciones en el diseño de las políticas públicas habitacionales.

Gráfico 5: Quintiles de ingreso según grupos. 2024



FUENTE: elaboración propia en base a ECH 2024

En términos de ingresos, este grupo se encuentra en una situación más favorable. La media de ingresos es de \$98.956 y la mediana de \$90.871. Además, se observa una distribución más inclinada hacia los quintiles superiores: el 40.1 % se ubica en el quintil 4, mientras que los quintiles 3 y 2 representan el 32.5 % y 27.5 % respectivamente. Este patrón indica una correlación entre mayores ingresos y propiedad de la vivienda, aún dentro de una franja media de ingresos. En tanto, el 56.9% son parejas con hijos/as y el 15.5% monoparentales. En contraste, los hogares unipersonales y de parejas sin hijos/as presentan una participación mayor en este grupo. Estos datos refuerzan la pertinencia de analizar comparativamente ambos grupos, ya que no solo difieren en su condición de tenencia, sino también en

la composición interna de ingresos y estructuras familiares, lo cual puede incidir en sus necesidades y posibilidades habitacionales.

En definitiva, existe un grupo de hogares que, por su condición de tenencia actual, la situación laboral, la edad y el nivel de ingresos hoy podrían ser beneficiarios de políticas relacionadas a créditos hipotecarios. Sin embargo, por motivos de ahorro previo y esfuerzo económico en el pago de mensualidades pueden estar quedando por fuera del sistema crediticio hipotecario actual. Esta información es un insumo relevante para identificar nudos en el acceso a vivienda a través de estos programas, re-definir criterios de selección y focalizar instrumentos entre distintos tipos de hogares en las franjas medias de ingreso.

Integración socio-territorial: situación actual de la ciudad y el medio rural

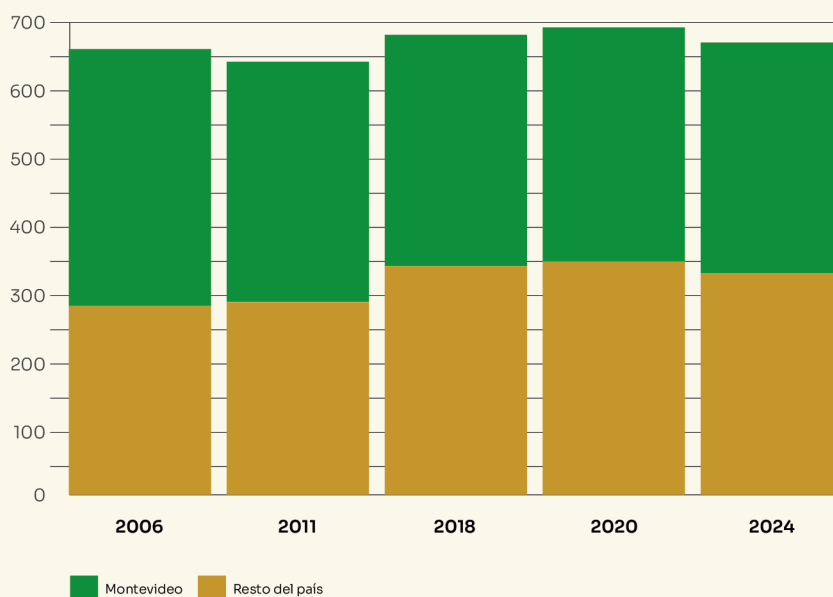
La precariedad socio-habitacional no puede comprenderse únicamente en términos de calidad constructiva o acceso a servicios básicos. Desde una perspectiva de derechos humanos, es necesario adoptar una mirada integral que reconozca a las personas como titulares de derechos y a la vivienda como un componente fundamental para el ejercicio de otros derechos, como la salud, la educación, el trabajo y la participación comunitaria. Esto implica repensar las políticas de vivienda desde un enfoque de integración socio-territorial que contemple las diversidades culturales, sociales y territoriales, tanto en contextos urbanos como rurales, y que promueva entornos seguros, accesibles y adecuados, fortaleciendo el tejido comunitario y garantizando condiciones de vida dignas para todas las personas, sin discriminación.

En este sentido, uno de los principales desafíos en clave territorial de la política nacional de

vivienda es la existencia de asentamientos irregulares. Actualmente, se entiende que los asentamientos irregulares son agrupamientos a partir de 10 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 (INE-PIAI, 2006). Esto significa que representan mucho más que una problemática asociada a vulnerabilidad en términos de materialidad o de acceso a servicios básicos como luz o agua. Desde una perspectiva de derechos humanos, los asentamientos expresan una forma de exclusión multidimensional que afecta no sólo el derecho a una vivienda adecuada, sino también el acceso a servicios sociales esenciales como salud, educación, transporte, seguridad, trabajo y cultura.

Los asentamientos irregulares no son un fenómeno de reciente data en el país. De acuerdo a datos del Registro Nacional de Asentamientos Irregulares (RNAI) de la DINISU, en Uruguay existen 667 asentamientos irregulares (RNAI, 2025a). El gráfico a continuación muestra la evolución de esta cifra, de acuerdo a la información disponible (RNAI, 2025b). Es relevante notar el peso histórico que tiene el departamento de Montevideo, concentrando la mitad de los asentamientos de todo el país, así como aquellos donde residen más cantidad de personas.



Gráfico 6: Evolución del número de asentamientos irregulares por área geográfica

FUENTE: elaboración propia en base a RNAI.

Por otro lado, a partir de la realización del Censo 2023, es posible actualizar el número de personas en asentamientos irregulares en el país gracias al trabajo conjunto entre DINISU e INE durante 2024-2025. En total, se censaron en Uruguay 158.000 personas en asentamientos irregulares de todo el país. Este número representa un mínimo, ya que se refiere exclusivamente a viviendas censadas. Tomando en cuenta la omisión estimada por INE para asentamientos de este censo, esta cantidad se encuentra entre 176.000 y 200.000 personas con una confianza del 95% (ENEC 2023, pág. 6).

En relación al medio rural, la población del Uruguay se distribuye de manera heterogénea en el territorio nacional, tanto en lo referido a la cantidad de habitantes por departamento como a su agrupación en ciudades, localidades, parajes y población dispersa en el área rural. Según el Censo 2023, las localidades de hasta 15.000 habitantes y el área rural dispersa representan cerca del 25% de los hogares particulares de todo el país, alcanzando las 854.000 personas y casi 310.000 hogares, cifras superiores al 2011.

De acuerdo a la última información presentada por el INE (con datos de la ECH 2024) el interior del país presenta la peor situación relativa en términos de bienestar. Los hogares bajo la línea de pobreza en las localidades menores a 5.000 habitantes y el área rural dispersa ascienden a 14.1%, seguido de las localidades mayores a 5.000 habitantes 13.6% y luego Montevideo, 13%. A su vez, los datos constatan una realidad que se mantiene a través de los años: la incidencia de la pobreza monetaria en los hogares es mayor en los departamentos del norte del país, en particular Artigas, Rivera y Cerro Largo.

Más allá de la medición de la pobreza según ingresos, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) proporciona una medición integral que combina múltiples aspectos del bienestar, permitiendo visibilizar la distribución conjunta de privaciones que afectan a la población⁵. De acuerdo a los datos presentados por el INE a partir de la ECH 2024, en el interior del país el porcentaje de personas en hogares multidimensionalmente pobres es de 21.4%, mayor que en Montevideo, 15.1%. Entre los indicadores vinculados a condiciones habitacionales el que presenta mayor

⁵ De esta manera, las personas multidimensionalmente pobres son aquellas que viven en hogares que tienen más de tres privaciones entre los 15 indicadores definidos. Los umbrales de privación definidos y el documento metodológico completo pueden encontrarse en Informe de pobreza multidimensional INE.

proporción de personas con privación es el referido a “materialidad y problemas de la vivienda”⁶. El 19.5% de las personas del interior viven en hogares con esta privación. El indicador de hacinamiento también muestra una incidencia significativa para esta zona: 13.6%. A su vez, 6.2% personas habitan una vivienda en condiciones de tenencia insegura.

Finalmente, los agrupamientos irregulares rurales constituyen una expresión particular de la precariedad habitacional en el medio rural. Tal como ha sido identificado por MEVIR, estos agrupamientos —ya sea en un mismo predio sin seguridad legal, o en parajes donde múltiples hogares

enfrentan problemas generalizados de titularidad— presentan problemáticas que requieren un abordaje específico.

A partir de relevamientos realizados entre 2010 y 2017, se identificaron al menos 75 agrupamientos irregulares rurales, lo que da cuenta de la magnitud de la problemática en estos territorios. Los departamentos con mayor presencia fueron Tacuarembó (15), Paysandú (14) y Rivera (12). Esta realidad extendida debe ser integrada a las estrategias nacionales de vivienda y hábitat, que reconozcan las particularidades del medio rural y garanticen condiciones de vida dignas en todo el territorio.

Una mirada desde la oferta: disponibilidad de suelo y stock habitacional

Respecto al fenómeno de la vacancia en inmuebles, el Censo 2023 cuantificó que el 19.5% de las viviendas del país se encuentran desocupadas (INE, 2025a). Esto representa dos puntos porcentuales más de las viviendas desocupadas registradas en el Censo 2011 (17.7%). No todas las viviendas desocupadas podrían considerarse stock habitacional dado que, si bien están vacías, muchas tienen un destino específico como uso temporal, para alquilar o vender, o necesitan reparaciones para ser habitables. Las viviendas desocupadas propiamente dichas se conocen como “viviendas vacantes”. El Censo 2023 identificó 42.226 viviendas en este estado, lo que representa un 2.5% del total de viviendas relevadas. Las localidades de 5.000 habitantes o más del interior del país concentran el 44%, Montevideo el 29%, las localidades más chicas (menos de 5.000 habitantes) el 14% y las zonas

rurales el 13%. Treinta y Tres es el departamento con mayor presencia de viviendas vacantes (4.9%), mientras que Soriano y Montevideo son los departamentos con menos (2.1% en cada caso). Esta información confirma tendencias ya observadas en el Censo 2011, entre las que se destaca el leve aumento de viviendas ocupadas en los departamentos de Maldonado y Rocha, a pesar de que continúan siendo los que presentan mayor proporción de viviendas desocupadas.

También se constata un crecimiento de las viviendas en construcción, tanto en términos relativos como absolutos, particularmente en la zona metropolitana. La siguiente tabla presenta la evolución del estado de ocupación de las viviendas entre los censos de 2011 y 2023, desagregada por departamento:

⁶ Se presenta privación cuando el hogar “vive en una vivienda que se inunda cuando llueve o que tiene peligro de derrumbe o que tiene carencias en sus materiales (en pisos, paredes o techos predomina al menos una de las siguientes categorías: techo liviano sin cielorraso, techo de materiales de desecho, sólo contrapiso sin piso, piso de tierra sin piso ni contrapiso, paredes de ladrillo sin terminación, paredes de material liviano sin revestimiento, paredes de material de desecho)” (INE, 2025).

⁷ Se presenta privación cuando en el hogar se encuentran más de dos personas por habitación destinada para dormir.

⁸ Es decir, el hogar es propietario de la vivienda pero no del terreno, ocupante sin permiso u ocupante en relación de dependencia.

Tabla 6: Viviendas desocupadas por departamento. Censos 2023 y 2011.

Depto.	OCUPADAS								DESOCUPADAS							
	Con residentes presentes		Con residentes ausentes		Uso temporal		Alquiler / Venta		Construcción o reparación		Ruínosa, destruida o inhabitable		Vacante		Ignorado	
	2023	2011	2023	2011	2023	2011	2023	2011	2023	2011	2023	2011	2023	2011	2023	2011
Montevideo	83.7%	88.6%	6.8%	2.1%	1.3%	1.8%	3.3%	2.6%	0.7%	1.2%	0.5%	0.4%	2.1%	2.8%	1.7%	0.5%
Artigas	75.8%	86.2%	7.5%	0.3%	6.2%	5.7%	3.1%	2.0%	1.5%	1.5%	1.3%	1.1%	2.9%	2.9%	1.7%	0.4%
Canelones	74.8%	78.4%	4.9%	0.4%	9.5%	12.7%	3.0%	2.1%	1.9%	1.7%	1.7%	0.9%	2.3%	3.3%	1.8%	0.5%
Cerro Largo	72.9%	80.7%	4.2%	0.3%	10.2%	10.9%	4.0%	2.7%	1.5%	1.5%	2.4%	0.8%	2.8%	2.8%	1.9%	0.3%
Colonia	71.9%	78.8%	4.1%	0.5%	9.8%	9.9%	5.5%	2.9%	1.8%	2.3%	2.2%	0.9%	2.9%	3.9%	1.9%	0.7%
Durazno	74.4%	81.6%	4.2%	0.1%	7.0%	8.6%	3.8%	2.5%	1.7%	1.8%	3.1%	1.7%	3.7%	3.4%	2.0%	0.4%
Flores	76.5%	83.1%	4.0%	0.3%	8.2%	8.3%	3.4%	2.2%	1.4%	1.3%	2.9%	1.4%	2.5%	2.8%	1.1%	0.6%
Florida	75.3%	79.8%	4.1%	0.0%	6.8%	9.4%	3.4%	2.0%	1.5%	1.6%	3.6%	1.9%	3.7%	4.9%	1.5%	0.4%
Lavalleja	68.2%	78.2%	3.5%	0.1%	12.7%	11.6%	4.6%	2.4%	1.5%	1.2%	4.1%	1.2%	3.1%	4.7%	2.4%	0.7%
Maldonado	51.1%	51.7%	3.7%	1.3%	32.8%	37.8%	5.4%	4.3%	1.9%	2.0%	0.8%	0.6%	2.3%	1.8%	2.1%	0.4%
Paysandú	78.8%	82.6%	5.1%	0.1%	4.8%	7.1%	3.0%	2.5%	1.6%	2.0%	1.7%	1.1%	3.0%	3.4%	2.1%	1.2%
Rio Negro	76.0%	82.1%	5.4%	0.3%	6.0%	8.8%	4.0%	2.8%	1.6%	1.4%	2.2%	1.0%	2.8%	3.1%	1.9%	0.5%
Rivera	77.6%	85.1%	6.1%	0.1%	4.9%	5.8%	3.7%	2.4%	1.2%	1.7%	1.7%	1.1%	3.0%	3.5%	1.8%	0.4%
Rocha	53.7%	55.8%	4.3%	1.0%	24.2%	31.2%	8.0%	5.4%	2.0%	1.7%	2.8%	1.1%	2.7%	3.1%	2.4%	0.7%
Salto	79.5%	86.2%	6.7%	0.3%	3.7%	6.4%	2.8%	1.8%	1.5%	1.3%	1.4%	0.8%	2.6%	2.9%	1.8%	0.3%
San Jose	78.7%	85.2%	3.5%	0.3%	4.9%	5.7%	3.2%	1.8%	1.3%	1.7%	2.4%	1.4%	3.6%	3.3%	2.4%	0.5%
Soriano	77.1%	84.4%	5.3%	0.8%	4.9%	7.0%	3.5%	2.2%	1.3%	1.2%	2.5%	0.9%	2.1%	3.3%	3.3%	0.3%
Tacuarembó	72.9%	80.8%	4.6%	0.2%	8.2%	8.8%	4.8%	3.1%	1.5%	2.0%	2.3%	1.0%	4.0%	3.8%	1.7%	0.4%
Treinta Y Tres	69.1%	80.0%	4.1%	0.1%	10.6%	10.4%	3.9%	2.1%	1.8%	1.4%	2.9%	1.1%	4.9%	4.6%	2.6%	0.3%

FUENTE: elaboración propia en base a Censos INE 2023 y 2011

Complementariamente, puede señalarse que respecto al acceso al suelo urbano con servicios, una parte significativa de las ciudades continúan desarrollándose en áreas que no cuentan con la totalidad de los requerimientos de infraestructura señalados en el art. 32 de la ley de Ordenamiento Territorial, es decir, redes, en cantidad y proporción adecuada, de: agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público. Desde el punto de vista de la subcategoría de

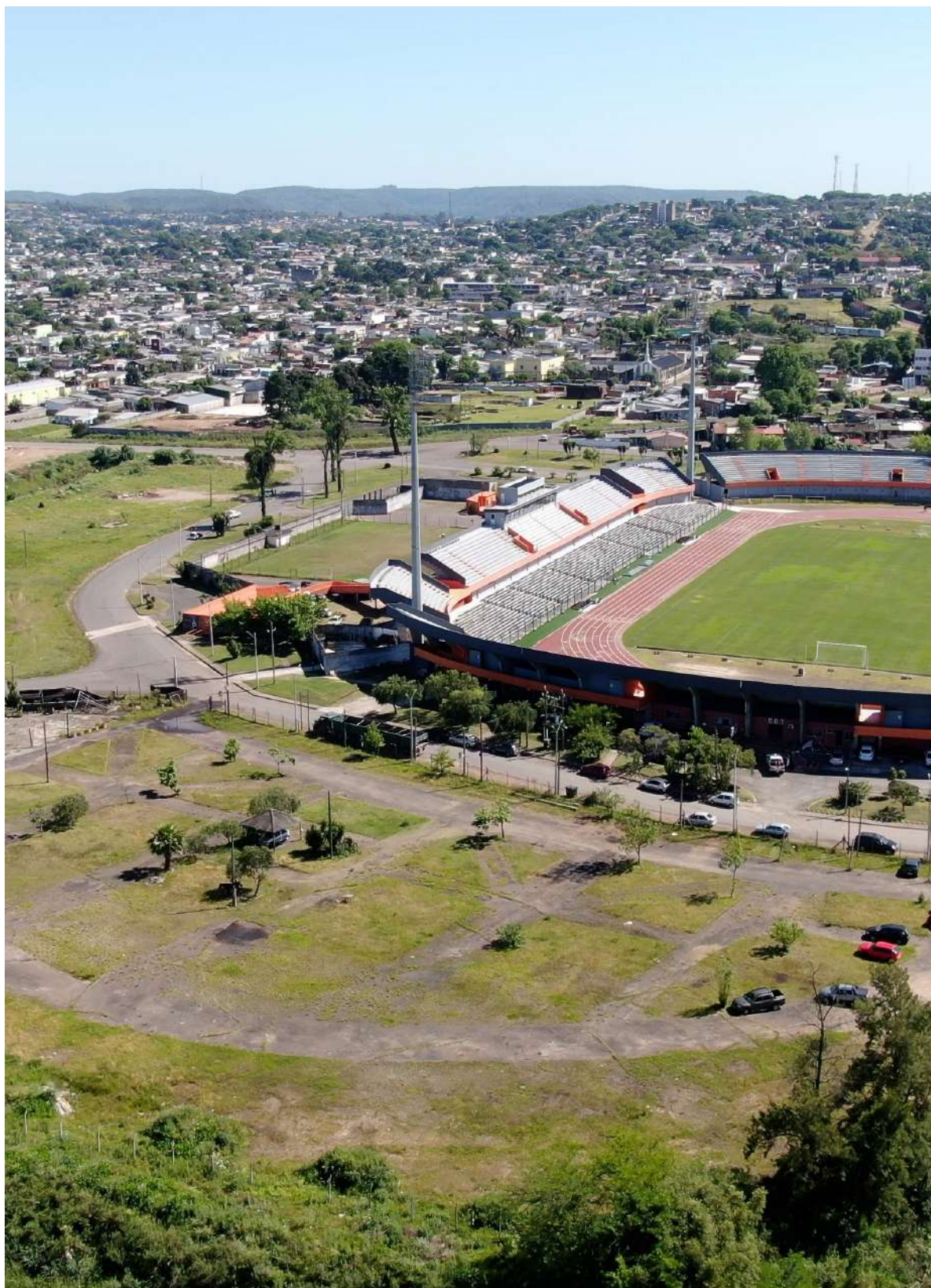
suelo “urbano no consolidado” que reconoce esta situación de hecho desde la planificación y aunque no todo el suelo con carencias de infraestructuras esté bajo esta categoría, del cruzamiento de ésta con datos censales 2023 se obtiene que al menos un 20% de las viviendas y habitantes del país se encuentran en áreas urbanas con infraestructura incompleta⁹.

Otros estudios académicos para área metropolitana o ciudades intermedias, si bien no cuentan con datos recientes, refieren a que la expansión

⁹ Según procesamiento del Sistema de información Territorial DINOT respecto a categorías y subcategorías de suelo y datos del marco censal 2023, alrededor de 290.000 viviendas, con unos 626.000 pobladores se sitúan en áreas categorizadas como urbanas no consolidadas por instrumentos de ordenamiento territorial vigentes. Sobre el total de 1.551.798 viviendas urbanas del país según INE implica alrededor de 19%.

de superficie urbanizada en las últimas décadas, tenía guarismos similares al crecimiento de viviendas, y en menor medida de hogares y en mucha menor medida al de población; siguiendo las tendencias de mayor número de hogares y viviendas sobre similar base demográfica. A su vez, los datos de territorialización de infraestruc-

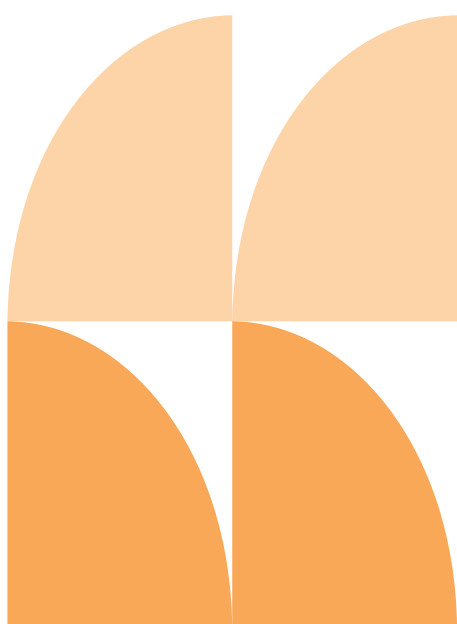
turas plantean un escenario variado a nivel de piezas metropolitanas y ciudades intermedias, pero se aprecia la persistencia de un factor no menor a 30% en promedio de áreas no consolidadas en el proceso de expansión de ciudades medias con datos circa 2011 (Martínez, 2015; Martínez y Altmann, 2020, Simón, 2015).



Capítulo 3

Balance de gestión y resultados 2020 - 2024





- 40.** **Introducción**
- 42.** **Resultado 2020-2024**
- 47.** **Balance expresado por objetivos específicos del PQV 2020-2024**
- 77.** **Evolución de la inversión en vivienda en el período 2020-2024**



Introducción

El Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024 fue aprobado por el artículo 439 de la Ley 19.924 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones - Ejercicio 2020-2024.

Dicho Plan se formuló en el marco de la emergencia sanitaria instalada por causa de la pandemia Covid-19 y de los recortes presupuestales establecidos en el Decreto 90/2020 y a diferencia de los tres últimos planes quinquenales anteriores no se convocó a la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) para su elaboración, si bien se habilitó la posibilidad de que las distintas organizaciones sociales enviaran sus aportes por correo electrónico.

En el objetivo general del Plan Quinquenal citado se estableció que “Se promoverá el acceso y permanencia en la vivienda de los sectores de ingresos medios, medios - bajos y más vulnerables de la población, a través de diferentes programas que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios, en el marco del desarrollo de ciudades accesibles, sostenibles y sustentables, mediante una gestión eficaz y eficiente.”

Los objetivos específicos definidos fueron los siguientes:

1. Definir la estructura funcional de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), en la órbita del MVOT estableciendo las unidades organizativas que la conformarán y las funciones y competencias respectivas.
2. Consolidar las herramientas existentes o crear nuevas para facilitar el acceso y la permanencia de los hogares en una solución habitacional.
3. Atender la precariedad socio-habitacional dispersa o concentrada, promoviendo la integración social y la mejora de la calidad de vida de la población destinataria.
4. Fortalecer la política de alquileres a través de las modalidades de garantía de alquiler y garantía de alquiler con subsidio.
5. Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.
6. Aumentar la oferta de vivienda nueva para venta o alquiler a través de la cooperación entre los sectores público y privado, mediante nuevos instrumentos financieros.
7. Mejorar la gestión en la promoción de los sistemas constructivos no tradicionales, tendientes a aumentar la oferta de vivienda pública, reduciendo los tiempos de ejecución y los costos de obra.
8. Promover el uso de la madera de origen nacional en soluciones constructivas tendientes a aumentar la oferta de vivienda pública, reduciendo los tiempos de ejecución y los costos de obra.
9. Fortalecer la gestión de la Cartera de Inmuebles para viviendas de interés social (CIVIS).
10. Apoyar la producción de MEVIR destinada a mejorar la calidad de vida de la población que vive o trabaja en el medio rural.
11. Consolidar alternativas de soluciones habitacionales para mujeres en situación de violencia con enfoque de género, en el marco de la Ley N° 19.580.
12. Fortalecer la gestión y el desempeño de los recursos humanos, con distintos perfiles, para el

diseño, ejecución y seguimiento de los programas habitacionales en sus diversas modalidades.

El primero de los objetivos refiere a la institucionalidad del MVOT, concretamente a la definición de la estructura que tendría la DINISU, creada a partir de la Ley 19.889 promulgada en julio del año 2020, durante el proceso de formulación del plan.

Entre el segundo y el sexto objetivo, se ubican principalmente los programas habitacionales que se implementaron en el quinquenio, tanto aquellos orientados a generar nuevas soluciones habitacionales o realizar acciones sobre el stock habitacional. Estos objetivos comprenden programas que el MVOT lleva adelante hace varios años como por ejemplo el Programa Cooperativas, Compra de Vivienda Nueva, Alquiler con Opción a Compra y Autoconstrucción Asistida y lo actuado por la ANV y el BHU. A los anteriores, se agregan los programas implementados por MEVIR que se detallan en el décimo objetivo.

A partir del séptimo objetivo, se hace referencia a aspectos transversales y están vinculados a los Sistemas Constructivos No Tradicionales (SCNT) con énfasis en el uso de la madera y al fortalecimiento de la Cartera de Tierras (CIVIS). El penúltimo objetivo se vincula a la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género que se planteó en clave de consolidar las alternativas habitacionales ya existentes, mientras que el último hace referencia al fortalecimiento de los recursos humanos orientados al diseño, ejecución y seguimiento de los programas habitacionales.

En el documento del Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024 no se jerarquiza ninguno de los doce objetivos señalados. No obstante, durante todo el período la Administración hizo particular énfasis en el aumento de la oferta de vivienda en un marco de cooperación entre el sector público y el privado, concretamente a través del Programa Entre Todos - Sueños en Obra; y en la promoción de los SCNT para reducir tiempos de ejecución y costo de las obras, con énfasis en el uso de la madera de origen nacional.

Si bien se creó el Programa Entre Todos - Sueños en Obra, bajo la Ley N° 18.795 (que también tuvo modificaciones en el período), su impacto fue limitado debido a las demoras en la configuración de los instrumentos, que llevó a una implementación tardía. El programa incorpora cambios sustantivos en relación al marco normativo que regula otros programas implementados por el MVOT. Entre los más relevantes se encuentra

la creación de la Contribución Económica No Revisable (CENR) que, rompe con la esencia del mecanismo de subsidio contenido en la Ley N° 19.588 que deja de lado aquel aspecto innovador del subido a la cuota, que busca promover y facilitar el acceso y la permanencia en la vivienda, acompañando los cambios en el ciclo vital de las familias en su multiplicidad y variabilidad.

La información y las consideraciones sobre los cambios en la Ley N° 18.795 y el Programa Entre Todos - Sueños en Obra se presentan bajo el objetivo específico n° 6.

Con respecto a la promoción de los SCNT, línea llevada adelante desde el año 2011, se desarrolló un nuevo procedimiento de registro basado en declaraciones juradas. Para ello, se elaboró el Reglamento de Registro de SCNT por Declaración Jurada que habilita el Certificado de Incorporación en el Registro (CIR) y el Reglamento

Ejecución y Control de Obras de SCNT con CIR, bajo el cual se estudiaron y registraron 31 sistemas constructivos. Sin embargo, pese a la cantidad de nuevos sistemas aprobados, en términos de la utilización de los mismos en la producción pública de vivienda, el alcance ha sido acotado. En efecto, no se han presentado ofertas a licitaciones con SCNT, e incluso las cooperativas de viviendas que en períodos anteriores habían recurrido a estos sistemas dejaron de utilizarlos, al punto que a partir de los sorteos de 2021 tan sólo 4 cooperativas presentaron proyectos con SCNT. Además, se requiere la realización de estudios comparativos de proyectos con sistemas constructivos tradicionales y no tradicionales que permitan conocer las diferencias en costos y tiempos de ejecución para evaluar el alcance de los objetivos planteados, así como su adecuación para ser utilizados en los distintos programas habitacionales. La información sobre lo realizado se encuentra en el objetivo específico n° 7.

Resultados 2020 - 2024

Entre los años 2020 y 2024 se culminó la construcción de 16.586 viviendas en el marco de los distintos programas habitacionales gestionados por MVOT. De ellas 9.873 se encontraban en ejecución al cierre de 2019. Del total de nuevas soluciones habitacionales, un 57% corresponde a cooperativas de vivienda, lo que reafirma la relevancia de esta modalidad como vía de acceso a la vivienda.



Las acciones sobre el stock finalizadas fueron 21.305, de las cuales 15.550 corresponden a acciones de reparación y mantenimiento del stock de viviendas del BPS. Por su parte, las regularizaciones de complejos habitacionales fueron 1.661.

En el marco de la política de alquileres, se firmaron 5.325 nuevos contratos a través del Fondo de Garantía de Alquileres (FGA) a los que se agregan 982 nuevos subsidios de alquiler para pasivos otorgados a lo largo del período.

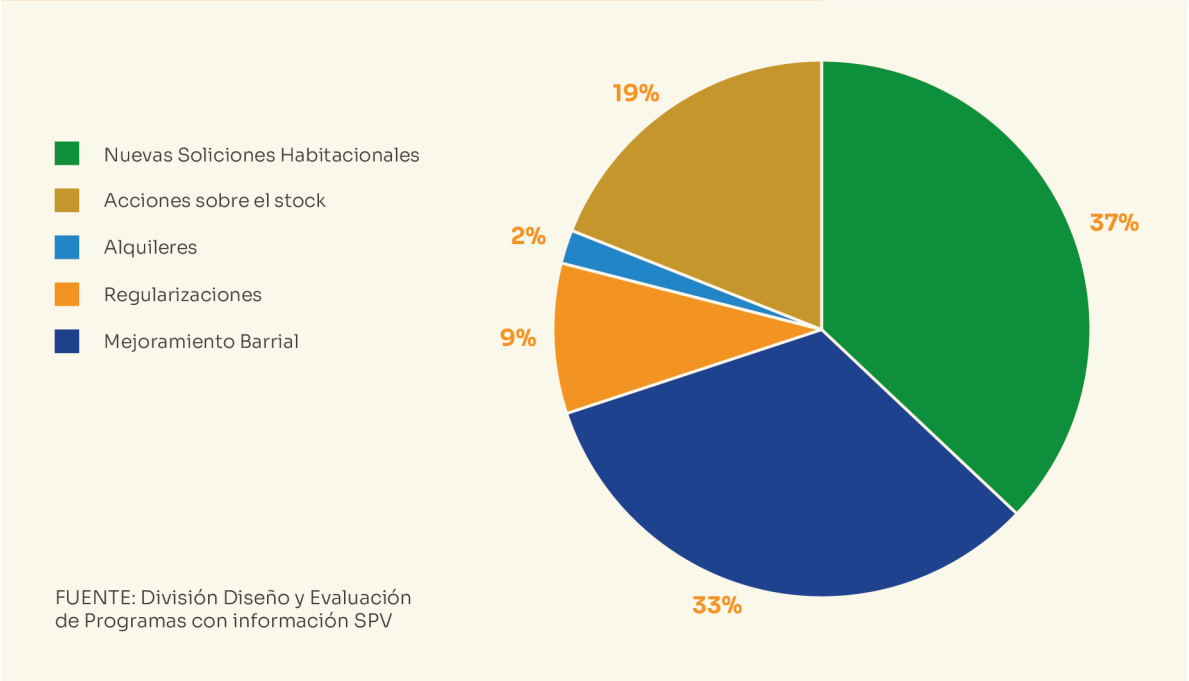
El total de soluciones habitacionales en ejecución a diciembre de 2024 era de 22.917 de las cuales 9.803 son viviendas nuevas, 1.871 son acciones sobre el stock y 11.253 son intervenciones en el marco del proyectos de mejoramiento barrial.

Si se agrupan las soluciones habitacionales terminadas y en ejecución se observa que el 37% corresponde a viviendas nuevas en sus distintas modalidades, el 33% a acciones sobre el stock, el 19% a intervenciones de mejoramiento barrial, el 9% a contratos de garantía de alquiler firmados a través del FGA y a subsidios de alquiler para pasivos y el 2% son regularizaciones.

¹⁰ Contratos de garantía de alquiler con y sin subsidio y subsidios de alquiler para pasivos.



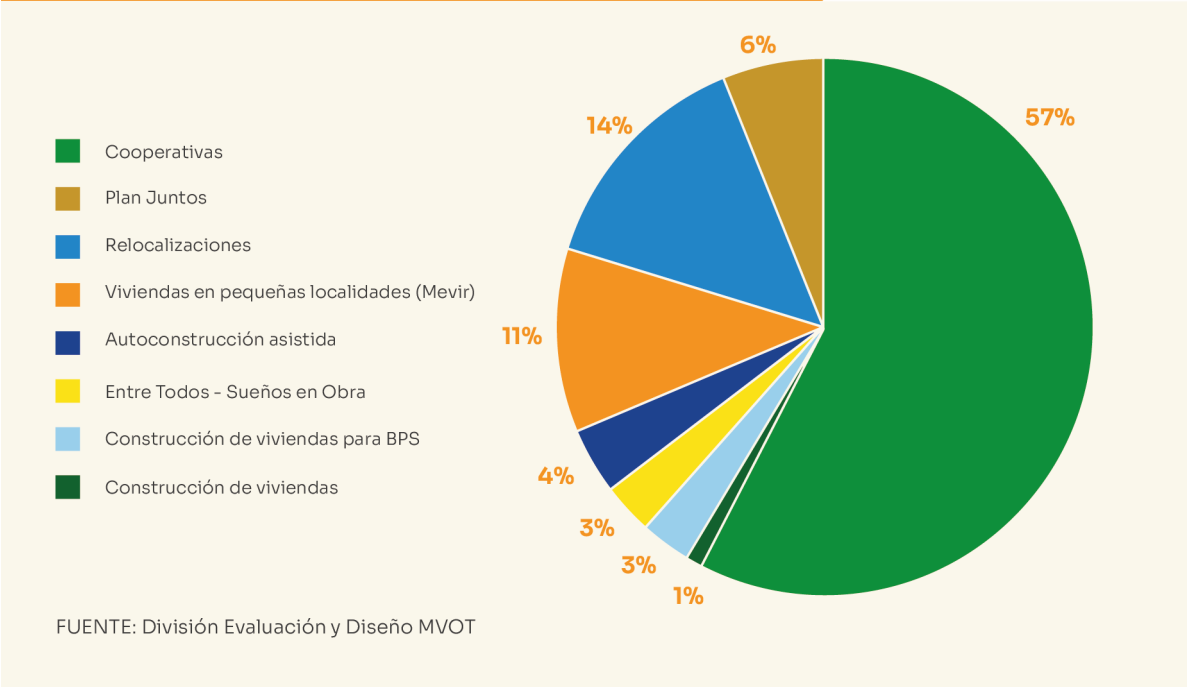
Gráfico 7: Distribución porcentual de soluciones habitacionales terminadas y en ejecución (2020 - 2024)



A su vez, como se visualiza en el Gráfico 8, dentro de las nuevas soluciones habitacionales la mayor parte correspondió a las viviendas en coo-

perativas, seguidas por las relocalizaciones y las viviendas construidas por MEVIR.

Gráfico 8: Distribución porcentual de soluciones habitacionales terminadas y en ejecución (2020 - 2024)



La siguiente tabla contiene las soluciones habitacionales terminadas en el período y las que al finalizar el año 2024 se encontraban en ejecución desglosadas por programa y modalidad.



Tabla 7: Soluciones Habitacionales terminadas y en ejecución 2020 -2024

	TERMINADAS						
PROGRAMAS	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2020-2024	En ejecución 2024
Nuevas soluciones habitacionales							
Cooperativas	1.452	2.042	1.915	1.889	1.585	8.883	5.714
Construcción de Viviendas	298	139	438	107	0	982	202
Construcción de Viviendas para BPS	42	99	95	95	140	471	194
Entre Todos - Sueños en Obra ¹¹	0	0	94	187	95	376	488
Autoconstrucción asistida	227	204	81	127	66	705	267
Préstamos y subsidios para adquisición de vivienda	0	0	0	0	0	0	0
Vivienda en pequeñas localidades - MEVIR	405	382	401	464	832	2.484	396
Relocalizaciones	373	93	142	532	557	1.697	1.978
Plan Juntos	221	181	122	167	297	988	564
Total Nuevas soluciones habitacionales	3.018	3.140	3.288	3.568	3.572	16.586	9.803
Acciones sobre el stock							
Préstamos y subsidios para refacción, mejora o ampliación	899	846	461	285	218	2.709	1.403
Reparaciones en viviendas BPS	4.195	2.372	2.774	2.967	3.242	15.550	0
Mejoramiento de stock de viviendas en pequeñas localidades - MEVIR	362	501	469	434	547	2.313	34
Mejora habitacional hogares en extrema vulnerabilidad - Plan Juntos	22	72	206	66	63	429	32
Acciones de prevención/atención a la emergencia (FISU)	0	0	0	0	134	134	402
Total Acciones sobre el stock	5.478	3.791	3.910	3.752	4.204	21.135	1.871
Alquileres							
Contratos firmados FGA	1.574	922	1.133	896	800	5.325	0
Subsidio de alquiler para Pasivos	0	28	41	56	857	982	0
Total Alquileres	1.574	950	1.174	952	1657	6.307	0
Regularización de Complejos DINAVI	91	20	1.275	146	129	1.661	0
Total Regularización de Complejos DINAVI	91	20	1.275	146	129	1.661	0
Mejoramiento Barrial							
Programa de Mejoramiento de Barrios	250	373	122	580	675	2.000	7.509
Regularizaciones IDs / SPV	0	0	0	0	138	138	3.744
Total Mejoramiento Barrial	250	373	122	580	813	2.138	11.253
Total de soluciones habitacionales	10.411	8.274	9.769	8.998	10.375	46.166	22.927

FUENTE: División Diseño y Evaluación de Programas con información SPV

¹¹ Entre Todos - Sueños en Obra considera las viviendas construidas o en construcción en el período. Para la adquisición de las mismas se escrituraron 113 en el período.

Durante el proceso de formulación del plan, en el primer semestre del año 2020, se estableció que al finalizar el quinquenio, habría 61.859 soluciones habitacionales terminadas y en ejecución a través de distintos programas habitacionales del MVOT. Las metas fueron conservadoras e incluían solamente aquello que ya tenía compromisos en ejecución. Estas metas se revisaron cada año y fueron ajustándose sin incrementar la cantidad de soluciones habitacionales previstas. Por tanto, era predecible que al finalizar el quinquenio se alcanzaran o se registraran desvíos aceptables en el cumplimiento de las mismas.

En lo que respecta a nuevas soluciones habitacionales la meta fijada fue de 23.728 unidades finalizadas y en ejecución al terminar el quinquenio. La meta comprendía los programas de: Cooperativas, Construcción de viviendas a través de licitación pública para el Programa Compra de Vivienda Nueva, Alquiler con Opción a Compra y Viviendas para Pasivos; Autoconstrucción asistida, Vivienda en pequeñas localidades, Préstamos y subsidios para la adquisición de vivienda en el mercado y Relocalizaciones con financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda. Cabe aclarar que el Programa de Préstamos y subsidios para la adquisición de vivienda en el mercado no fue implementado e implicaba el otorgamiento de 4.500 préstamos. Si se consideran los programas comprendidos en la meta, el cumplimiento alcanzado es del 94%.

Fuera de las metas formuladas para Nuevas soluciones habitacionales se ubica el Programa Entre Todos, creado en el año 2022, las Relocalizaciones realizadas por el Plan Juntos y aquellas con financiamiento del del Fideicomiso Integración Social y Urbana (FISU) creado por el artículo 236 de la Ley N° 19.996, constituido el 30 de mayo de 2022. Cabe plantear que en el caso del Entre Todos, no todas las viviendas reportadas como terminadas y en ejecución fueran destinadas a la población del programa.

En el caso de las relocalizaciones financiadas por FISU y co-ejecutadas por los gobiernos departamentales en el marco del Plan Avanzar, hubo metas formuladas para los años 2023 y 2024 que comprendían 1.317 hogares en proyectos terminados y en ejecución al finalizar el período. En total, los hogares alcanzados a través del Plan Avanzar fueron 1.912.

Soluciones habitacionales de ANV y BHU

En las tablas 8 y 9 se reportan las actuaciones de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en el período de referencia, la información ampliada

Las metas formuladas para las acciones sobre el stock fueron de 22.212 intervenciones finalizadas y en ejecución al terminar el quinquenio. Esta meta comprendía los préstamos y subsidios para refacción, mejora y ampliación otorgados a través de convenios con las Intendencias departamentales, la mejora habitacional para hogares en extrema vulnerabilidad principalmente a través de Plan Juntos; las reparaciones de las viviendas del stock destinado a BPS y las reparaciones de viviendas de MEVIR. La meta planteada se superó y se agregaron las acciones de prevención/atención a la emergencia a través de FISU. En cuanto a los alquileres, en el caso del Fondo de Garantía de Alquileres el cumplimiento de la meta planteada fue parcial con un desvío superior al 25%; esta situación no solo se refleja en la disminución de los contratos firmados con respecto a quinquenios anteriores sino también en el descenso en las solicitudes de certificados de garantía de alquiler. Esta situación, si bien no se ha estudiado en particular, se explicaría en parte por la existencia de otras opciones en el mercado que otorgan garantías de alquiler.

Con respecto a las regularizaciones de conjuntos habitacionales de DINAVI, de acuerdo a lo que se informa en el marco del objetivo específico n° 5 y si bien en el acumulado de lo rendido cada año se registran valores similares a los planificados, se entiende que no corresponde valorar el cumplimiento de la meta ya que requiere de una revisión.

La meta vinculada al Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) fue también definida en un escenario de pandemia y de recortes presupuestales, y se consideraron los proyectos que ya estaban en ejecución, que alcanzarían a 5.119 hogares al finalizar el quinquenio. Posteriormente, con el pasaje de PMB a la órbita de DINISU y la creación del FISU, se reincorporaron proyectos que ya estaban en cartera del PMB, lo cual explica que los valores informados bajo el objetivo específico n° 3 y en la tabla 7 de este capítulo, superen la meta planteada.

La meta correspondiente a las Regularizaciones ID/SPV financiadas por FISU y co-ejecutadas por los gobiernos departamentales en el marco del Plan Avanzar fue, para los dos últimos años, de 1.900 hogares en proyectos terminados y en ejecución. El total alcanzado fue de 2.747 hogares.

sobre estas actuaciones se presenta en este mismo capítulo, en los objetivos específicos n° 2, 4, 5 y 6.



La ANV estimó que entre los años 2020 y 2024 realizaría la refacción y comercialización de 800 viviendas libres y la comercialización de 426 viviendas en obras inconclusas. A su vez, estableció como meta el otorgamiento de 5.000 préstamos para refacción, con respecto a la reestructura de deudas, la estimación era que se alcanzarían a reestructurar 17.500 deudas y cancelar 4.000 escrituras (carpetas escrituradas). En términos generales las metas se alcanzaron a excepción de la comercialización de viviendas de

obras inconclusas y de los préstamos para refacción en los que los valores registrados estuvieron muy por debajo de los estimados.

Con respecto a las viviendas en proyectos promovidos al amparo de la Ley 18.795 la meta establecida fue de 12.000 viviendas; el sobre-cumplimiento de esa meta se vincula a los cambios realizados a dicha ley que se reseñan en el objetivo específico nº6.

Tabla 8: Actuaciones finalizadas – ANV

	2020 - 2024
Viviendas libres refaccionadas y comercializadas	1.060
Viviendas comercializadas - obras inconclusas	45
Préstamos para refacción	1.769
Reestructura de deudas y regularizaciones	17.452
Escrituras de cancelación	6.689
Viviendas promovidas en proyectos Ley 18.795	22.948
Total	49.963

Fuente: División Diseño y Evaluación de Programas con información ANV

A las actuaciones de la ANV detalladas en el tabla 8 se agrega el Programa Andamios, en el marco del cual se alcanzó un total de 3.500

hogares; la información sobre el programa Andamios se detalla bajo el objetivo específico número 5.



En las metas establecidas para el quinquenio 2020-2024, se estimó que el BHU otorgaría un total de 3.960 préstamos hipotecarios para adquisición o refacción de viviendas, valor que fue

superado. El siguiente cuadro muestra la cantidad de préstamos otorgados comprendidos en la meta y agrega los préstamos para construcción, correspondientes al objetivo específico n°2.

Tabla 9: Actuaciones finalizadas - BHU

	2020-2024
Créditos Hipotecarios	5.215
Créditos hipotecarios Entre Todos - Sueños en Obra	88
Créditos para Construcción	67
Créditos para Reforma	74
Novaciones en UR	127
Total	5.571

Fuente: División Diseño y Evaluación de información BHU

A lo detallado en la tabla 9 se agregan 16.341 aperturas de garantías de arrendamiento que

aportan al objetivo específico n° 4 y la apertura de 13.205 Cuentas Yo Ahorro.

Balance expresado por objetivos específicos del PQV 2020-2024

1. Definir la estructura funcional de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), en la órbita del MVOT estableciendo las unidades organizativas que la conformarán y las funciones y competencias respectivas.

La Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) fue creada por la Ley N° 19.889, Art. 411, dentro del MVOT. En su artículo 412 la Ley le asigna a la DINISU las competencias para realizar un abordaje integral y coordinado de las actuaciones que se realicen a nivel estatal sobre la precariedad socio-habitacional informal dispersa o concentrada; incluyendo dentro de sus cometidos la coordinación de la acción social de los programas Plan Nacional de Integración Socio Habitacional – Juntos, Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR).

La DINISU comenzó su proceso de formación a partir de mayo de 2021, en torno a tres ejes principales: (1) nueva organización institucional; (2) descentralización mediante acuerdos de cooperación y trabajo coordinado en torno a los asen-

tamientos irregulares, la informalidad y líneas de prevención con Gobiernos Departamentales y el resto del Sistema Público de Vivienda; y (3) captación de recursos adicionales.

La creación de esta unidad ejecutora, busca continuar y reorganizar varias de las líneas de trabajo ya consolidadas en la estructura organizacional del MVOT. Esta nueva institucionalidad inició el proceso hacia una estructura que nuclea los principales programas abocados a la atención de las situaciones de emergencia socio habitacional. Cabe señalar que la puesta en funcionamiento de esta unidad no estuvo exenta de desafíos y encontró límites en cuanto a su capacidad de producir intervenciones integrales y articular los programas que la precedían, los cuales contaban con carteras de proyectos consolidados y obras en curso.

En cuanto a la organización territorial, la DINISU generó una estructura central, fundamentalmente bajo el formato de contrato de servicios/obra, a la vez que contrata equipos técnicos para el desarrollo de los proyectos de integración social y urbana, cumpliendo tareas de fortalecimiento institucional con organizaciones de la sociedad civil y Gobiernos Departamentales. La contratación de equipos a través de llamados abiertos, cuando se aplicó, resultó una herramienta de valor para fortalecer la capacidad de trabajo local en las diferentes etapas de los proyectos asumidos. Sin embargo, los equipos suelen estar asociados a las etapas de elaboración de proyecto y obra, recayendo toda la supervisión de las obras en la estructura central, lo que implica que la presencia en territorio no sea constante en esta etapa clave. Esto dificulta la trazabilidad y ejecución de los componentes que hacen al trabajo en todas sus fases.

Además de los recursos presupuestales previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda para el Programa Mejoramiento de Barrios, Plan Juntos y Plan de Relocalizaciones, la DINISU cuenta con recursos provenientes principalmente del “Fideicomiso Integración Social y Urbana” (FISU) creado por el artículo 236 de la Ley N° 19.996, constituido el 30 de mayo de 2022.

Este Fideicomiso se suscribe entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión S.A. (CONAFIN AFISA), el contrato de Fideicomiso Integración Social y Urbana. El objetivo del Fideicomiso es la administración de los bienes fideicomitidos con el objeto de financiar y ejecutar las contrataciones en el marco de los programas de integración social y urbana de los barrios en situación de vulnerabilidad con especial énfasis en el acceso a una vivienda digna de personas en situación de contexto crítico, de acuerdo al diseño y ejecución realizado por la DINISU.

Son fideicomitentes del FISU el Poder Ejecutivo, actuando a través del MEF, MGAP y del MVOT, siendo el beneficiario el MEF. CONAFIN AFISA es la “fiduciaria” y la Unidad Ejecutora Dirección Nacional de Integración Social y Urbana será “El Gestor”.

Los recursos para constituir el FISU fueron previstos por el artículo 236 de la citada Ley N° 19.996 del 9 de noviembre de 2021, habilitando al MVOT a contar con recursos por encima de los previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024.

La asignación de recursos más significativos para el FISU son establecidos por Ley (art. 237) y no son recursos presupuestales del MVOT sino que provienen de una partida anual de 106 millones de Unidades Indexadas más la recaudación de impuestos (IRPF e IRAE) en virtud de la enajenación de inmuebles rurales (art. 47 del Título 4 literal b) y art. 20 Capítulo 7 del Texto Ordenado 1996.

A su vez, el Fideicomiso puede tener otros ingresos derivados de: otros bienes, derechos y/o partidas dinerarias adicionales; rendimientos financieros por colocaciones que realiza la Fiduciaria en su nombre, donaciones, subvenciones u otras aportaciones de terceros; bienes inmuebles que ingresen al Fideicomiso mediante compraventa u otro título; importes resultantes de contraer empréstitos a efectos del apalancamiento del Patrimonio del Fideicomiso; otros eventuales aportes que disponga el Poder Ejecutivo.

Este mecanismo de financiamiento permitió a DINISU desarrollar un ritmo de ejecución más ágil, en particular en cuanto a los plazos licitatorios y la flexibilidad para realizar contrataciones. A partir de esto, desde su creación DINISU se focalizó fuertemente en materializar las obras, especialmente las viviendas, y se definió comenzar su construcción en paralelo a la realización de los proyectos sociales en los barrios donde intervino. Una modalidad muy extendida fue la construcción de una mayor cantidad de viviendas que las necesarias para una relocalización, con la intención de maximizar el aprovechamiento de cada terreno y generar un “stock” de viviendas libres, que quedarían disponibles para otras relocalizaciones. Dado que la construcción de viviendas para población vulnerable, sin considerar su integración con redes sociales preexistentes, ha generado importantes dificultades en Uruguay, en la actualidad se están evaluando los resultados de esta definición.

En relación al diseño de instrumentos abocados al cumplimiento de las competencias asumidas, cabe destacar que, la DINISU cuenta en su órbita con el Registro Nacional de Asentamientos (RNAI) creado por la Ley 20.212 artículo 399. En la órbita del RNAI se ha trabajado en la estandarización de criterios de registro en conjunto con el INE, DINOT y el Observatorio de Asentamientos Irregulares de Montevideo, en el intercambio de información con Gobiernos Departamentales y en la imputación de datos sociodemográficos en conjunto con INE, entre otros.

El 28 de febrero de 2025 se hizo pública la información sobre los asentamientos irregulares activos, así como el registro histórico.

2. Consolidar las herramientas existentes o crear nuevas para facilitar el acceso y la permanencia de los hogares en una solución habitacional.

Este objetivo comprende aquellos programas y modalidades a través de los cuales se generan nuevas soluciones habitacionales. Estos son: Programa Cooperativas; Autoconstrucción Asistida; Construcción de vivienda a través de Obras por Licitación Pública cuyas viviendas son destinadas a los Programas Compra de Vivienda Nueva, Alquiler con Opción a Compra, Vivienda para Pasivos.

En el marco de estos programas se finalizaron 11.041 viviendas y al finalizar el período había 6.377 en curso, el detalle por programa se encuentra en la tabla 7.

Cabe destacar que el 84% de las viviendas terminadas y en ejecución informadas bajo el presente objetivo específico, corresponden al Programa Cooperativas, lo que refleja la importancia creciente de esta modalidad de acceso a la vivienda.

Con respecto a las viviendas para pasivos, en el período se dio la particularidad de que, si bien el total de soluciones terminadas superó las del quinquenio 2015-2019, estas resultaron de licitaciones realizadas en dicho período, ya que entre los años 2020 y 2024 no se realizaron nuevas licitaciones para la construcción de viviendas para pasivos del BPS.

A continuación se presentan aspectos a destacar sobre el objetivo que se informa vinculados fundamentalmente al Programa Cooperativas y a modificaciones realizadas en los programas Compra de Vivienda Nueva, Alquiler con Opción a Compra y Autoconstrucción Asistida.

También se incluyen dentro de este objetivo específico los préstamos para adquisición de viviendas, refacción y construcción otorgados por el Banco Hipotecario del Uruguay detallados en la tabla 9.

Cooperativas de Vivienda

La modalidad de construcción de viviendas a través de cooperativas busca facilitar a los hogares el acceso a una solución habitacional a través del sistema cooperativo, en el marco de las leyes y reglamentos vigentes que lo regulan. Este programa comprende un préstamo para la construcción de viviendas, que se complementa con el aporte de las familias en trabajo o ahorro - y subsidio a la cuota, revisable y renovable, instrumento que se aplica durante el período de amortización del préstamo con el objetivo de asegurar la permanencia de las familias en sus viviendas. La construcción de viviendas a través del Pro-

grama Cooperativas es la que concentra la mayor producción de unidades de forma sostenida desde hace varios años. Entre los años 2020 y 2024, se finalizaron un total de 8.883 viviendas (273 Cooperativas) y estaban en obra 5.714 viviendas (182 Cooperativas) en todo el territorio nacional. Si bien históricamente ese programa se concentraba en Montevideo y los departamentos del litoral oeste del país, esta tendencia se está revirtiendo en los últimos años y la mayoría (80%) de las Cooperativas que al finalizar el año 2024 estaban en obra, se encuentran en los departamentos del interior del país.

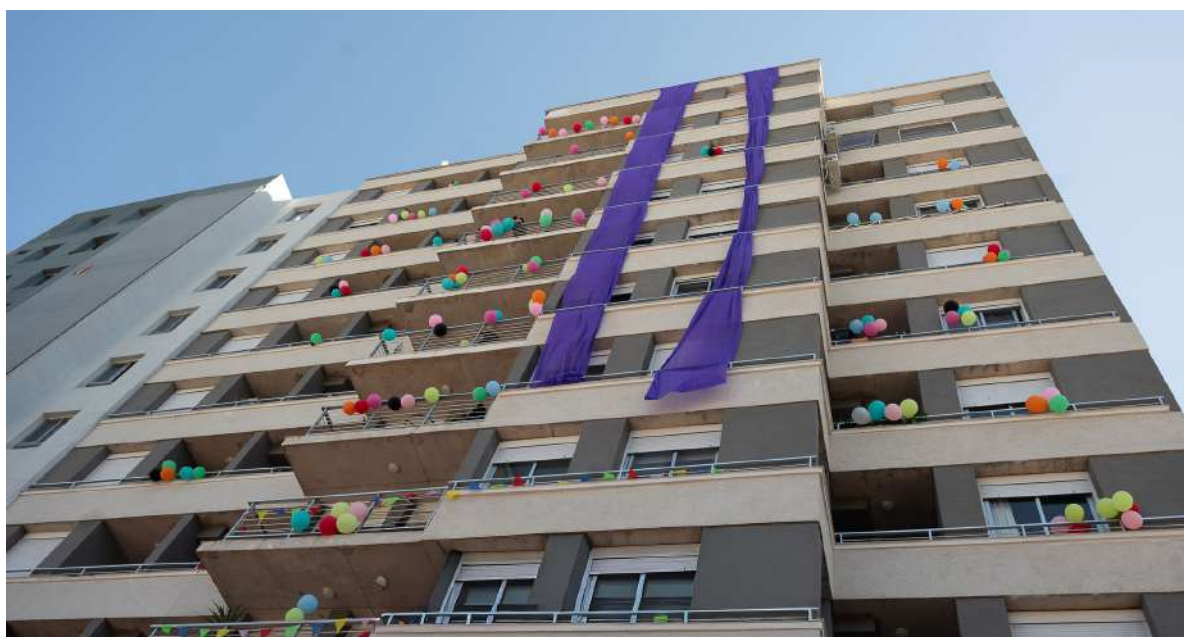
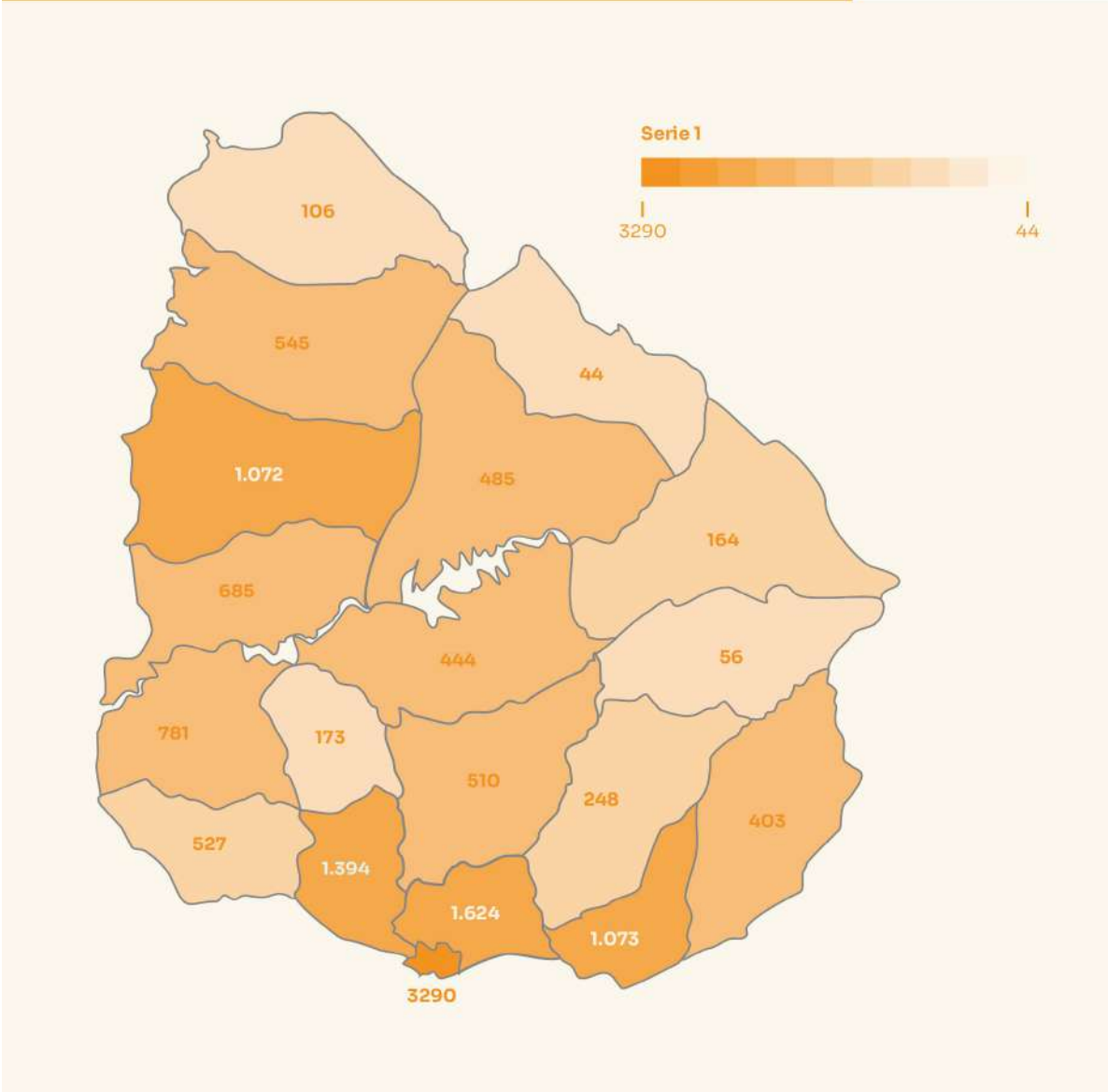


Figura 1: Cooperativas terminadas y en ejecución (2020 - 2024)



El Plan quinquenal 2020-2024, propuso adecuar la normativa que regula todo lo concerniente al sistema cooperativo de viviendas para reducir los plazos de gestión, revisar el sistema de subsidios propugnando un uso más efectivo de la herramienta y fiscalizar su cumplimiento, tanto para las cooperativas como para los Institutos de Asistencia Técnica (IAT).

En relación con la revisión del sistema de subsidios, se aprobó en el año 2023 un Manual de Aplicación del Subsidio a la Cuota para Cooperativas de Vivienda, con el objetivo de ordenar los criterios para su implementación, la documentación requerida y el plazo de vigencia a otorgar. Si bien este manual representó un avance en la gestión al unificar los criterios de aplicación del subsidio, su implementación fue parcial y aún queda pendiente el análisis y fortalecimiento

de los mecanismos de control y monitoreo que garanticen el uso adecuado de los fondos.

Durante el quinquenio, se destaca la aprobación del decreto 222/023, a través del cual se dio nueva regulación a la integración de los IAT, los servicios a prestar en las diferentes etapas y la forma de remuneración de los servicios de asistencia técnica, así como la aplicación de sanciones. El cambio normativo respondió a problemas como retrasos en las obras de muchas cooperativas, dificultades en el asesoramiento, entre otros. Aunque se reconoció la necesidad de mejorar el sistema de evaluación de los IAT, el único avance registrado fue la elaboración de una propuesta de modificación del índice de capacidad de asesoramiento (CCA) que no se llegó a aprobar.

Si bien el sistema de tramitación, acceso y adju-

dicación de préstamos, se ha mantenido con los mecanismos ya consolidados en las administraciones anteriores, se modificaron cronogramas, disminuyendo instancias de ingreso de los trámites previos al sorteo, lo que generó una desaceleración en el número de cooperativas en trámite de solicitud de préstamo. Asimismo, los plazos para la escrituración se vieron prolongados, en parte por estos cambios en los cronogramas que otorgaron mayor plazo a las cooperativas sorteadas para la presentación de los proyectos ejecutivos y consecuentemente, las aprobaciones por parte de la ANV.

En el período considerado, se llevaron a cabo 8 sorteos de cooperativas, sobre un total esti-

mado de 10 que hubieran correspondido conforme al régimen previsto de 2 sorteos por año. Mediante estos sorteos se asignaron préstamos a 271 cooperativas con un total de 7.916 viviendas (incluyendo las adjudicaciones directas por participar en más de tres sorteos consecutivos). En 2020 y 2021, se realizó un único sorteo anual para cooperativas, al tiempo que la incertidumbre presupuestal que originó el Decreto 90/2020, dio lugar a que escrituren menos préstamos a cooperativas que en años previos. A partir de 2022 se retomaron los dos sorteos anuales, así como el ritmo habitual de escrituración. De modo que en el quinquenio se escrituraron 265 cooperativas con 7.568 viviendas.

Gráfico 9: Cooperativas escrituradas, terminadas y sorteadas (2015-2024)



Fuente: División Diseño y Evaluación de Programas

A fines del año 2019, algunas cooperativas cesaron sus pagos de cuota al MVOT, en respuesta a la demanda del sistema cooperativo de la aplicación de una tasa de interés del 2% anual. A fines del 2020, el MVOT anunció que se aplicaría una tasa de interés del 2% anual a las cooperativas de vivienda que se encontraran al día con el pago de sus préstamos. En 2023, se dispuso otorgar el beneficio de buen pagador en las cuotas de amortización para las Cooperativas financiadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, retroactivo al 1º de marzo de 2020.

Asimismo, en 2024, se dispuso el procedimiento y las condiciones para concretar la incorpora-

ción y reincorporación de las Cooperativas a la cadena regular de pagos de las cuotas de amortización de los créditos hipotecarios que les fueron otorgados. Dentro de estas cooperativas existe un importante número que iniciaron proceso judicial de oblación de pagos de las cuotas de amortización, y otras que realizaron depósitos de dinero correspondientes a cuotas en cuentas bancarias de propiedad de las respectivas cooperativas. Finalmente, en febrero de 2025, se firmó un convenio entre FUCVAM y el MVOT para dar solución definitiva a un diferendo generado respecto al cálculo de subsidios a la cuota que correspondía percibir a los socios de las cooperativas durante el período de pago en "cuentas paralelas".

Durante el año 2020 se promovieron cambios al “Reglamento de Adjudicaciones de Tierras a Cooperativas de Vivienda de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social” vigente desde el 2014 y cuyo origen data del 2011. Particularmente se introdujo una modificación al numeral que establece la adjudicación de inmuebles a través de llamados públicos anuales, determinando que MVOT podía no realizar el llamado público anual en caso de suscitarse razones de fuerza mayor, lo que fue aprobado en 2021. De acuerdo a estas definiciones durante el quinquenio 2020-2024 se realizó un único llamado para la adjudicación de inmuebles. El mismo se llevó a cabo en el año 2022, a partir del cual se puso a disposición diez predios, de los cuales solo dos fueron adjudicados a cooperativas de vivienda. Desde el 2011,

se realizaron un total de 12 llamados, en los que se postularon 96 predios y adjudicaron 63.

A fines del segundo semestre de 2024, se realiza un estudio específico vinculado al tope de ingresos requerido para hogares de cooperativas de vivienda de ahorro previo y ayuda mutua, motivado en el reclamo de las Federaciones de Cooperativas de Vivienda de mantener el ingreso máximo de los hogares unipersonales de Cooperativas en 60 UR, lo cual hasta entonces se venía realizando a modo de excepción. Como resultado del estudio se modificó el tope establecido para los hogares unipersonales y para aquellos conformados por dos integrantes, cambiando de 40 a 60 UR en el primer caso y de 60 UR a 66 UR en el segundo.

Construcción de viviendas por el MVOT

Programa Compra de Vivienda Nueva y Alquiler con Opción a compra

Compra de Vivienda Nueva es un programa de adquisición de vivienda construida por el MVOT, a través de obras por licitación pública y está dirigido a hogares cuyo titular o titulares sean perceptores de ingresos, cuenten con ahorro previo y tengan la capacidad de pagar una cuota mensual con o sin subsidio.

Alquiler con Opción a Compra surge en el año 2012, como una nueva modalidad contractual para el acceso a vivienda nueva construida a través de licitación pública. Si bien los primeros llamados estuvieron destinados al acceso a viviendas remanentes de Compra de Vivienda Nueva, posteriormente se comenzó a destinar un porcentaje de viviendas en cada edificio para el acceso bajo esta modalidad. La misma está destinada a hogares cuyo titular o titulares sean perceptores de ingresos y tengan la capacidad de pagar una cuota mensual por concepto de alquiler. Finalizado el período de alquiler, se puede optar por la compra.

A diferencia de anteriores convocatorias en que en cada edificio primero se postulaba a compra y luego los remanentes se postulaban a Alquiler con Opción a Compra, las convocatorias realizadas a partir del año 2020, incluyeron de manera simultánea para cada edificio, postulaciones a ambas modalidades, destinando en general un 70% a Compra y 30% a Alquiler con Opción a Compra.

Hasta el año 2021, tanto el Programa Compra de Vivienda Nueva como Alquiler con Opción a Compra, estuvo dirigido a familias con al menos

un menor y/o persona con discapacidad a cargo. Luego, se pone en marcha el denominado “Plan Piloto”, que dispuso varios cambios en las condiciones de los llamados. En líneas generales, este Plan buscó generar acceso a una solución habitacional a hogares con características diferentes a las que estaba dirigido el programa desde sus inicios. Dado que para el Piloto se contaba con viviendas de un dormitorio, se habilitó la postulación de hogares unipersonales o en el caso de tener dos integrantes, con o sin vínculo de consanguinidad. Para las viviendas de dos y tres dormitorios se habilitó la postulación de hogares sin personas a cargo - niños, niñas, adolescentes o personas en situación de discapacidad-, y con integrantes vinculados en primer y segundo grado de consanguinidad con respecto al titular. Asimismo, se admitió para la asignación de dormitorios la posibilidad de previsión de crecimiento del núcleo familiar, habilitando a las parejas cuyas edades estén comprendidas entre 18 y 45 años, a postular para viviendas con un dormitorio adicional.

Al momento de la formulación del “Plan Piloto” se definió que iba a ser monitoreado durante la implementación y también evaluado cuando se hubiera alcanzado una cantidad de llamados a postulación de viviendas. Ni el monitoreo ni la evaluación fueron llevados a cabo, lo que implicó que todos los llamados públicos siguientes fueran realizados bajo las mismas condiciones, sin un estudio ni identificación de aspectos críticos o áreas de mejora para realizar ajustes en definiciones e implementación.

No obstante es posible hacer algunas apreciaciones respecto al “Plan Piloto”. En líneas generales, cabe destacar que si bien se ampliaron las condiciones que habilitan la postulación a más hogares, no se generó aumento de la oferta de viviendas. En particular, las viviendas de un dormitorio disponibles para el “Plan Piloto” fueron aquellas que inicialmente iban a ser destinadas a personas mayores que percibieran prestaciones contributivas del BPS, de acuerdo a definiciones tomadas en el quinquenio 2015 - 2019.

El Censo 2023 confirma la tendencia de que el crecimiento de la población se mantiene y el crecimiento de los hogares ha aumentado, principalmente como consecuencia de los cambios en la composición de los mismos y de la disminución de su tamaño medio. Esta situación impacta directamente en el incremento de las necesidades habitacionales, ya que la unidad de demanda de vivienda es el hogar. Estos cambios, parecieran estar reflejados en el perfil de los hogares postulantes a los llamados realizados

en el marco del “Plan Piloto”. La postulación de hogares unipersonales y nucleares sin integrantes a cargo fue significativa; por cada vivienda se registran aproximadamente 20 postulaciones. En relación a los otros tipos de hogares habilitados, se puede señalar que los cambios que habilitan a que postulen hogares con integrantes con vínculo en segundo grado de consanguinidad con respecto de los titulares, no parecen haber tenido mayor incidencia.

En cuanto a la posibilidad de postular para la provisión de un dormitorio adicional, considerando que en la práctica, primero se asigna la vivienda al hogar cuya composición al momento de la postulación es acorde a la cantidad de dormitorios según la reglamentación, las posibilidades de acceder al dormitorio adicional se ven reducidas. Se entiende que esta restricción es consecuencia de la oferta limitada de viviendas, por tanto, la posibilidad de optar por un dormitorio adicional, en la práctica, no tuvo efectos.

Autoconstrucción Asistida

En Terreno Propio

Autoconstrucción en terreno propio está dirigida a hogares cuyo titular o titulares sean perceptores de ingresos y cuenten con un terreno en propiedad o cedido por un familiar hasta en segundo grado de consanguinidad. El préstamo que se otorga es de hasta 250.000 UI a pagar hasta en 15 años con un interés y la posibilidad del subsidio a la cuota. Cada hogar recibe asesoramiento

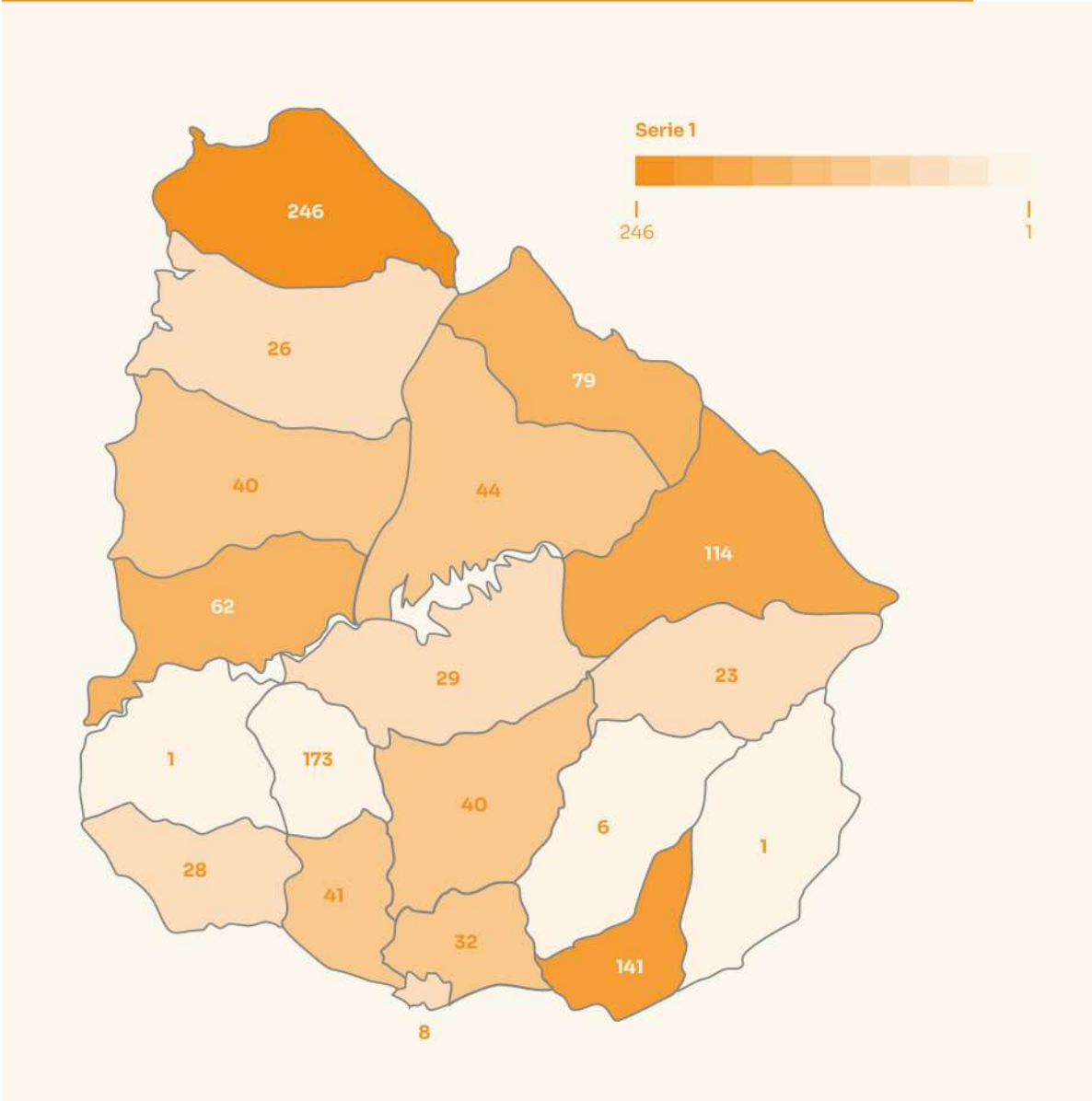
por parte de un equipo técnico durante el proceso de obra. Este equipo está integrado por profesionales de Arquitectura, Trabajo Social y Construcción.

El siguiente mapa muestra la distribución por departamento de las obras terminadas y en ejecución del período.





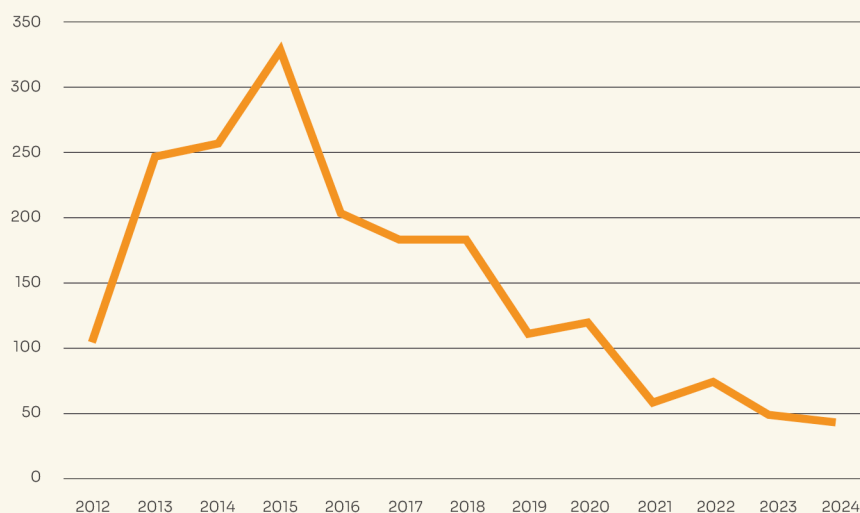
Figura 2: Obras autoconstrucción terminadas y en ejecución (2020 - 2024)



Como puede observarse este programa es de particular importancia para responder a las necesidades habitacionales de los departamentos del interior y en particular de aquellos del noroeste y Maldonado. Ello resulta relevante pues otros programas, como Cooperativas por ejemplo, tienen menor presencia justamente en estos departamentos. Más allá de que el mapa refleja las soluciones terminadas y en ejecución del último quinquenio, este patrón se viene repitiendo desde el inicio del programa.

No obstante, como puede verse en el siguiente gráfico, la demanda por préstamos de autocon-

strucción ha ido mermando paulatinamente. Luego de alcanzar un pico en 2015, la demanda por estos préstamos ha seguido una tendencia descendente hasta alcanzar un mínimo en 2024. Ello da lugar a pensar que cada vez resulta más difícil a las familias acceder al suelo sin contar con financiamiento. Por tal motivo, se rediseñó el Programa, incorporando al mismo financiación complementaria para la adquisición de terrenos de los gobiernos departamentales y de ese modo facilitar el acceso al suelo de los hogares, que les permitiera solicitar el crédito para la autoconstrucción de su solución habitacional.

Gráfico 10: Obras iniciadas por Autoconstrucción en Terreno Propio 2011 - 2024


FUENTE: División Diseño y Evaluación de Programas con información extraída de PGO

En Terreno Público

El programa de Autoconstrucción en Terreno Público se ejecuta a través de convenios con las Intendencias Departamentales. Durante los años 2021 y 2022 se trabajó en el rediseño del Programa, dando lugar a un nuevo formato de autoconstrucción en terreno propio en suelo de origen público, en el que las Intendencias deben aportar el suelo fraccionado con servicios, que luego es financiado por el destinatario a través del préstamo que otorga el MVOT que además incluye los materiales para la construcción, la contratación de mano de obra especializada, y los honorarios notariales de escrituración. De este modo, se buscó promover la creación de Fondos de

Gestión Territorial por parte de los Gobiernos Departamentales para facilitar la consolidación de las Carteras de Inmuebles en función de lo estipulado por la Ley 18.308, generando mecanismos de coordinación y articulación en los niveles nacional y departamental.

Si bien en este marco a fines de 2024 se habían firmado Convenios con las Intendencias de Flores, Florida, Maldonado, Rivera, Río Negro y Soriano por un total de 300 soluciones habitacionales, en la práctica no se llegó a concretar ninguna solución.

Otorgamiento de préstamos del Banco Hipotecario del Uruguay

El BHU definió como cometido el “facilitar el acceso a la vivienda a través de operaciones de crédito realizadas con un eficaz manejo de los riesgos”.

Los lineamientos estratégicos estuvieron orientados a fortalecer el modelo especialista en otorgamiento de préstamos hipotecarios, con implementación de acciones de venta, innovación de productos y canales, asegurando la sustentabilidad del Banco; articular la estructura y el sistema de gestión para la constante mejora de la eficiencia; atender el permanente cumplimiento de las normas regulatorias; consolidar la cartera en niveles adecuados de calidad; impulsar en

forma sostenida estrategias que favorezcan la creación de valor al cliente; sustentar la eficiencia y la productividad en la construcción de una cultura de compromiso, integración y alineación del personal con los objetivos institucionales y utilizar la medición del cumplimiento de metas y objetivos como una de las herramientas para la evaluación de desempeño colectivo e individual. En este marco, en el quinquenio se observa un crecimiento sostenido de la colocación de préstamos tanto en cantidades como en montos. En el período 2020-2024 se otorgaron un total de 5.571 créditos, principalmente para la compra de vivienda (5.303) y el resto para refacción y construcción de viviendas.



Gráfico 11: Colocaciones BHU en cantidades 2020-2024

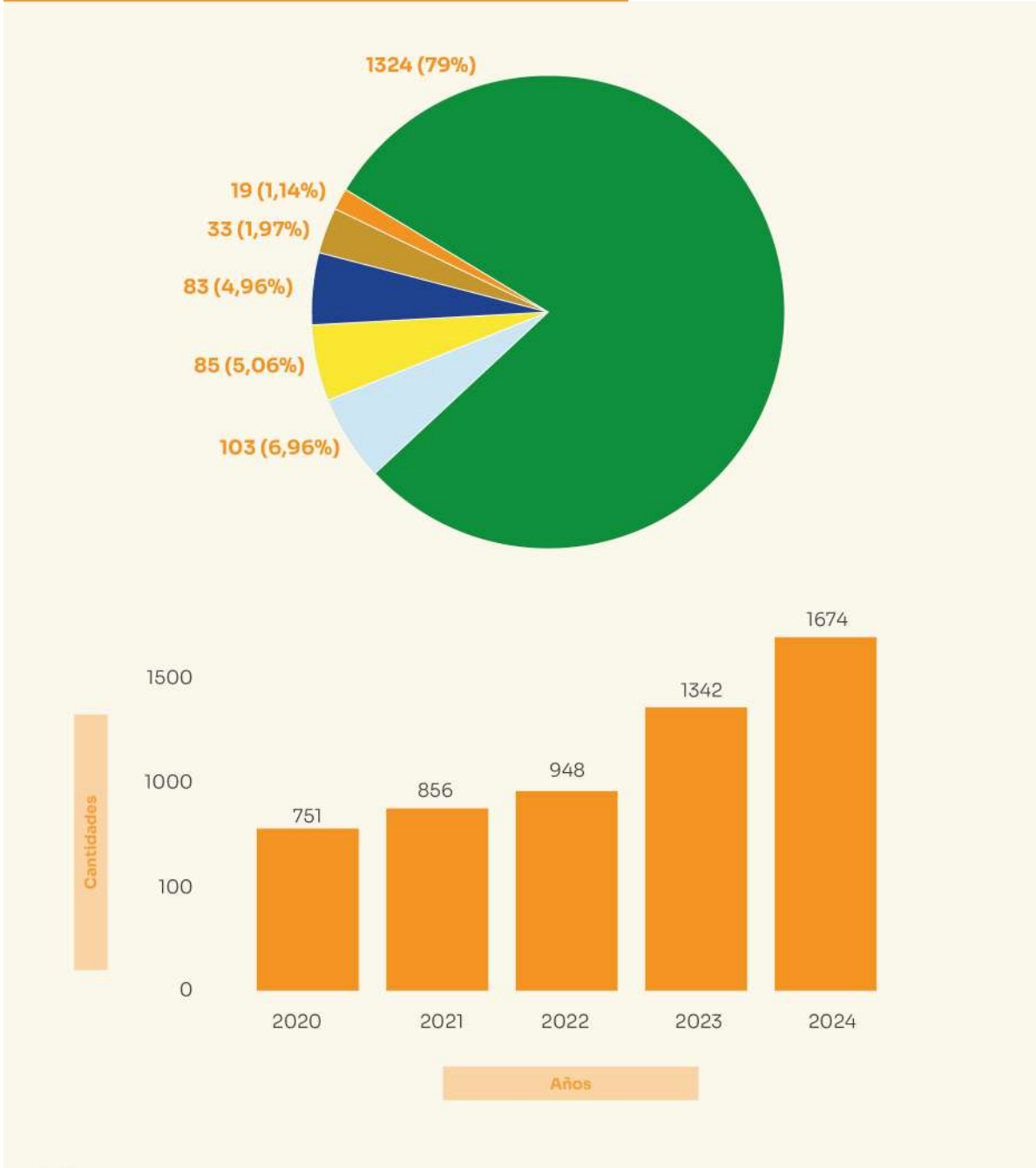
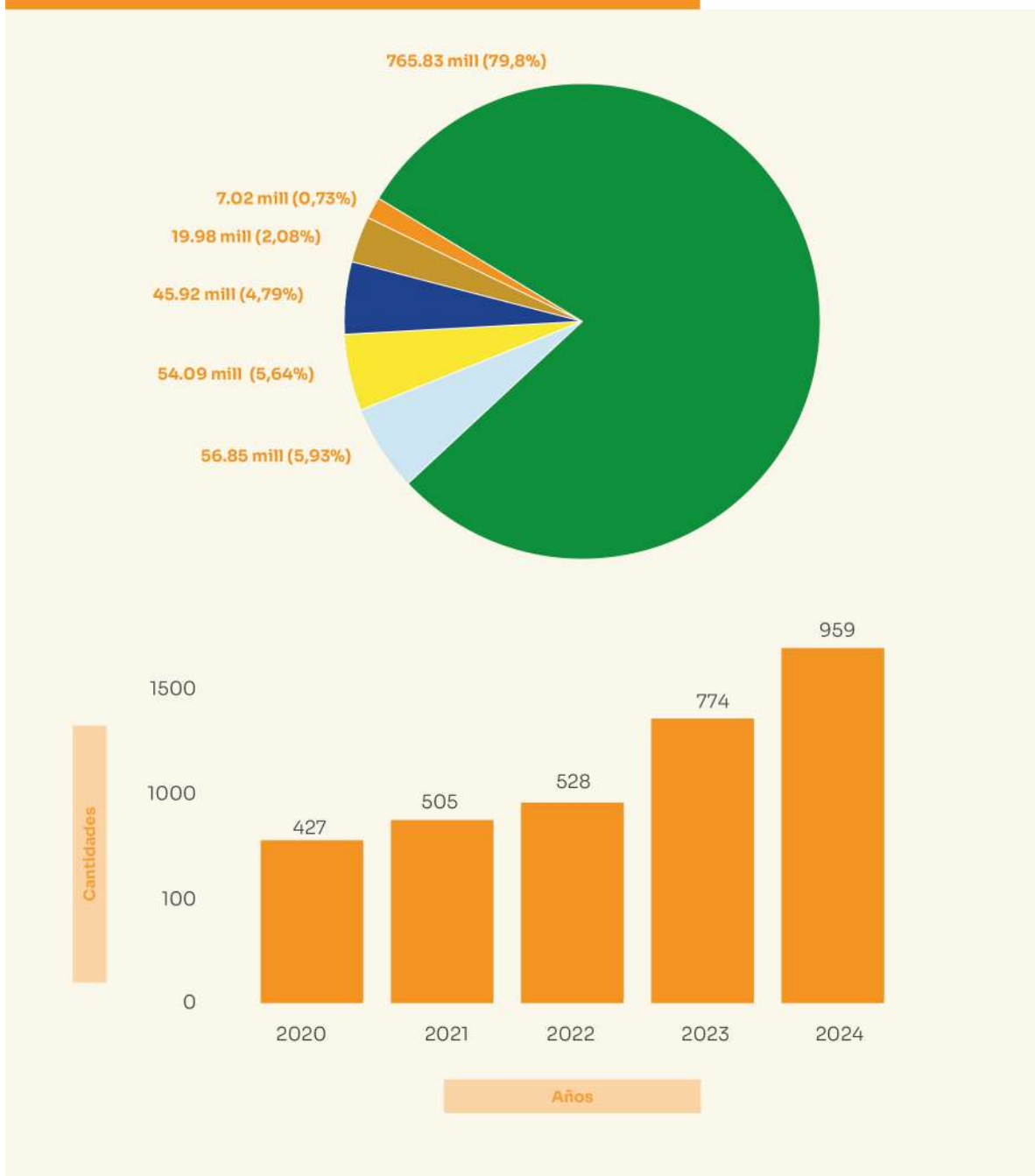


Gráfico 12: Colocaciones BHU en montos 2020-2024



3. Atender la precariedad socio-habitacional dispersa o concentrada, promoviendo la integración social y la mejora de la calidad de vida de la población destinataria.

Tal como se mencionó anteriormente, en 2020 se creó la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) como una unidad ejecutora del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, asignándole funciones de coordinación de los distintos programas vinculados a los sectores más vulnerables en general, y a la población que habita en asentamientos irregulares en particular. En este marco, se implementó el “Plan Avanzar” que consistió en un conjunto de intervenciones

nuevas y otras que estaban en curso al finalizar el quinquenio anterior, pero cuya financiación se reforzó con fondos del FISU, buscando dar mayor agilidad a la ejecución de las obras.

Las líneas de acción de la DINISU incluyen la totalidad de los proyectos del Programa Mejoramiento de Barrios (PMB), del Plan Juntos, el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) y acuerdos con Intendencias Departamentales y/o organis-

mos del Sistema Público de Vivienda (ID/SPV), comprendidos en la cartera de proyectos de la Dirección Nacional.

Los proyectos que estaban en curso al inicio del quinquenio fueron financiados en su mayoría con

recursos presupuestales del Fondo Nacional de Vivienda y endeudamiento externo previsto en el Plan Quinquenal de Vivienda, a ejecutarse en el marco de los tres programas¹² que dan respuesta al tema precariedad dispersa y concentrada.

Programa Mejoramiento de Barrios

El PMB tiene entre sus principales cometidos garantizar el acceso a infraestructura y servicios sociales y urbanos adecuados a la población residente en asentamientos irregulares, promoviendo así su integración al tejido urbano formal. Durante el pasado quinquenio se dio continuidad a la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) UR-X1003, acordada entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo en diciembre de 2008 a través de los Contratos de Préstamo 3097/OC-UR y 4651/OC-UR. En el marco de restricciones presupuestales, y bajo la decisión de cancelar recursos del préstamo 3097/OC-UR por cuatro millones de dólares, cabe señalar que algunos de los proyectos o etapas de proyectos que conformaban la cartera del PMB pasaron a ejecutarse y financiarse a través del FISU (Plan Avanzar).

Esta experiencia, presenta como aspecto a destacar la posibilidad de dotar de recursos económicos a proyectos que, por su dimensión o complejidad, requieren de mayor disposición de recursos. Durante el quinquenio se atendieron un total de 2.000 hogares mediante mejoramiento barrial, del total, 675 corresponden al año 2024. A diciembre del mismo año, continuaban en ejecución proyectos de mejoramiento de barrios que benefician a 7.509 hogares.

Por otro lado, el MVOT recibió un financiamiento no reembolsable para Inversión N° 5654/GR-UR (Convenio suscrito el 15 de febrero de 2023) para el Programa de Apoyo a la Integración Socio Urbana de la Población Migrante a ser ejecutado a través del Programa Mejoramiento de Barrios por un monto de U\$S 5.000.000.

Sus objetivos son:

1. Facilitar la integración urbana mediante infraestructura básica, servicios adecuados,

tenencia segura y fortalecimiento del capital social, con enfoque en cambio climático.

2. Proveer vivienda asequible y recuperar áreas degradadas en el centro histórico de Montevideo.

En el marco de una línea de atención a personas migrantes, se concretó la finalización de un Centro de Encuentro para Migrantes. A partir de marzo de 2024, el Centro comenzó a operar y en los meses de funcionamiento se registraron 6.000 consultas, alcanzando a 4.850 personas.

En cuanto al componente habitacional del programa, de los 158 subsidios de alquiler previstos, se otorgaron 140, encontrándose 7 en proceso de trámite y ejecutándose 22 soluciones habitacionales transitorias. El 63% de estas soluciones habitacionales se localizan en el centro histórico. Asimismo, más del 90% de los hogares beneficiarios presentan jefatura femenina, con un ingreso promedio de \$40.000 mensuales.



¹² Programa de Mejoramientos de Barrios (PMB), el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos y el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR). En el proceso se sumaron los recursos del Fideicomiso de Integración Social y Urbana (FISU) para llevar adelante nuevas intervenciones e incrementar el financiamiento de existentes cuando fue necesario mediante acuerdos estratégicos con Intendencias Departamentales y/u organismos del Sistema Público de Vivienda (ID/SPV).

Plan Juntos

El Plan Juntos fue creado en 2011 bajo el marco de la Ley N° 18.829 como una respuesta a la emergencia socio habitacional. Además de reducir el déficit habitacional, aspira a promover el fortalecimiento de pertenencia comunitaria, fortalecer vínculos sociales deteriorados y promover el desarrollo comunitario. Durante el período de trabajo 2020-2024, coordinó acciones con DINAVI, desarrolló propuestas contenidas en su cartera de proyectos, y trabajó en intervenciones de la DINISU con financiamiento de FISU. Durante el quinquenio, Plan Juntos realizó un total de 988 nuevas soluciones habitacionales (297 correspondientes a 2024) y se encontraban en ejecución otras 564. Además, finalizó 175 acciones sobre el stock, manteniendo 32 en ejecución al cierre del 2024.

En el período 2020–2024, Plan Juntos debió adaptarse rápidamente a enfrentar los desafíos derivados de la pandemia de COVID-19, adecuando sus formas de trabajo para cumplir con los objetivos y metas planificadas para el quinquenio. A pesar de las dificultades, logró importantes avances en el período, incluyendo la atención de 1.165 familias brindando soluciones habitacionales e intervención social. El área de arquitectura implementó cambios significativos y consolidó estrategias orientadas a mejorar tanto la calidad de las viviendas como de los sistemas constructivos. En el área social, se logró consolidar a partir del año 2020, una nueva metodología de intervención, producto de un proceso analítico llevado a cabo en años anteriores. Se reformuló la definición de población objetivo, estableciéndose como tales a los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, según los valores establecidos por el Instituto Nacional de Estadística, y que presenten al menos una

Necesidad Básica Insatisfecha vinculada a la precariedad habitacional. Esta redefinición fue consolidada mediante la incorporación de nuevos criterios y la modificación de las zonas de intervención, aspectos que quedaron establecidos en la Ley de Presupuesto N.º 19.924 (período 2020–2024). En este marco, se priorizaron las intervenciones en asentamientos ubicados en predios de propiedad fiscal o de los Gobiernos Departamentales.

Para lograr estos avances se generaron compromisos financieros que no estuvieron previstos dentro del presupuesto asignado, debiendo la Administración encontrar alternativas para poder continuar con las metas establecidas.

En el último período el Plan Juntos desarrolló y ejecutó proyectos de relocalización de asentamientos, tarea para la cual existen otros programas en DINISU. La coordinación de estas acciones con el resto de los programas de DINISU no fue óptima. Las acciones de mitigación y atención a la demanda dispersa de vivienda (por ejemplo, refacciones en viviendas con precariedad extrema), que originalmente fueron el foco de atención del Plan, ocuparon un espacio menos central en la programación del Plan.

De cara a este quinquenio, Plan Juntos se propone fortalecer la articulación interinstitucional, así como aportar al fortalecimiento de la DINISU; diseñar estrategias específicas que permitan abordar las problemáticas asociadas a la violencia territorial, así como garantizar un mayor protagonismo de las familias participantes en todas las etapas del proceso.

Plan Nacional de Relocalizaciones

Por su parte, el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) surge en el marco del Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014, su objetivo central es la mejora en la calidad de vida de la población que se encuentra asentada en predios contaminados y/o inundables, mediante su relocalización en viviendas adecuadas insertas en áreas consolidadas de la ciudad, con el fin de revertir procesos de segregación social y fragmentación territorial. El plan contempla un conjunto de soluciones habitacionales, entre las cuales se destacan la modalidad de vivienda nueva construida especialmente para la familia a relocalizar, y la modalidad de Compra de Vivienda Usada (CVU), que consiste en la compra por parte de las familias de una vivienda en la trama formal

consolidada, mediante un subsidio total para su adquisición.

Desde la creación de DINISU, se estableció una coordinación con DINAVI para la gestión de los proyectos del PNR financiados por el Fondo Nacional de Vivienda que venían siendo ejecutados por esta última. La coexistencia de ambas unidades en los mismos territorios generó una serie de complejidades operativas. La superposición de intervenciones y equipos técnicos, así como la aplicación de criterios diferentes en relación con los enfoques de abordaje y priorización, derivaron en dificultades para la articulación interinstitucional.

Además, durante el quinquenio, algunos de los proyectos se trasladaron a la órbita de DINISU con financiamiento FISU. En el período 2020-

2024 se relocalizaron 1.441 hogares a través de PNR y se encuentran en ejecución 497 con financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda.

Plan Avanzar

La puesta en funcionamiento de DINISU y la firma de “Convenios de cooperación técnica para implementar acciones de integración social y urbana entre el MVOT y las Intendencias Departamentales” (Acuerdos Estratégicos para la Integración Social y Urbana) permitió construir una cartera de intervenciones cuya ejecución estuvo a cargo de los equipos técnicos de DINISU e Intendencias Departamentales, sumando en algunos casos, organismos del SPV en calidad de sub ejecutores. Mediante esta forma de trabajo, se realizaron un total de 256 relocalizaciones y 138 regularizaciones. A diciembre 2024 se encontraban en ejecución 1.449 relocalizaciones y 3.744 regularizaciones en todo el territorio nacional. En materia de acciones sobre el stock, a fines del 2024 DINISU había trabajado con 134 hogares en materia de prevención, y 402 se encontraban en ejecución.

En relación a la atención a grupos específicos, se avanzó en convenios con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional para relocalizar a policías y militares que viven en asentamientos, fundamentalmente a través de la modalidad de Compra de Vivienda Usada. Asimismo, en el marco del convenio con Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) firmado en noviembre 2023, con el objetivo de facilitar el acceso a alternativas de vivienda para personas en situación de calle o participantes de dispositivos de acogida de MIDES, en marzo del 2024 se realizó un llamado a adquisición de viviendas donde se presentaron 110 ofertas en Montevideo, de las

cuales se seleccionaron 53; 20 de estas viviendas ya fueron escrituradas y están incluidas en lo detallado en el párrafo anterior.

En el marco de los Acuerdos Estratégicos firmados, se incluyó una línea de trabajo asociada a facilitar la concreción de actuaciones integrales sobre la precariedad urbano-habitacional y la realización de estrategias de prevención de nuevas ocupaciones, para ello se procedió a la entrega de 402 canastas de materiales en los departamentos de Artigas, Flores, Florida, Maldonado, Río Negro, Rivera, San José, Salto y Soriano. Además, se inició una línea de trabajo para atender emergencias habitacionales, entregando canastas a 75 familias en Río Negro por turbonadas, 50 en Paysandú por inundaciones y 6 en San José por incendios, 2 en Salto y 1 en Flores.

En suma, la creación de DINISU, y particularmente de la herramienta del FISU, derivó en el pasaje de varios proyectos de Juntos y PMB a su órbita, con la intención de agilizar su ejecución. Como contrapartida, esta estrategia dejó una estructura con problemas de equilibrio entre el volumen de trabajo, los recursos materiales y de personal en relación a los proyectos que se gestionan en cada programa. A su vez, el pasaje de varios proyectos de gran escala de un programa a otro tuvo consecuencias negativas en cuanto a la pérdida de memoria institucional, ya que no se transfirieron de forma adecuada los antecedentes en todos los casos.

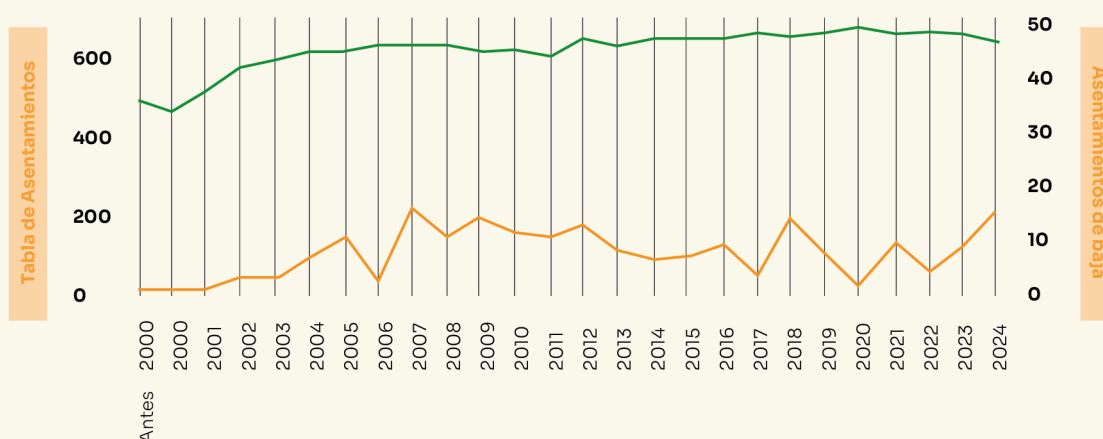
Estado de situación de intervenciones DINISU

A diciembre de 2024 todos los departamentos con asentamientos contaban con alguna intervención, en distintas etapas de avance (perfilamiento, formulación de proyecto, obra, etc.). Durante el quinquenio se atendió principalmente asentamientos del interior del país. La información del Registro Nacional de Asentamientos

Irregulares¹³ (RNAI) indica que la principal concentración de asentamientos irregulares se encuentra en los departamentos de Montevideo, Canelones y Artigas, donde la cobertura de las intervenciones es menor al 20% en la relación entre asentamientos existentes.

¹³ Documento metodológico de síntesis y descripción de resultados de la actualización cartográfica nacional de asentamientos irregulares 2024. Disponible en: https://sit.mvot.gub.uy/descargas/pdf/Informe_metodol%C3%B3gico_RNAI_2024_actualizado.pdf

Gráfico 13: Total de asentamientos y asentamientos finalizados por intervenciones por año



FUENTE: Diseño, Evaluación y Monitoreo de DINISU

La cartera de proyectos de DINISU incluye asentamientos de reciente conformación junto con otros de mayor antigüedad. De los asentamientos en proyectos activos, el mayor porcentaje se encuentra en los rangos de menor antigüedad, entre 30 años o menos. Por otro lado, las modalidades de intervención continuaron las líneas históricas del MVOT: un 60% implica un proyecto de regularización, un 33% relocalización y un 7% no tiene definida aún su línea de actuación. De los proyectos de integración social y urbana en curso, 53% se ubica en asentamientos con entre 10 y 100 hogares, que son también, los que concentran el mayor porcentaje de relocalizaciones. Las regularizaciones tienen lugar, en la mayoría de los casos, en asentamientos con mayor concentración de hogares, entre 251 y más de 500. A través del acuerdo entre MEVIR y DINISU, se realizaron distintas intervenciones en el marco del Plan Avanzar, el cual tuvo por objetivo integrar a familias que habitaban en asentamientos irregulares. Se ejecutaron obras en 4 departamentos, totalizando 126 familias atendidas (Sarandí del Yí-Durazno, Trinidad-Flores, Bella Unión-Artigas, Fray Bentos-Río Negro, La Terminal y otros-Durazno).

Respecto a la disponibilización de información sobre asentamientos irregulares DINOT y DINISU articularon un conjunto de procesos: diseño y realización de una plataforma geoespacial de análisis multicriterio para uso interno, respecto a condicionantes físicas, sociales y ambientales de asentamientos irregulares, y un acuerdo sobre apoyo en infraestructura geoespacial para rele-

vamientos georeferenciados en asentamientos irregulares a intervenir por DINISU. También se generaron cambios en la Ley 18.308 referidos a la policía territorial asociada a prevención de ocupaciones irregulares (nueva redacción art. 69 “Policía territorial específica”) donde se detallan procedimientos administrativos y judiciales vinculados a ocupaciones y la responsabilidad solidaria de las intendencias departamentales en caso de omisión.

En suma, la reciente creación de DINISU contribuye a institucionalizar el abordaje de la informalidad urbana. Por una parte, cabe destacar que la creación del Plan Avanzar, asociado al FISU, permitió acelerar la etapa de obras de varios proyectos desarrollados en períodos pasados, y que se vieron beneficiados por el impulso financiero que otorgó el Fideicomiso para finalizar o ejecutar las obras. Como contrapartida, los proyectos iniciados en el período pasado presentan algunos problemas derivados del fuerte énfasis que se dió a la construcción de viviendas por sobre los proyectos sociales. En algunos casos llegaron incluso a terminarse las obras antes de definir a la población destinataria. Como resultado se encuentran dificultades para la gestión territorial de los procesos, y en algunos casos hay acumulación de gran cantidad de realojos provenientes de diversos asentamientos en un mismo espacio. Existe evidencia en Uruguay de que este tipo de abordaje del problema de la vivienda conlleva desafíos importantes en términos de sostenibilidad desde el punto de vista social.

Mejoras edilicias

Por su parte, DINAVI continuó ejecutando la línea de obras menores con escaso alcance, en general vinculadas a las mejoras y reparaciones de viviendas, para atender los hogares en situación de extrema vulnerabilidad, que viven en situaciones de precariedad y están dispersas en el territorio. Se trata de una modalidad de intervención de baja escala- cuyo diseño combina instrumentos como canasta de materiales y asistencia técnica, que permite dar respuesta a situaciones habitacionales de mayor precariedad y urgencia. Su impacto puede ampliarse significativamente cuando las familias son acompañadas por otros organismos del Estado en el abordaje integral de sus necesidades.

En términos generales, desde el 2014, la solución mayoritaria en esta línea fue la de otorgamiento de materiales para la autoconstrucción, no obstante se ha identificado que la ejecución más efectiva de estas intervenciones se produjo cuando fue posible combinar instrumentos (materiales con mano de obra contratada). En tal sentido, se puede afirmar que la disponibilidad de mano de obra calificada constituye una variable crítica para la ejecución de estas obras, incidiendo no solo en la cantidad de acciones, sino también en su calidad y eficiencia.

En la gestión 2020 - 2024, se destacan los Convenios con Intendencias Departamentales

de Mejora de las condiciones edilicias que buscan dar respuesta a la precariedad socio-habitacional a través de dos instrumentos (subsidio total y crédito) para la refacción y mejora de la vivienda. Este tipo de convenio surgió del aprendizaje de la implementación del Programa de Rehabilitación Urbana a partir del año 2007 y del Programa de Mejora habitacional, a partir del año 2011. Se realizó una revisión de los programas citados para identificar ajustes a realizar y buenas prácticas. Es así que se definió flexibilizar algunos criterios de acceso, ampliar la cobertura a más departamentos y a localidades donde no se había llegado con los programas anteriores.

En el marco de los convenios de Mejora habitacional y de Mejora de las condiciones edilicias, se otorgó un total de 2.262 préstamos o subsidios durante el período que se informa, en los departamentos de Canelones, Cerro Largo, Colonia, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, Rocha, Salto, Soriano y Treinta y Tres.

Entre los años 2020 y 2024, en la órbita de DINAVI, se realizó un total de 254 obras de Mitigación en Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

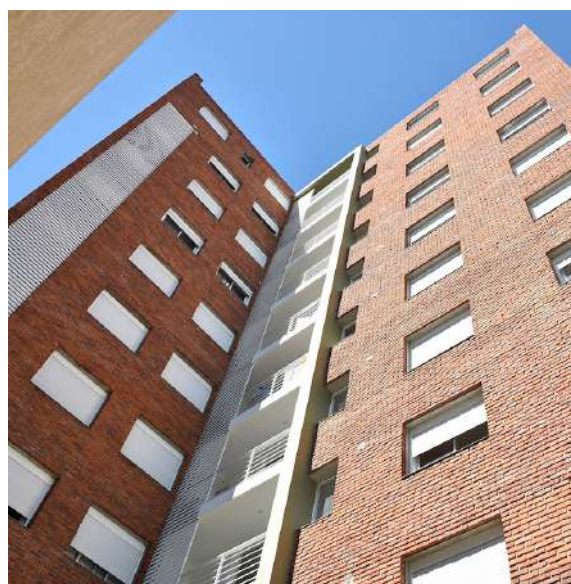
4. Fortalecer la política de alquileres a través de las modalidades de garantía de alquiler y garantía de alquiler con subsidio.

Este objetivo se refiere al fortalecimiento de la Política de Alquileres que se viene desarrollando en el MVOT desde el año 2006 y que consiste en el desarrollo de instrumentos para garantizar el alquiler como una opción accesible para distintos tipos de hogares. Dentro de los resultados de este objetivo se incluye los contratos de alquiler firmados a través del Fondo de Garantía de Alquileres (FGA) y los subsidios de alquiler otorgados; la implementación de una experiencia de Alquiler Público, en el último año del quinquenio y las aperturas de garantía de arrendamiento realizadas por el Banco Hipotecario del Uruguay. .

Entre los años 2020 y 2024 se han firmado un total de 5.325 contratos de alquiler a través del Fondo de Garantía de Alquileres, de acuerdo a lo que se informa en la tabla 7.

Tal como se mencionó en la Introducción a este capítulo, la cantidad de certificados de garantía de alquiler y de contratos firmados ha venido disminuyendo. Si bien no se han realizado estudios

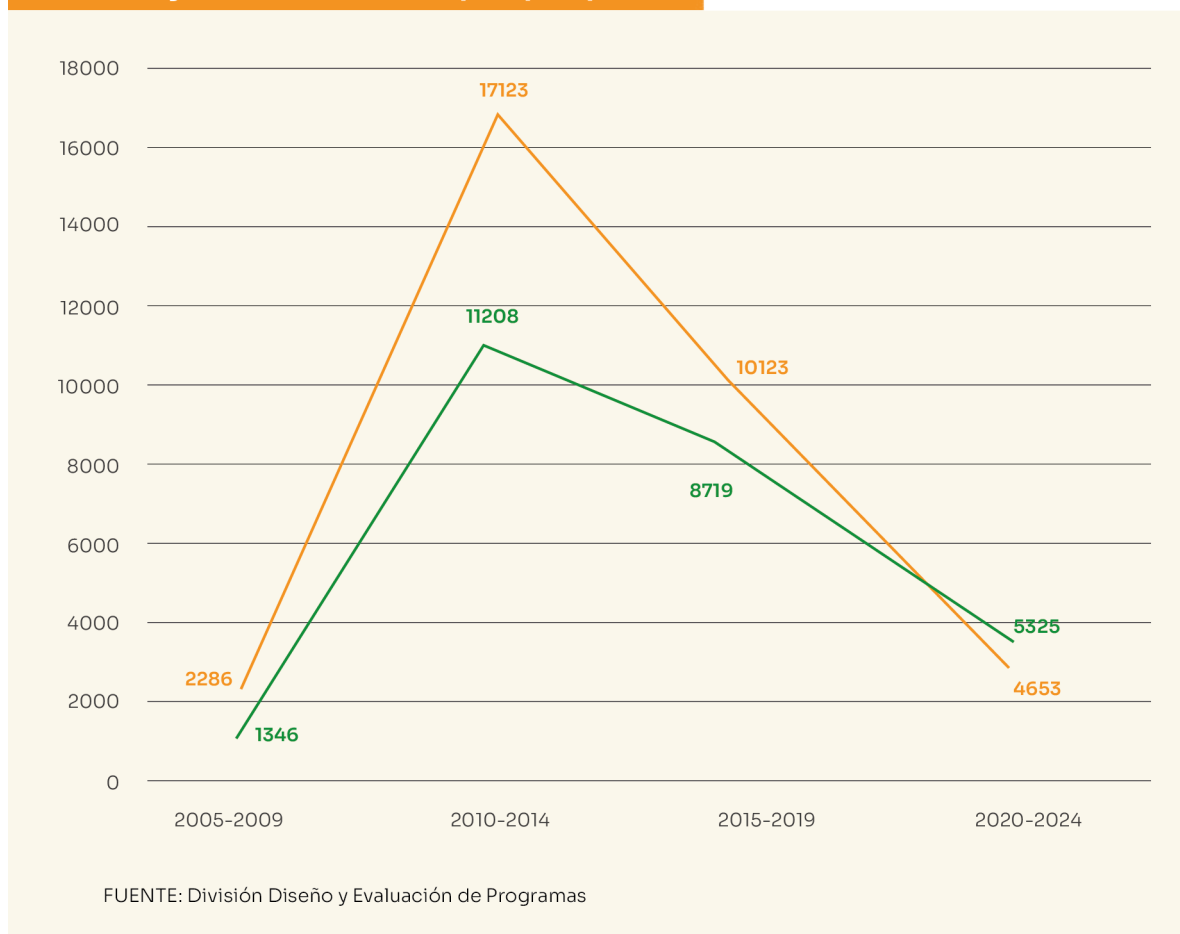
al respecto, este descenso se explicaría en parte por la existencia de otras opciones en el mercado que otorgan garantías de alquiler.



El siguiente gráfico muestra la evolución de los certificados de garantía de alquiler emitidos y los

contratos firmados a través del FGA por quinquenio desde su creación.

Gráfico 14: Certificados de garantía de alquiler emitidos y contratos firmados por quinquenio



A través del FGA se otorga garantía de alquiler y garantía de alquiler con subsidio, esta última para hogares en situación de vulnerabilidad que requieren una solución habitacional transitoria, por su condición socio económica, de género o etaria. Estos últimos son derivados por otras instituciones vinculadas a las políticas sociales que realizan el acompañamiento social durante la vigencia del contrato de arrendamiento.

En promedio durante el período, con excepción del año 2024, se mantuvieron vigentes alrededor de 1.000 contratos de subsidio de alquiler por mes.

Durante el período se mantuvieron los acuerdos con otras instituciones vinculadas a la protección social y se generaron nuevos. Entre estos está

el celebrado con Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través del cual se otorgaron subsidios de alquiler para hogares con niños de 0 a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad¹⁴. Otro de los acuerdos fue el realizado con el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) destinado a adolescentes y jóvenes vinculados al instituto, que tiene como antecedente acuerdos ya existentes con MIDES y el Instituto Nacional de Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) para apoyar procesos de egreso institucional. También se suscribieron otros acuerdos: con Fundación Pérez Scremini, destinado a hogares que cuenten con al menos un niño o adolescente en tratamiento hemato - oncológico; con MIDES para personas

¹⁴ En el marco de una partida extrapresupuestal a través del artículo 312 de la Ley 19.996 para el fortalecimiento de las políticas, programas y acciones destinadas a la atención integral de la primera infancia.

que presentan problemas de salud mental (en el marco de la Ley N° 19.529) y también para personas en situación de calle.

Es oportuno aclarar que en los casos de acuerdos que se reanudaron y que venían de administraciones anteriores, los cupos de garantía de alquiler con subsidio, incluyeron los contratos de garantía de alquiler con subsidio vigentes.

El Banco de Previsión Social (BPS) lleva adelante el Programa de Soluciones Habitacionales el cual contempla dentro de sus modalidades de acceso el subsidio de alquiler para quienes perciben una jubilación o pensión de hasta 12 UR. En el marco de esta política, el BPS realiza la inscripción, selección y adjudicación de Soluciones Habitacionales. Originalmente esta modalidad de solución sólo era ofrecida por el BPS a personas inscriptas en el Programa de Soluciones Habitacionales que contaban con lanzamiento o un perfil específico preestablecido por los técnicos de los servicios sociales. Sin embargo, a partir de setiembre de 2024 se empezó a aplicar una nueva modalidad que extiende el instrumento al conjunto de los inscriptos en el Programa y

modifica la forma de establecer el tope de alquiler que era de 18 UR incluidos gastos comunes y pasa a establecerse en función de la ubicación del inmueble (de acuerdo al valor promedio publicado por el INE considerando localidad o barrio,) con un tope máximo de 18 UR (incluidos gastos comunes). También modificó la cantidad de dormitorios, mientras en el primer caso las viviendas son de 1 dormitorio como máximo, en el segundo el límite está dado por el tope de alquiler y no por la cantidad de dormitorios. Además, en esta nueva modalidad de subsidio de alquiler no se financian los gastos administrativos vinculados a las comisiones de las inmobiliarias si corresponden.

Como se observa en la tabla 7, en el período se otorgaron un total de 982 nuevos subsidios de alquiler. A partir del año 2024 hubo un incremento significativo de los nuevos subsidios otorgados por el BPS, debido a los cambios mencionados en los requisitos establecidos por dicho organismo. De este modo mientras a fines de 2023 existían 971 subsidios vigentes, valor similar al de años previos, a fines de 2024 el total de subsidios vigentes ascendía a 1.765.

Alquiler Público

Entre las estrategias planteadas para fortalecer la Política de Alquileres, en el marco del Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, se propuso la implementación del alquiler social con subsidio parcial o total en viviendas de propiedad del MVOT. Esta línea de intervención, fue definida en la administración 2015-2019 y planificada en la Estrategia Nacional de Acceso del Suelo (ENASU), aprobada en diciembre de 2018, la cual previó la creación de un Programa de Recuperación de Inmuebles Degradados en Áreas Centrales para Alquiler Social.

Esta línea trazó dos objetivos principales, el primero era el de generar una nueva alternativa de acceso y permanencia a una vivienda adecuada en la modalidad de arrendamiento asequible y en propiedad pública y el segundo consistía en recuperar y rehabilitar inmuebles vacíos y degradados en áreas urbanas consolidadas, con pleno acceso a todos los servicios e infraestructuras para convertirlos al uso habitacional, como una opción de acceso seguro y asequible.

En este marco, con fecha 29 de julio de 2019, el MVOT suscribió un convenio con la Intendencia de Montevideo para optimizar el uso sustentable del suelo y acceso al suelo urbano de calidad para la población destinataria de sus Programas de Vivienda y Hábitat. Concomitantemente, con fecha 3 de julio de 2019, la República Oriental

del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suscribieron contrato de préstamo BID 4651/OC-UR, cuyo componente II previó un Proyecto Piloto de Recuperación de Inmuebles Degradados en Áreas Centrales a través de Alquiler Público, diseñado por una consultoría contratada por la administración 2015-2019. Asimismo, con fecha, 20 de febrero de 2020, se suscribió convenio con la Agencia Nacional de Vivienda, con el objeto de regular los servicios técnicos que la ANV prestará para la gestión del Programa de Alquiler Público.

Si bien en el año 2019 se realizaron cuatro llamados a licitación para el diseño y construcción o recuperación de cuatro inmuebles de propiedad pública ubicados en el barrio de la Ciudad Vieja, cuya adjudicación se preveía realizar en 2020, en el período 2020-2024 se concretó solamente la construcción de uno de esos edificios en un inmueble propiedad del MVOT. Dicho proyecto consta de 10 viviendas de 1, 2, 3 dormitorios, un salón de usos múltiples y un local.

A fines del segundo semestre del 2024, se abrió llamado público a interesados en postular a la adjudicación de viviendas pertenecientes a dicho inmueble, en el marco del Programa de Alquiler Público, mediante la modalidad de arrendamiento con subsidios en el precio del arrendamiento cuando corresponda.

Garantías de arrendamiento del Banco Hipotecario del Uruguay.

Otra de las líneas en el marco de este objetivo, es la de otorgar garantías para contratos de arrendamiento por parte del BHU, mediante depósitos en Unidades Indexadas.

BHU reporta este dato. A lo largo del quinquenio que se informa, se han abierto un total de 16.341 garantías de arrendamiento, de acuerdo a lo informado en la tabla 9.

Si bien es una línea que se implementa desde hace varios años, es a partir del año 2022, que el

5. Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales desde la escala de la vivienda al espacio urbano en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.

El quinto objetivo específico planteado en el Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, incluye las acciones sobre el stock realizadas en el marco de convenios con los Gobiernos Departamentales para Rehabilitación Urbana, las reparaciones de viviendas del stock de BPS y la regularización de viviendas de antiguos conjuntos habitacionales del MVOT, la escritura de promesas de compraventa y algunas actuaciones de la Agencia Nacional de Vivienda.

Las Acciones sobre el stock finalizadas alcanzaron un total 15.997 préstamos y subsidios otorgados a través de convenios con los Gobiernos Departamentales y las reparaciones y acciones de mantenimiento de viviendas propiedad del BPS; las regularizaciones realizadas fueron 1.661, de acuerdo a lo informado en la tabla 7.

La Regularización de conjuntos habitacionales tuvo como objetivo atender al stock público que presentaba y presenta hoy un nivel de deterioro significativo que demanda políticas de rehabilitación integral.

En 2020, los servicios técnicos del MVOT elaboraron una propuesta de regularización en la cual se identifica y prioriza conjuntos habitacionales pasibles de regularización e incluyó complejos del Programa SIAV-PPT (Precio - Proyecto - Terreno); PPT con promesa de compraventa; PPT con más del 80 % de avance de obra y Núcleos Básicos Evolutivos (NBE). Asimismo,

se avanzó en la identificación de grupos SIAV en condiciones de escriturar y se aprobó un instructivo específico para la escrituración.

En el plano normativo, se registraron avances para la regularización dominial: La Ley N.º 19.996 del año 2021 exceptuó al Programa SIAV del cumplimiento del artículo 178 de la Ley N.º 17.296, facilitando la caracterización urbana de los inmuebles y la Ley N.º 20.212 amplió este tratamiento excepcional a otros programas y organismos, permitiendo regularizaciones con un plazo especial de hasta 60 meses.

No obstante, si bien el período evidenció avances en materia de diagnóstico, normativa y diseño de procedimientos, la concreción efectiva de las metas fue limitada. La regularización física y jurídica de los complejos priorizados no alcanzó el ritmo esperado, y los procesos de escrituración enfrentaron obstáculos persistentes, tanto operativos como de articulación interinstitucional. En consecuencia, no se logró una transformación estructural en la situación de los conjuntos habitacionales más antiguos bajo gestión del Ministerio.

Si bien en las memorias anuales de DINAVI, se ha reportado la concreción de 1.661 escrituras, que indicarían un porcentaje alto de cumplimiento de la meta establecida, se requiere realizar una revisión de este cumplimiento, dado que se contabilizaron escrituras realizadas en el marco de otros programas no incluidos en la meta.

Actuaciones de la Agencia Nacional de Vivienda

A lo anterior se agrega la comercialización de viviendas libres y refaccionadas, la comercialización de obras inconclusas, el programa Andamios, préstamos para refacción, reestructura de

deudas y regularizaciones y escrituras de cancelación, llevados a cabo por la Agencia Nacional de Vivienda, detalladas en la tabla nº 8, que se describen a continuación.

Refacción y comercialización de viviendas libres¹⁵

Esta línea se orienta a la recuperación de viviendas vacías, principalmente aquellas que provienen de fideicomisos o que han sido recuperadas mediante rescisiones de créditos o remates extrajudiciales tras situaciones de morosidad. Estas viviendas, una vez acondicionadas para garantizar la habitabilidad, se vuelven a poner a disposición del público a través de llamados públicos.

El proceso comienza con la identificación y recuperación de inmuebles desocupados. Cuando existen situaciones de morosidad y se agotan todas las instancias de negociación, la ANV recurre a rescisiones de contratos o remates extrajudiciales para recuperar las viviendas. Posteriormente, estas unidades habitacionales son reacondicionadas y preparadas para una nueva adjudicación.

La implementación de este programa tiene un doble impacto social: por un lado, amplía las

oportunidades de acceso a la vivienda para familias que, en muchos casos, no pueden ingresar al mercado formal de vivienda; y, por otro lado, contribuye a la revitalización de zonas urbanas afectadas por el deterioro y la desocupación, favoreciendo la regeneración de tejido social y urbano.

Entre los años 2020 - 2024 se comercializaron un total de 1.060 viviendas refaccionadas. Se observa una disminución de la cantidad de unidades comercializadas con respecto al quinquenio anterior, especialmente en Canelones y Maldonado. Esta reducción se atribuye a las medidas adoptadas en el contexto de la emergencia sanitaria, en particular la suspensión de remates extrajudiciales durante gran parte del período que se informa.

Rehabilitación de obras inconclusas

El programa de recuperación urbana y social de la ANV se centra en la rehabilitación de obras inconclusas. Este proceso requiere la articulación entre actores públicos y privados para transformar estructuras abandonadas en viviendas habitables. La ANV convoca a oferentes tanto públicos como privados a manifestar interés en la adquisición, finalización y posterior comercialización de estos inmuebles inconclusos. La prioridad es destinar estas propiedades a uso habitacional, lo que puede implicar la formación de asociaciones público-privadas o la venta directa de las propiedades.

De este modo se contribuye a frenar el deterioro de áreas urbanas, fomenta la integración

de nuevos residentes y promueve la inversión en zonas centrales. No obstante, en los últimos cinco años, la actividad en este ámbito ha sido limitada. Estas limitaciones pueden explicarse por la resolución de la situación de los inmuebles o por la complejidad inherente a los procesos de recuperación de obras inconclusas como es el caso del proyecto para culminar obras en el kilómetro 27,500 de la avenida Giannattasio. En el período se comercializaron 45¹⁶ viviendas de obras parte del programa de recuperación urbana y social de la ANV.

Programa Andamios

Desde el año 2015, la ANV lleva adelante este programa para la revitalización y mantenimiento de conjuntos habitacionales en el marco de los distintos Fideicomisos que conforman la cartera de créditos que administra la Agencia. Su objetivo es reducir el déficit habitacional cualitativo

mediante el aprovechamiento y conservación del stock existente. El programa combina financiamiento para las intervenciones con aportes de los complejos a través de los gastos comunes y un subsidio del Fideicomiso al que pertenece dicho complejo. La implementación se basa en diag-

¹⁵ Incluye ventas de viviendas a través de: remates extrajudiciales, fases de comercialización u otros llamados específicos. Se consideran terminadas cuando el inmueble ofertado es comercializado.

¹⁶ Incluye ventas de viviendas en el proyecto "Altos del Libertador" y viviendas incluidas originalmente en obras inconclusas vendidas. Se consideran terminadas cuando una vivienda ubicada en el proyecto "Altos del Libertador" es comercializada o cuando un esqueleto es adquirido por un tercero.

nósticos de los conjuntos habitacionales a partir de los cuales se priorizan aquellos con mayor vulnerabilidad social y edilicia.

Entre 2017 y 2020, se realizó una experiencia piloto en el Complejo América, donde se sustituyeron techos en 1.164 viviendas con graves problemas de filtraciones. En el quinquenio 2020 - 2024, se han intervenido 11 conjuntos habita-

cionales en Montevideo y el interior, atendiendo a más de 3.500 hogares que han mejorado sus condiciones de vida mediante intervenciones integrales. El Programa no solo aborda el déficit estructural de estos conjuntos, sino que también genera un impacto transformador en las comunidades, con un enfoque integral para la recuperación urbana, el fortalecimiento comunitario y el desarrollo sostenible.

Préstamos para refacción¹⁷

El programa “Credimat” (anteriormente “Tu Casa como la Soñaste”), está dirigido a familias con ingresos menores a 100 Unidades Reajustables (UR). A través de créditos accesibles, permite financiar la compra de materiales y la contratación de mano de obra para la refacción y mejora de viviendas.

La gestión de estos créditos se realiza en coordinación con cooperativas, asociaciones civiles y entidades financieras (ejecutores) para ampliar el alcance y la efectividad del programa. El objetivo principal es mejorar las condiciones habitacionales, permitiendo que las familias permanezcan en sus hogares y barrios.

En los últimos años se ha registrado una disminución en la cantidad de préstamos otorgados, tendencia que se ha mantenido desde 2015. Entre los años 2020 y 2024, se estimó otorgar 5.000 préstamos y se entregaron 1769.

Para explicar esta disminución se ha indagado y se han identificado varias causas, como el retiro de ejecutores que optaron por utilizar sus fondos propios lo que ha resultado en una pérdida de presencia en diversas localidades del interior. Además, no se han realizado campañas de difusión en áreas con entidades financieras que, con publicidad más agresiva y mayor velocidad de ejecución, ofrecen créditos a tasas más elevadas. En respuesta, se ha trabajado con el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU) para crear comités de crédito y fondos de garantía, y se han formulado propuestas, dos de las cuales fueron aprobadas por MVOT a finales de 2024. Actualmente, se implementa una línea de financiamiento para mejoras en eficiencia energética en viviendas, con bonificaciones para buenos pagadores y condiciones blandas para viviendas administradas por la ANV.

Reestructura de deudas y regularizaciones

ANV ofrece mecanismos para que las familias con dificultades de pago regularicen sus deudas hipotecarias y eviten el desalojo. Entre las herramientas disponibles se incluyen la reestructuración de deudas, refinanciaciones, partidas renovables y partidas contingentes, todas ellas ajustadas a la reglamentación vigente.

El objetivo principal es garantizar la permanencia de las familias en sus viviendas, especialmente en situaciones de crisis económica o pérdida de empleo y reconocer la vivienda como un derecho fundamental, más allá de ser solo un bien de mercado. Entre los años 2020 y 2024 se reestructuraron 17.452 deudas.

Escrituras de cancelación¹⁸

ANV gestiona el proceso de escrituración y cancelación de hipotecas, que marca la etapa final en el acceso a la vivienda. Este procedimiento implica la formalización, a través de escritura notarial, de la extinción o liberación de hipotecas y créditos otorgados por la ANV, certificando así la cancelación total de la deuda.

La escrituración y cancelación de hipotecas brinda a las familias seguridad jurídica y patrimonial sobre su vivienda, consolidando su integración social y fortaleciendo su autonomía. Si bien se ha observado una desaceleración en la cantidad de escrituras, esto se debe a que, durante el quinquenio 2015-2020, se trabajó

¹⁷ Incluye préstamos otorgados a través del programa “Tu Casa como la Soñaste” - “Credimat” Se considera terminado cuando el préstamo es otorgado.

¹⁸ Incluye carpetas escrituradas o canceladas. Se considera terminado cuando se realiza la escritura o cancelación de un préstamo.

en la escrituración de complejos con un gran número de viviendas. En el último quinquenio, se continuó avanzando, enfocándose en los casos con mayor grado de dificultad, los cua-

les requieren un proceso más largo. El total de escrituraciones y cancelaciones de hipotecas del período fue 6.689.

6. Aumentar la oferta de vivienda nueva para venta o alquiler a través de la cooperación entre los sectores público y privado, mediante nuevos instrumentos financieros

Entre las acciones propuestas para el logro de este objetivo la Administración se propuso revisar los incentivos vigentes en materia de construcción de Vivienda Promovida y la utilización eficiente de la infraestructura urbana.

La Ley 18.795 que promueve la construcción de vivienda por parte de privados con exoneraciones fiscales, está reglamentada por el decreto 355/011 y por los reglamentos que se establecen por Resolución Ministerial del MVOT. Tuvo cuatro cambios reglamentarios que modificaron el Decreto 355/011 y el Reglamento (2011, 2014, 2017, 2020, 2022).

Si bien se valora positivamente el cumplimiento de uno de sus objetivos, el incremento y renovación del stock habitacional en zonas donde hacía décadas no se invertía; los cambios regulatorios implementados en 2014 y 2017 buscaron acercarse también al otro objetivo del programa (facilitar el acceso a la vivienda de sectores de ingresos medios y medio-bajos) mediante el establecimiento de topes de precios en una proporción de las viviendas. Los proyectos que ingresaran a partir de 2017 tendrían un porcentaje de viviendas con precios topeados que se comercializarían a través de la implementación del Programa Compra de Vivienda Promovida (PCVP) con la selección de la población objetivo por parte del entonces MVOTMA, préstamo hipotecario del BHU y subsidio a la cuota. Sin embargo, los tiempos de construcción y la implementación del PCVP, junto al cambio de reglamentación en abril de 2020, que habilitó a los proyectos ya presentados y aprobados a cambiar de reglamentación, impidieron el cumplimiento de este objetivo.

El cambio de reglamentación establecido en 2020 tuvo un sentido diferente al de 2017 y amplió los beneficios tributarios tanto para los proyectos promovidos como para quienes adquieran viviendas para colocarlas en arrendamiento. Es la reglamentación más beneficiosa para los inversores desde la creación del programa en 2011, con énfasis solamente en uno de los objetivos.

Entre las principales modificaciones del producto arquitectónico se destaca la incorporación por decreto de las unidades monoambiente, de entre 25 y 40 m², a las exoneraciones fiscales como

vivienda promovida, así como la eliminación de la proporción máxima de viviendas de un dormitorio (50%) en proyectos de obra nueva. En cuanto a las características de los proyectos se elimina el máximo de 100 viviendas, que antes requería excepcionalidad, se habilita la inclusión de amenities (antes se incluía solamente SUM) y hasta un 25% de garajes como bienes individuales (no promovidos). Se ampliaron además las exoneraciones extendiendo la del Impuesto al Patrimonio (hasta 3 años luego de terminadas las viviendas) y el plazo para devolución de IVA compras de los costos directos de obra hasta dos años luego de finalizadas las mismas.

Otro cambio relevante tiene que ver con las condiciones de comercialización, se eliminan los precios máximos de venta y la obligación de comprometer viviendas para ser comercializadas a través del MVOT. El cambio de abril de 2020 implicó que 700 viviendas comprometidas para el PCVP pudieran ser comercializadas sin tope de precio ni la intervención a través de programas del MVOT; así como también la exoneración fiscal de la construcción de monoambientes construidos bajo el reglamento anterior. Se eliminó además la exoneración diferencial de renta por arrendamiento (primeros y segundos inversores). Se mantienen los topes de precio y la exoneración diferencial solamente en la costa de Montevideo, área donde no se promueve la obra nueva. De esta forma, desde 2020 a 2022 se desactivó el mecanismo por el cual el inversor estaba obligado a comprometer un porcentaje de unidades para que el MVOT las comercializara mediante créditos hipotecarios con herramientas de apoyo a la demanda como subsidios y garantía del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios. En 2022 se introduce una nueva variante, que implica que se promuevan proyectos en el marco del programa “Entre Todos”, este programa cuenta con una normativa específica, aunque requiere también la promoción por medio de la ley 18.795 para hacer uso de los beneficios tributarios y realizar el seguimiento de las obras y las viviendas. Los proyectos del Entre Todos pueden tener condiciones de financiamiento diferenciales (garantía del SIGA, cofinanciación del MVOT), la comercialización de las viviendas es aprobada por el MVOT (aunque no necesariamente son comercializadas por el MVOT) y tienen tope de precio. Estos cambios en la normativa tuvieron

impactos significativos en algunas de las características que se identificaban en los proyectos presentados al amparo de la Ley 18.795.

Como primer aspecto vinculado a los cambios citados, se destaca el aumento en la cantidad de proyectos presentados, pasando de un promedio de 100 proyectos por año entre 2012 y 2019 a 189 entre 2020 y 2024, observándose un aumento exponencial año a año. A modo de ejemplo, en 2024 se presentaron 246 proyectos, y en el primer trimestre de 2025 hubo 108 proyectos ingresados.

Dado que la normativa lo habilitó, muchos proyectos promovidos al amparo de reglamentaciones anteriores cambiaron el proyecto o algunas de las viviendas para el nuevo régimen de promoción 2020. Así, alrededor de 250 proyectos cambiaron o bien la reglamentación de su proyecto o el régimen de comercialización de alguna (o todas) sus viviendas, esto incluyó monoambientes que antes no estaban promovidos. Esto representa aproximadamente un 30% de los proyectos que habían sido promovidos al amparo de las reglamentaciones anteriores.

Otro cambio importante es la distribución por dormitorios de los proyectos. Hasta la reglamentación 2017, la mitad de las viviendas presentadas correspondían a unidades de dos dormitorios, mientras que para las reglamentaciones 2020 y

2022, más de la mitad de las unidades son de un dormitorio. Se destaca también que, dado que se introdujo el monoambiente como tipología promovida, ha aumentado la cantidad de viviendas de esta tipología en los proyectos. Se hace necesario evaluar en qué medida o proporción es necesaria la exoneración fiscal para estas tipologías en relación a la población objetivo.

Se observa también un cambio sustancial en la distribución geográfica de los proyectos, destacándose el impacto que tuvo el cambio normativo sobre los proyectos ubicados en Ciudad de la Costa. Se constata un aumento de los proyectos presentados allí, junto con cambios en sus características. Se presentaron proyectos con torres en altura, con mayor cantidad de viviendas y de viviendas de un dormitorio y con aumento de precio de venta de los inmuebles (inmuebles de alto valor comercial).

En total, en el quinquenio se promovieron 22.948 viviendas en proyectos ingresados, de acuerdo a lo que se reporta en la tabla 8.

Lo anterior hace evidente la necesidad de reevaluar los límites que actualmente se aplican para la promoción de obra nueva considerando incentivos temporales y localizados que se enmarquen en la política de ordenamiento territorial definida a nivel nacional y departamental.

Entre Todos – Sueños en obra

En el marco del objetivo vinculado al aumento de la oferta de vivienda nueva para venta o alquiler a través de la cooperación entre los sectores público y privado, mediante nuevos instrumentos financieros, se previó crear una estructura fiduciaria que capte fondos en el Mercado de Valores a efectos de invertir en diferentes proyectos de vivienda.¹⁹ En tal sentido, a través del Decreto 59/022, del 7 de febrero de 2022, se creó el Programa “Entre Todos - Sueños en Obra” en el ámbito del MVOT, que tiene como principal objetivo generar y facilitar el acceso a la vivienda de los sectores socioeconómicos bajo, medio-bajo y medio de la población. A su vez, pretende generar nuevos mecanismos que permitan facilitar el involucramiento de otros actores que aporten los recursos necesarios para viabilizar el acceso a la vivienda.

El Programa “Entre Todos - Sueños en Obra”

implica una clara asociación con el crédito hipotecario en la medida que supone que la mayor parte del financiamiento es brindado por una institución financiera. Dispone un conjunto de instrumentos para estimular por un lado la oferta y por otro la demanda. En lo que respecta a la oferta, además de las exoneraciones tributarias otorgadas en el marco de la Ley 18.795, el programa brinda la posibilidad de otorgar una garantía al inversor de hasta el 70% del valor de préstamo, para lo cual se creó una línea especial en el marco del Sistema SIGA, así como creó la posibilidad de que mediante un fideicomiso el MVOT se transformara en co-inversor de distintos proyectos.

A tales efectos, se creó el Fideicomiso FIMVOT, al cual se dotó de 10 millones de dólares²⁰. Originalmente estaba previsto que el aporte del MVOT fuera de hasta $\frac{2}{3}$ o hasta $\frac{1}{3}$ en el caso de pro-

¹⁹ Esta estructura de Fideicomiso financiero con el fin de captar financiamiento a través del mercado de valores no llegó a estructurarse, aunque sí se creó un Fideicomiso de Administración, con el fin de estructurar los contratos de coinversión.

yectos de menos de 8 viviendas, actualmente de hasta 10 viviendas. Sin embargo, en el período no llegó a concretarse ningún proyecto de co-inversión.

En contraste con los cambios realizados en la reglamentación de la Ley 18.795, el programa estableció topes de precio al valor de comercialización de las viviendas. Por otra parte, en lo que respecta al estímulo a la demanda, se creó la Contribución Económica no Reembolsable (CENR)- a partir del año 2023 Compensación Económica no Revisable (CENR)- que habilita a otorgar un subsidio de hasta 30% del valor financiado de la vivienda ya sea en la modalidad de subsidio de capital o a la cuota. Para acceder a las viviendas construidas en el marco del Programa, el núcleo familiar debe acreditar ingresos que cubran al menos el 70% del valor de la cuota.

Si bien, de acuerdo a lo previsto en la reglamentación, los aspirantes pueden acceder a la vivienda mediante compraventa, promesa de compraventa, y/o arrendamiento con opción a compra, u otras modalidades de adquisición que determine el MVOT, durante el quinquenio solo se llevó a cabo la primera modalidad.

Por otra parte, el programa utiliza el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH), creado en la Ley N°18.795, para facilitar el acceso a la vivienda de aquellas familias que, aún con la capacidad de pagar una cuota mensual, no tienen el ahorro previo suficiente para acceder a un crédito hipotecario para comprar su vivienda. En julio de 2023, se realizaron modificaciones al FGCH, en particular se redujeron los costos de las primas y se habilitó a ampliar la cobertura de la garantía hasta el 95% del valor de tasación del inmueble cuando antes el límite era 90%. Esta flexibilización solamente se otorgó para los préstamos otorgados en el marco del Programa “Entre Todos- Sueños en Obra”.

Al cierre del año 2024 “Entre Todos – Sueños en Obra” registra un total de 76 proyectos ingresados para la construcción de aproximadamente 4.950 viviendas en distintos departamentos del país.

En el marco de este programa entre los años 2022 y 2024 se terminaron 376 viviendas y 488 se encontraban en obra al finalizar el año 2024.

No todas las viviendas fueron destinadas a la población objetivo del programa. De hecho, a finales de febrero de 2025 la cantidad de Contribuciones Económicas No Revisables (CENR) para acceder a dichas viviendas era 113, lo que corresponde aproximadamente al 13% de las viviendas reportadas. Desde el inicio del Programa la única forma de acceso de las familias ha sido a través de un listado de aspirantes presentado por las empresas promotoras al MVOT, lo que contrasta con el mecanismo de acceso a través de llamados públicos realizados en el marco de otros programas, en los que si la cantidad de hogares que aspiran a una solución habitacional supera la cantidad de soluciones disponibles, se realiza un sorteo público.

En lo que respecta a los estímulos a la oferta, se concretó el otorgamiento de 9 Garantías, de las cuales 8 se firmaron a fines de febrero de 2025 (cuando estaba prevista la finalización de la autorización al MEF para fondear la garantía SiGa Entre Todos)²¹ y no se llevó adelante ningún proyecto con co-financiamiento del MVOT.

Cabe destacar que el diseño del programa se realizó sin considerar la estructura organizacional del MVOT. Una de las principales dificultades identificadas fue la constante modificación de la normativa que lo regula. A esto se suma que dicha normativa difiere de la que rige otros programas, especialmente en aspectos clave como los mecanismos de acceso a la vivienda —que en este caso se realizan a través de empresas y no mediante llamados públicos—, los criterios para la asignación de dormitorios, el cálculo de la cuota y las características del subsidio.

Con respecto a los proyectos la mayoría se encuentran en el interior del país, habiendo logrado ingresar proyectos en localidades y zonas donde antes no había propuestas. Gran parte de los proyectos se concentran en el departamento de Canelones sobre todo en el eje de Ruta 5, Ciudad de la Costa y Pando. Por otro lado, en los departamentos de Maldonado, Colonia y Soriano. Esto denota que mayoritariamente los proyectos se establecen al sur del Río Negro. Finalmente, y con menor peso relativo se detectan mayoritariamente proyectos en el departamento de Artigas y en el Departamento de Durazno y Cerro Largo.

²⁰ Dada la no concreción de ningún proyecto de coinversión, a solicitud del MEF, a fines de 2024 se reintegraron a rentas generales 9 millones de dólares de los 10 transferidos en 2022.

²¹ Esta habilitación se extendió luego en la Ley de Rendición de Cuentas 2024, hasta el 31 de diciembre del 2025.

No obstante, la localización de varios proyectos en zonas sin servicios constituye un aspecto crítico del Entre Todos - Sueños en Obra, que también marca una diferencia con respecto a otros programas llevados adelante por el MVOT. En ese sentido, se entiende necesario concretar el acceso a las viviendas promovidas por parte de la población objetivo que no impliquen segmentación en cuanto a niveles de ingreso ni localizaciones que refuercen la segmentación residencial; así como garantizar la transparencia

en su acceso por parte de la ciudadanía. Por último, el Plan Quinquenal 2020-2024 tenía entre sus objetivos específicos, el de aumentar la oferta de vivienda nueva a través de la cooperación entre los sectores público y privado, mediante la promoción de los Sistemas Constructivos No Tradicionales (SCNT) para reducir los tiempos de ejecución y los costos de obra. Sin embargo, se puede decir que la utilización de SCNT en este programa ha sido baja en términos absolutos.

7. Mejorar la gestión en la promoción de los Sistemas Constructivos No Tradicionales, tendientes a aumentar la oferta de vivienda pública, reduciendo los tiempos de ejecución y los costos de obra

Durante el período 2020–2024, se avanzó en la mejora del marco procedimental para el registro de los sistemas constructivos no tradicionales (SCNT), con el objetivo de simplificar y agilizar los trámites vinculados a su incorporación al MVOT. En este marco, se desarrolló un nuevo procedimiento de registro basado en declaraciones juradas. Con este propósito, se elaboraron los siguientes instrumentos normativos: el Reglamento de “Registro de SCNT por Declaración Jurada” que habilita el Certificado de Incorporación en el Registro (CIR) y el “Reglamento Ejecución y Control de Obras de SCNT con CIR”. Durante el quinquenio, se estudiaron y registraron 31 SCNT bajo esta nueva modalidad (CIR).

En forma complementaria, y en el marco de la revisión de los “Estándares de desempeño y requisitos para la vivienda de interés social”, se elaboraron propuestas de estándares de calidad específicos, complementarios a los estándares de desempeño y requisitos para la vivienda de Interés Social aprobados por RM 553/2011.

En cuanto al fortalecimiento institucional para la incorporación de SCNT, se trabajó en la articulación con otros organismos e instituciones nacionales e internacionales. En este sentido, se destaca la participación en: comités técnicos especializados específicos en la órbita de UNIT, Comisión Honoraria de la Madera, Congreso de Intendentes e instancias interinstitucionales como con el Banco de Previsión Social.

En términos de la utilización de los mismos en la producción pública de vivienda, el alcance ha sido acotado. En efecto, no se han presentado ofertas a licitaciones con SCNT, e incluso las cooperativas de viviendas que en períodos anteriores habían recurrido a estos sistemas dejaron de utilizarlos, al punto que a partir de los sorteos de 2021 tan sólo 4 cooperativas presentaron proyectos con SCNT.

Por otro lado, también MEVIR incursionó en el uso de sistemas alternativos de construcción para su producción de vivienda. En efecto, MEVIR construyó 138 viviendas nuevas cuyos muros se ejecutaron con bloques de hormigón celular curado en autoclave. Las mismas se ejecutaron en las localidades de 25 de Mayo (2), Cardal (49), Independencia (39) y Casupá (48).

Para continuar desarrollando la línea de trabajo con SCNT y su utilización en la producción de vivienda pública, se requiere la realización de estudios que permitan generar información que oriente la toma de decisiones para su aplicación a los programas de vivienda del MVOT. En primer lugar se requiere realizar estudios comparativos de proyectos con SCT y SCNT que permitan conocer las diferencias en costos y plazos de ejecución y en segundo lugar evaluar la adecuación de los mismos para ser utilizados en los distintos programas habitacionales.

8. Promover el uso de la madera de origen nacional en soluciones constructivas tendientes a aumentar la oferta de vivienda pública, reduciendo los tiempos de ejecución y los costos de obra

La Ley 19.924, declara de interés general la promoción del uso de la madera con fines constructivos de vivienda, carpintería de obra y mueblería, asimismo crea la Comisión Honoraria de la Madera. En este marco de promoción, dentro del MVOT se crea la oficina de “Asesoramiento,

Planificación y Desarrollo de la Madera” con dependencia directa de la DINAVI, oficina que no fue incorporada como unidad organizativa en la estructura organizacional aprobada en el Decreto N° 314/023.

Con el propósito de alcanzar el objetivo planteado en el Plan Quinquenal, se elaboró la “Hoja de Ruta para la Construcción de Arquitectura Social en Madera” (HDR), presentada en 2022, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para la definición de sus contenidos esenciales y componentes, participaron distintos ministerios y servicios del sector público, privado, profesionales y técnicos y la academia; también se recibieron aportes de los futuros usuarios. La HDR se estructuró en base a diez líneas de acción estratégicas que incluían la actualización de normativas y reglamentos, la formación de capacidades multinivel, la superación de barreras culturales y de mercado, y la investigación y desarrollo de sistemas constructivos.

En el año 2021, se otorgó el primer DAT (Ñandé) con sistema de entramado ligero en madera. Hasta la fecha, se han registrado bajo la modalidad de CIR tres sistemas constructivos utilizando la madera como componente estructural (Casa Shama, Woodframe, Mass Timber - CLT). En 2023, la Ley 20.212 en su artículo 395 estableció que toda contratación referida a la construcción, reforma y reparación de viviendas, deberán habilitar en sus pliegos que las construcciones puedan ser realizadas mediante técnicas o métodos no tradicionales debidamente habilitados, que incorporen a la madera u otros materiales sustentables, salvo en los casos en que la condición u objeto de las obras referidas, no permita incluir en los pliegos lo previsto.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales para llevar adelante la HDR se realizó un Convenio de cooperación con el gobierno de Japón/BID para acompañar el proceso de desarrollo de las acciones de la HDR.

También, desde la Comisión Honoraria de la Madera, con el apoyo de Fonplata y la colaboración del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), se elaboraron los “Documentos base para la estandarización de edificaciones y construcciones en madera” que consistió en la publicación de una Guía técnica “Lineamientos de diseño estructural para viviendas de entramado ligero construidas con maderas de Pino y Eucaliptus de Uruguay”, así como un relevamiento sobre el estado actual del sector y de los productos disponibles en el mercado aptos para construcción con madera.

Asimismo, se elaboró un documento de Especificaciones para Madera Estructural, que establece las exigencias de calidad que debe cumplir con las normas UNIT para los proyectos del MVOT y es requisito para la obtención de

validación de un SCNT en madera por medio de CIR o DAT.

Dentro de las líneas de acción estratégicas de la HDR, fue realizado un llamado internacional denominado “Madera, innovando la Arquitectura de Interés social”, con el objetivo de desarrollar y ejecutar diversos proyectos en madera. De este llamado surgieron tres productos: 60 viviendas construidas en la localidad de Tranqueras en el Departamento de Rivera (24 viviendas para MEVIR con sistema de entramado ligero y 36 viviendas para MEVIR con sistema constructivo Mass Timber, en CLT y Glulam), 1 Policlínica de Salud construida con sistema Mass Timber en CLT y Glulam en el Barrio Cauceglia de Montevideo y 9 viviendas en Rivera con entramado ligero como proyecto piloto en convenio entre el MVOT - MEVIR - la Intendencia de Rivera y otros organismos del sector público. Respecto a este último MEVIR evaluó que se redujeron los plazos de obra, lo que permitió a las familias acceder a una solución habitacional, en un plazo menor que en el sistema tradicional de construcción de MEVIR, con una reducción de las horas de trabajo aportadas y menor esfuerzo físico. A su vez consideran que se trata de una obra más limpia, con menos desperdicios y menos utilización de agua. En cuanto a los costos, si bien se cuenta con algunos datos, en este proyecto hubo donaciones y al ser piloto interfirieron otras variables que afectan los mismos, por tanto, los valores no son concluyentes y no hay elementos que permitan afirmar que sea un sistema constructivo más económico.

Además se realizó la adjudicación de un proyecto para la construcción de un edificio en altura en la Ciudad de Durazno. Luego del proceso de llamado y estudio de ofertas se adjudicó la propuesta a una de las empresas, que a la fecha no ha levantado la observación respecto a la presentación del Certificado de Incorporación al Registro de Sistemas Constructivos No Tradicionales por Declaración Jurada (CIR).

También se trabajó en la elaboración de materiales de difusión y comunicación como “Desmitificando la madera” en el marco de cooperación con el BID, actividades de capacitación y transferencia de conocimiento con participación en actividades orientadas a la capacitación de profesionales, técnicos y obreros sobre el uso de sistemas constructivos en madera.

Para conocer el estado de avance de la implementación de acciones y con la finalidad de tener elementos objetivos para dar continuidad a la política o bien realizar ajustes de ser necesario se entiende necesario realizar una evalua-

ción de la Hoja de Ruta de la Madera.

En este sentido, las actividades previstas en el marco de la evaluación son: analizar la Hoja de Ruta de la madera y sistematizar la información disponible; tomar contacto con actores involucrados de la cadena de valor para conocer su opinión con relación a la Hoja de Ruta y áreas de mejora; analizar el estado de avance de la implementación de cada una de las acciones de

la hoja de ruta, las acciones faltantes y trazar línea de tiempo para metas a cinco años; valoración por parte de la población o de los usuarios de la solución; realizar un listado de hallazgos, lecciones aprendidas y recomendaciones para continuar su implementación e incluir costos y plazos de cada una de las soluciones y una comparación de costos y plazos con respecto a sistemas constructivos tradicionales.

9. Fortalecer la gestión de la Cartera de Inmuebles para viviendas de interés social (CIVIS).

La Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano establecida por decreto 421/018, prioriza, entre otras líneas, la mejora en las carteras de tierras de los gobiernos departamentales. Sin embargo, durante el quinquenio 2020-2024 no se registraron avances significativos en la ejecución de las acciones previstas

Entre 2020 y 2024, el marco de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS), se afectaron 53 padrones al MVOT en distintos departamentos: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Durazno, Florida, Montevideo, San José, Tacuarembó y Treinta y Tres.

A partir de la aprobación del artículo 416 de la Ley 19.889 (Ley de Urgente Consideración) en 2020, la CIVIS analizó 81 inmuebles provenientes de herencias yacentes: 10 en 2020, 25 en 2021, 39 en 2022, 6 en 2023 y 1 en 2024. Dicha normativa estableció que debía recabarse la opinión del MVOT y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) sobre el interés en incorporar estos inmuebles a su patrimonio. A partir de 2024, la ANEP dejó de ser considerada como posible beneficiaria y se le otorgó preferencia al MVOT sobre el nuevo actor incorporado: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 650 y 651 de la Ley 20.212.

En 2020 se modificó el “Reglamento de Adjudicaciones de Tierras a Cooperativas de Vivienda de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social” (aprobado en 2014), incorporando la posibilidad de no realizar llamados públicos anuales en caso de razones de fuerza mayor.

Durante este período se realizó un único llamado para la adjudicación de inmuebles de la CIVIS a cooperativas de vivienda, concretado en 2022. Se pusieron a disposición 10 predios, de los cuales solo 2 fueron adjudicados. Desde su creación en 2011, la CIVIS ha realizado 12 llamados públicos, a través de los cuales se ofrecieron un total de 96 predios. La normativa

establece que hasta un 50% de las adjudicaciones debe destinarse al Programa Cooperativas de Vivienda.

Durante el quinquenio se pusieron a disposición 7 predios para la construcción de conjuntos habitacionales por parte de empresas constructoras, mediante licitaciones públicas. Estos predios se ubicaron en áreas consolidadas, en línea con los objetivos de localización definidos como transversales.

En cumplimiento del art. 70 de la Ley 19.924 y del decreto reglamentario n° 460/021, se creó el Programa de Racionalización de Uso de Bienes Inmuebles del Estado, bajo la órbita de Presidencia de la República. Su objetivo es relevar los inmuebles del Estado e identificar aquellos considerados prescindibles, con el fin de transferirlos al MVOT para fines habitacionales. Durante el período 2020-2024, en este marco, se logró afectar un único predio, actualmente en proceso licitatorio para la construcción de entre 50 y 60 viviendas.

En cuanto a la implementación de La Ley N° 19.676 y su Decreto Reglamentario N° 242/019, que abordan la problemática de inmuebles urbanos vacíos y degradados en todo el país, los cuales afectan negativamente al entorno social, ambiental y urbano. La ley promueve el uso responsable de la propiedad urbana y excluye los inmuebles públicos de uso nacional y los que no cumplen con las condiciones de urbanización. A su vez, faculta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y a la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) para solicitar la declaración judicial de estos inmuebles, delegando su implementación a la ANV. El Art. 5° define los inmuebles degradados como aquellos en ruina, deteriorados, con obras paralizadas o terrenos baldíos, especificando sus características en los artículos siguientes.

En el marco de esta ley se han iniciado acciones basadas en un relevamiento realizado en la Ciudad Vieja (Montevideo) y otros casos puntuales

en Paysandú. Del total de 40 inmuebles gestionados hay 27 inmuebles en trámites judiciales activos, 2 inmuebles en proceso expropiatorio (por parte de la Intendencia de Montevideo) y 11 inmuebles fuera del alcance de la Ley.

Hasta la fecha, no se ha alcanzado la etapa de remate, aunque algunas situaciones se han resuelto conforme a los objetivos de la ley. Respecto a herramientas de gestión de suelo público vinculado a políticas urbano-habitacionales, complementarias al fortalecimiento de CIVIS, durante el período 2020-2025, DINOT generó convenios de cooperación con todos los gobiernos departamentales. En ellos, el desarrollo de herramientas de gestión territorial, la integración del componente cambio climático a los procesos de planificación y el fortalecimiento de capacidades y tecnologías vinculadas a sistemas de información geográfica fueron puntos centrales.

Asimismo, a nivel nacional se desarrollaron normativas sobre flexibilización de la transformación del suelo, pero pretendiendo mantener estándares de infraestructuras, desde las figuras de programas de actuación integrada abreviados y complementarios (creación del art. 21 bis de la ley 18.308; pendiente de reglamentación).

Sobre el segundo, la LOTDS incorporó por Ley 20.212 de 2023 un ajuste a la redacción sobre su art. 49 “Prevención de riesgos”, integrando aspectos que estaban regulados por el decreto 30/2020 (Reglamentación de la Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), vinculados a la figura de mapas de riesgos y por tanto la categorización del mismo.

DINOT, abordó y desarrolló cuatro Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial (PNOT). Éstos, definidos en el art. 11 de la ley 18.308 constituyen un instrumento estratégico para la coordinación de políticas públicas en el territorio. Su elaboración corresponde al MVOT a través

de la DINOT y la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial y su aprobación se da en tanto Decretos del Poder Ejecutivo.

A través de la mirada y actuación transversal de los territorios se identifican no solo las acciones necesarias y determinantes para la vivienda propiamente dicha, sino que también se articulan todas las actividades necesarias y las intervenciones y acciones concretas que se deberían fomentar en los territorios para la construcción de hábitat sustentables para las comunidades. De los cuatro PNOT generados, dos de ellos fueron aprobados, en tanto los otros dos cumplieron todas las instancias ante ministerios en el período 2020-2024 pero no llegaron a aprobarse (Santa Lucía y Río Negro).

El PNOT Región Centro planteaba establecer las bases estratégicas en torno a las cuales coordinar y generar sinergias para orientar la gestión del territorio hacia un desarrollo sostenible, y definir líneas de acción con fuerte impacto en la calidad de vida de la población existente y de los nuevos habitantes del centro del país en el contexto de la inversión de la planta de celulosa de Centenario - Paso de los Toros y una serie de obras de infraestructura vinculadas.

En el presente año se promulgó el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Política Nacional de Movilidad Urbana Sostenible. Entre los cuatro objetivos de dicha política se privilegia una lectura urbano-territorial: acceso inclusivo a la ciudad, minimización de impactos ambientales, ciudades saludables y seguras y ciudades diversas, dinámicas e integradas.

También, en esa línea y en conjunto con el Ministerio de Ambiente, se trabajó en la elaboración del Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras (NAP ciudades; 2018-2021). Éste, ofrece insumos fundamentales para orientar el diseño y la planificación de las políticas de vivienda y mejoramiento de barrios.

10. Apoyar la producción de MEVIR destinada a mejorar la calidad de vida de la población que vive o trabaja en el medio rural

Vivienda rural y pequeñas localidades

Dentro del Sistema Público de Vivienda, MEVIR es la institución que actúa en el medio rural y pequeñas localidades.

En el año 2020, a partir de la Ley 19.889, se amplía su ámbito de intervención, abarcando localidades de hasta 15.000 habitantes. Si bien existían experiencias anteriores en las cuales MEVIR

intervino en localidades de mayor tamaño, ello se enmarcaba en Convenios específicos con el MVOT. En cambio, desde la aprobación de la Ley la decisión de actuar en dichas localidades queda en la órbita de MEVIR. De las 55 localidades en las cuales intervino MEVIR en modalidad de núcleo de vivienda, en el quinquenio 2020-2024, 9 de ellas cuentan con más de 5.000 habitantes

de acuerdo al Censo 2023: Bella Unión, Castillos, Chuy, Guichón, San Ramón, Santa Rosa, Sarandí del Yí, Sauce y Tranqueras. Cabe aclarar que, en todas ellas, excepto Chuy, ya se habían realizado núcleos de MEVIR anteriormente, con el acuerdo del MVOT.

Además de la intención de incorporar otras localidades con perfil más urbano en el ámbito de actuación de MEVIR, se modificó también el método de selección de los participantes que ingresan a los planes nucleados. Hasta el año 2020 los mismos eran seleccionados mediante el método de priorización, es decir, un ordenamiento de los hogares según su situación socioeconómica (con especial énfasis en la situación habitacional) y la selección de aquellos que se encontraran en peor situación relativa, en función de un puntaje establecido a partir de determinadas variables tales como los ingresos familiares, la cantidad de integrantes del hogar, jefatura del hogar, entre otros. A finales del 2020 se estableció que el acceso a estos programas fuera mediante sorteo público, argumentando que el mismo resultaba más claro y transparente para la población. Asimismo, se implementó un mecanismo de derivaciones, por el cual las instituciones locales pueden presentar situaciones especiales de necesidad de vivienda, para cubrir cupos específicos en cada programa. El cambio en el sistema de acceso a las viviendas nucleadas fue acompañado por otros cambios institucionales, como ser la modificación en el sistema de subsidio y la implementación del requisito de ingreso mínimo. Todas estas modificaciones incidieron en la conformación de los grupos de participantes: actualmente se están seleccionando, en promedio, hogares con mayores ingresos y menor cantidad de integrantes y también menor cantidad de

integrantes dependientes.

En cuanto a las soluciones habitacionales entregadas en el período se alcanzó la cifra de 4.797 (2.484 nuevas soluciones y 2.313 mejoramiento del stock), superando en un 11% las metas plan-teadas. Al finalizar el mes de diciembre de 2024, MEVIR mantenía un total de 396 viviendas en obra²². Estas intervenciones marcaron la presencia de MEVIR en todos los departamentos del interior del país, siendo Canelones quien recibió mayor número de intervenciones, seguido de Artigas y Florida.

En cuanto al tipo de intervención, se observa que la mayor proporción corresponde a viviendas nucleadas (1.786). Estas intervenciones requieren, además de la vivienda, la infraestructura correspondiente, habiéndose ejecutado 32.045 m de cañería de agua potable, 2.579 m de cañería para saneamiento y 21.128 m de infraestructura vial.

Por último, además de las soluciones mencionadas, MEVIR ha ejecutado mediante convenio con otras instituciones, 378 intervenciones, de distinta magnitud. Entre estas se encuentran 126 intervenciones en el marco del Plan Avanzar de DINISU, 93 para el Instituto Nacional de Colonización (INC), 73 para la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), 33 para DINAVI - MVOT, 13 para el Ministerio del Interior y 12 para el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Las demás intervenciones fueron realizadas en convenio con la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el Poder Judicial, entre otras.

11. Consolidar alternativas de soluciones habitacionales para mujeres en situación de violencia con enfoque de género, en el marco de la Ley N° 19.580

Durante el período se creó la Unidad Especializada en Género (UEG) a través del artículo 472 de la Ley 19.924, de 18 de diciembre de 2020. Con la nueva estructura organizacional del MVOT, esta Unidad queda conformada como una Asesoría dependiente de la Dirección General de Secretaría y desde entonces comenzó a trabajar en articulación con la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat del Sistema Público de Vivienda, creada en 2006.

Si bien durante el período el objetivo fue el de trabajar en la instrumentación de los artículos de la Ley N° 19.580, de fecha diciembre de 2017, que indican la responsabilidad de todo el Sistema Público de Vivienda en la generación de garantías para el acceso y permanencia en las soluciones habitacionales, cabe señalar que no se avanzó en la implementación de los mismos.

En términos normativos, tampoco ha sido posible aplicar las modificaciones que se incorporaron a

²² Dentro de “nuevas soluciones habitacionales” se incluyen viviendas nucleadas, viviendas nuevas en Planta Urbana (PU) y Área Rural (AR) y viviendas recuperadas y readjudicadas. En “mejoramiento del stock” se consideran las refacciones de viviendas particulares en PU y AR, las reparaciones de vivienda de MEVIR, las mejoras prediales (soluciones de agua), infraestructura productiva, electrificación rural y conexiones o mejoras del saneamiento o red de agua potable.

la Ley General de Cooperativas (Nº 18.407), a partir de la aprobación de la Ley Nº 19.837. Estos cambios están relacionados con la titularidad compartida de las unidades en el marco de una cooperativa de vivienda y con la permanencia de las persona víctimas de violencia intrafamiliar o de género. Estos cambios en el marco legal significaron un avance en cuanto a la equidad de género pero los vacíos en su reglamentación han limitado su aplicación.

Cabe destacar la continuidad de los convenios que mantiene el MVOT con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), los cuales aseguran soluciones habitacionales transitorias para mujeres que se encuentran en proceso de salida de situaciones de violencia doméstica y violencia basada en género. En el año 2023 se renovó el convenio que tiene como objeto dar continuidad a los acuerdos interinstitucionales generados desde el 2009 y contribuir a través del componente habitacional al proceso de salida de situaciones violencia doméstica y de violencia basada en género. Dicho convenio prevé distintas alternativas habitacionales entre las que se encuentran las viviendas del stock habitacional de MEVIR, además de los 500 subsidios de alquiler disponibles.

También se dio continuidad a un convenio implementado en 2016 entre el MIDES- INMUJERES y el MVOT en 2023, cuyo objeto trata de generar un proyecto de casa colectiva transitoria y una experiencia piloto de “casas asistidas” para mujeres en situación de violencia doméstica y basada en género, que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-económica y que requieran de una asistencia puntual por parte de un equipo técnico especializado. Si bien el mismo previó el

desarrollo de otras iniciativas de similares características, esto no ocurrió a lo largo del quinquenio, desarrollándose un único dispositivo. En el marco de la implementación de dicho convenio se ha identificado la necesidad de un rediseño de la política, que permita asegurar el acceso y permanencia a las alternativas habitacionales, que será oportuno realizar previo a su próxima renovación.

Por otro lado, desde que se implementó el sorteo para acceder a los planes nucleados de MEVIR se destina un cupo de las soluciones a hogares derivados por instituciones locales (de salud, de educación, Municipio, oficinas territoriales del MIDES, etc.) que presenten además de necesidad de vivienda, alguna otra situación de vulnerabilidad específica, como por ejemplo situaciones de violencia basada en género, maltrato o abuso hacia niños/as y adolescentes, situaciones de salud-enfermedad de algún integrante del hogar o de discapacidad, flexibilizando ciertos requisitos para el ingreso. En este marco, accedieron a viviendas nucleadas 66 familias, 31 de ellas presentaban situaciones de violencia basada en género.

En otro orden de cosas, persiste como un aspecto pendiente la reglamentación del artículo 37 de la Ley 19.580, que establece que el Sistema Público de Vivienda deberá prever medidas para garantizar la permanencia en la vivienda de las víctimas de violencia basada en género. Si bien la norma reconoce este derecho, en la práctica surgen tensiones cuando la vivienda en cuestión es propiedad del agresor o existen derechos patrimoniales a su favor. Esta situación plantea desafíos jurídicos y operativos que podrían estar incidiendo en la efectividad de dicha garantía.

12. Fortalecer la gestión y el desempeño de los recursos humanos, con distintos perfiles, para el diseño, ejecución y seguimiento de los programas habitacionales en sus diversas modalidades

El último objetivo específico planteado en el Plan Quinquenal de Vivienda 2020 - 2024 refiere al fortalecimiento de los recursos humanos vinculados a la ejecución y seguimiento de los programas habitacionales llevados adelante por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. El Decreto 90 del 11 de marzo de 2020, referente a la fijación del límite máximo de ejecución de los Incisos del Presupuesto Nacional (85% de los créditos comprometidos en el Ejercicio 2019) y el Decreto 314 del 22 de octubre del año 2023, citado al inicio del presente capítulo, configuraron un escenario restrictivo en lo que refiere a los recursos humanos en el quinquenio 2020 - 2024. Si bien en el 2023 se crearon 16 cargos pre-

supuestados, se optó por suprimir 95 cargos (Anexo II del decreto citado). A lo anterior se agrega la proyección de funcionarios que tendrán causal jubilatoria en el quinquenio 2025 - 2029, que impacta en algunos departamentos del país y en algunas disciplinas.

Esta situación, además de impedir el cabal cumplimiento del objetivo planteado, constituye un aspecto a gestionar tanto desde el punto de vista presupuestal, como de trabajo a la interna de la organización en lo que refiere a la mejora de la gestión y el conocimiento de las competencias y los procesos de las distintas unidades organizativas del MVOT.

Evolución de la inversión en vivienda en el período 2020-2024

El 90% de los recursos destinados al otorgamiento de soluciones de vivienda brindadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial proviene del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, de ahí que su constitución y evolución resulte tan importante para determinar las soluciones habitacionales que pueda brindar el ministerio.

Como puede visualizarse en el siguiente cuadro, los niveles de ejecución del Fondo fueron muy elevados ubicándose en promedio en 99%. Comparado con el quinquenio anterior, la inversión total cayó 1,3%. Lo que indicaría niveles de inversión similares a dicho período. No obstante, esta comparación no permite visualizar algunos aspectos significativos que corresponde señalar. Por un lado, en términos de trayectoria anual se observa una caída de la inversión a partir de 2018, no habiéndose recuperado en el período 2020 - 2024 los niveles de inversión de dicho año ni tampoco los de 2019, que habían sido inferiores.

Algunos de los factores que explican esta caída se deben al comportamiento endógeno del FNV con relación a la evolución de la UR en particular y de los salarios en general. En efecto, con excepción de 2024, en la medida que durante el período considerado hubo una caída de los salarios reales con respecto a 2019, la recaudación del FNV vinculada a esta variable se mantuvo en valores constantes, por debajo de los niveles de 2019. Dado que esta fuente representa más del 75% de la recaudación, ello derivó en que en el acumulado del período la recaudación fuera similar a la del período anterior en lugar de mante-

ner la trayectoria creciente que se observó en el período 2015 - 2019.

Por otra parte, si bien la recaudación por recupero de préstamos se incrementó en el período, como consecuencia de una acumulación creciente de los créditos otorgados y el inicio de nuevos procesos amortizantes, este aumento fue inferior al que debía haber ocurrido como consecuencia de algunas decisiones administrativas y el comportamiento de los acreedores, además de la ya mencionada pérdida de valor real de la UR, moneda en que se otorgan los préstamos. Por un lado, en 2020 y 2021, en respuesta a la pandemia de COVID 19, durante 7 meses se habilitó a diferir el pago de las hipotecas al final del proceso amortizante o bien se bonificó con un 10% de descuento el pago de aquellos que optaban por no diferirlo. Por otra parte, en 2023 se otorgó a las Cooperativas de Vivienda el beneficio de buen pagador reduciendo al 2% la tasa de interés de emisión de cuotas de los préstamos otorgados. Ello impactó directamente en una reducción de la recaudación de aquellos préstamos que se encontraban al día y no contaban con subsidio a la cuota. Finalmente, durante el período se mantuvo el conflicto con la Federación de Cooperativas de Ayuda Mutua (FUCVAM), cuyas cooperativas afiliadas realizaron pagos en “cuentas paralelas” u oblación, no reflejándose por tanto la misma en la recaudación del FNV. De este modo, la morosidad de la cartera de cooperativas de usuarios de reglamentación 2008 pasó de 5% en octubre de 2019 a 44% en diciembre de 2024, por lo que, pese a que la cartera aumentó en un 42%, ello no se vio reflejado en la recaudación del FNV.





Tabla 10: Recaudación del FNV por concepto 2020 - 2024 (millones de pesos constantes 2024)

FONAVI	2020	2021	2022	2023	2024	2020 - 2024	%	Var 20-24/15-19
Crédito final ajustado	12.292	13.346	12.427	12.706	13.181	63.952	100	-2%
Crédito final ajustado por recaudación FNV (1)	12.041	13.177	12.433	12.816	13.194	63.661	100	5%
Indexación por IMS (2)	6.815	6.815	6.639	6.881	7.155	34.306	54	2%
Ajuste por masa salarial (AP empl. Públicos) (3)	3.124	2.630	2.516	2.735	2.701	13.706	21	9%
Ajuste por retorno de colocaciones	94	1.319	590	400	246	2.653	4	-32%
Ajuste por recuperos de créditos Cooperativas	1.211	1.526	1.754	1.806	2.002	8.299	13	16%
Ajuste por recuperos de otros créditos	795	859	919	970	1.078			44%
Ajuste por venta de terrenos	-	28	14	24	11	77		478%
Otros proyectos financieros con FNV (4)	391	-	-	-	-	391	1	-80%
Asignaciones adicionales (7)	59	1	-	-	-	60	0	-98%
Ajuste correspondiente al último bimestre anterior (8)	-	186	16	21	124	346		
Ajuste no reconocido (8)	200	18	22	130	137	507		
Crédito final ajustado	12.292	13.348	12.427	12.706	13.181	50.771	100	-2%
Crédito inicial (5)	8.279	10.595	9.716	9.204	8.718	37.794	74	-2%
Ajuste anual FNV (1)	4.012	2.752	2.711	3.503	4.463	12.977	26	-3%
Variación anual del crédito (6)	-7,3%	8,6%	-6,9%	2,2%	3,7%			
Ejecución	12.239	13.318	12.414	12.493	12.761	50.464		-1%
Variación anual de la ejecución (6)	-7,3%	8,8%	-6,8%	0,6%	2,1%			
Porcentaje de ejecución	99,6%	99,8%	99,9%	98,3%	96,8%	99,4%		

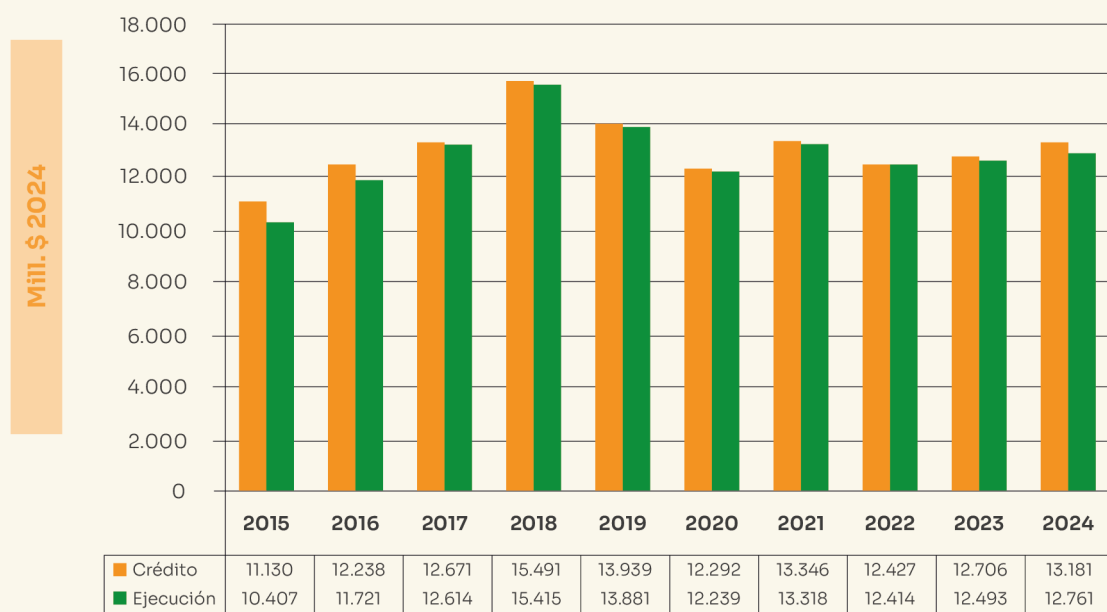
FUENTE: Elaboración propia en base a datos SIIF



Otro aspecto a considerar refiere a la disminución de la asignación de créditos adicionales por encima de la recaudación del FNV, que represen-

taron 8% de la inversión del período 2015 - 2019 y no se reiteraron en el último quinquenio.

Gráfico 15: Evolución crédito y ejecución FNV 2015-2024 (\$ constantes de 2024)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos SIIF

Si consideramos no sólo la inversión financiada por el FNV sino el conjunto de recursos destinados a inversión del MVOT (Rentas generales y Endeudamiento) se observa una trayectoria similar, aunque se destaca el crecimiento de recursos adicionales vinculados fundamentalmente al Fideicomiso de Infraestructura Social y Urbana, cuyo financiamiento era transferido directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas²³, lo cual explica gran parte de la diferencia entre la inversión del MVOT y la inversión total en Vivienda, particularmente en 2022 y 2024.

Con respecto al FISU, cabe destacar que si bien entre 2022 y 2024 fueron ejecutadas las partidas presupuestales correspondientes los recursos no fueron transferidos en su totalidad. En efecto, al cierre del ejercicio 2024, el saldo pendiente de transferir del MEF al Fideicomiso se estima en

73 millones de dólares, entre partidas fijas y variables, de un total de 109 millones que presupuestalmente figuran como ejecutados. Por lo cual, los datos presupuestales estarían sobreestimando la inversión en vivienda en el período.

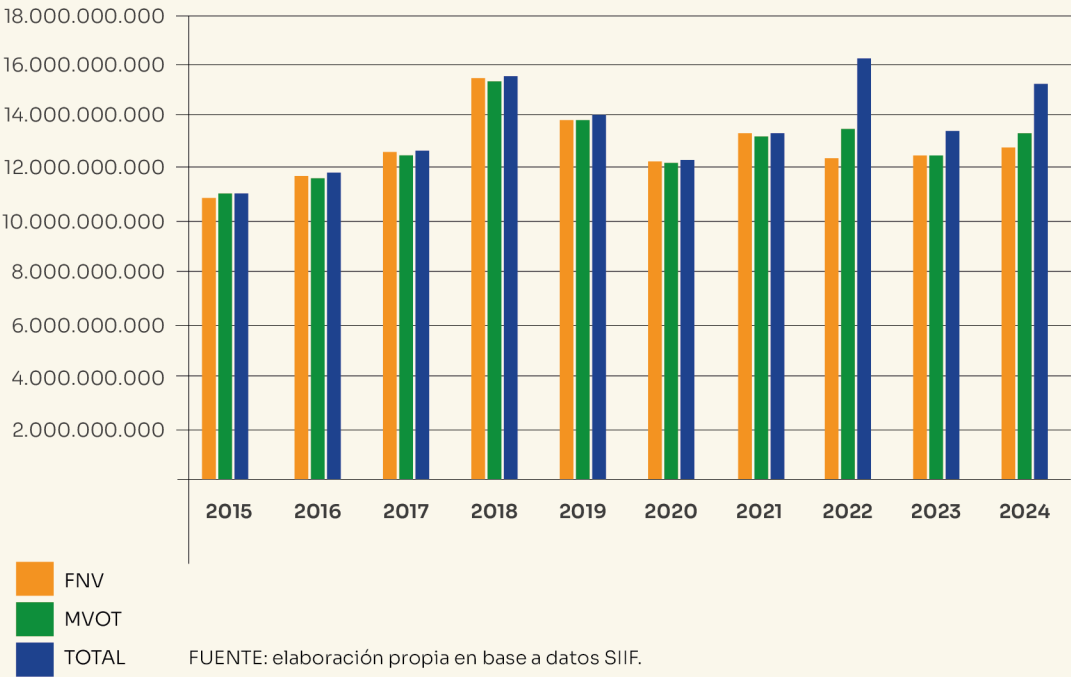
En este marco fue que, el 4 de setiembre de 2024, se contrataron aperturas de crédito con el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y el Banco ITAU Uruguay (BIU) por los montos de U\$S 100.000.000 y U\$S 30.000.000 respectivamente.

Por otro lado, el FISU recibe ingresos del Contrato de Préstamo No.5896/OC-UR suscrito el 21 de octubre de 2024 entre el Gobierno Uruguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo, por un monto de U\$S 60.000.000 y por el plazo de cuatro años.

²³ Los recursos destinados al FISU figuran en el Inciso 24 Diversos Créditos y no en el Inciso 14 correspondiente al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.



Gráfico 16: Evolución total de inversión en vivienda (\$ constantes de 2024)



Ejecución por programa

En cuanto a la distribución de la inversión por programa, se observa que el 47% se destinó a nuevas soluciones habitacionales de los distintos programas de DINAVI en tanto, 12% se dirigió a soluciones habitacionales para pasivos del BPS,

23% a programas vinculados a la DINISU (Plan Nacional de Relocalizaciones, Plan Juntos, Programa Mejoramiento de Barrios y Plan Avanzar) y 9% a MEVIR.

Gráfico 17: Distribución de inversión por Proyecto Presupuestal

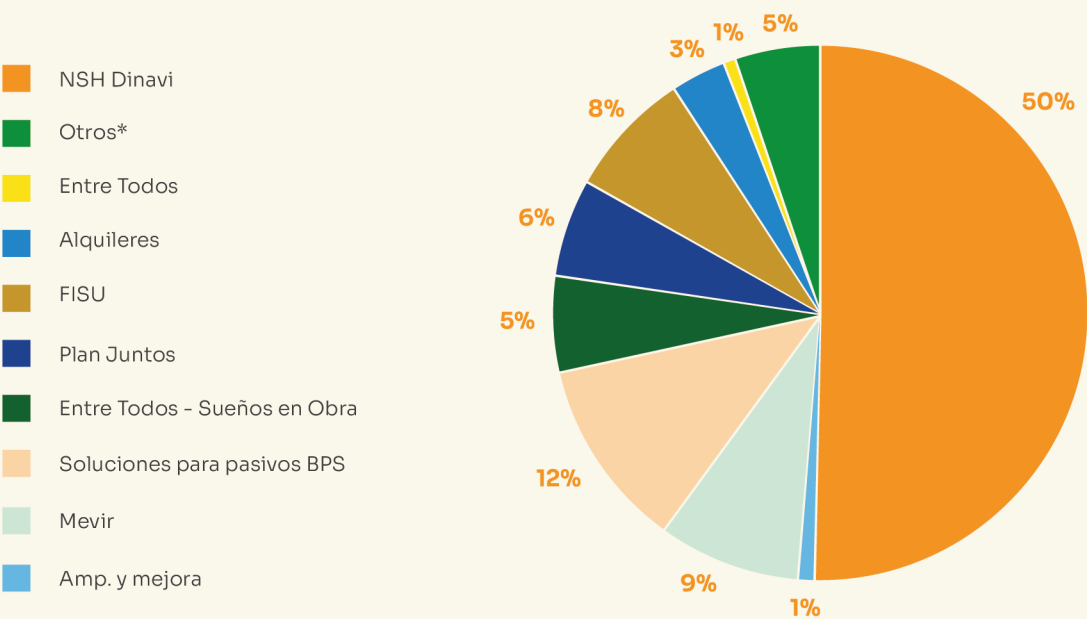
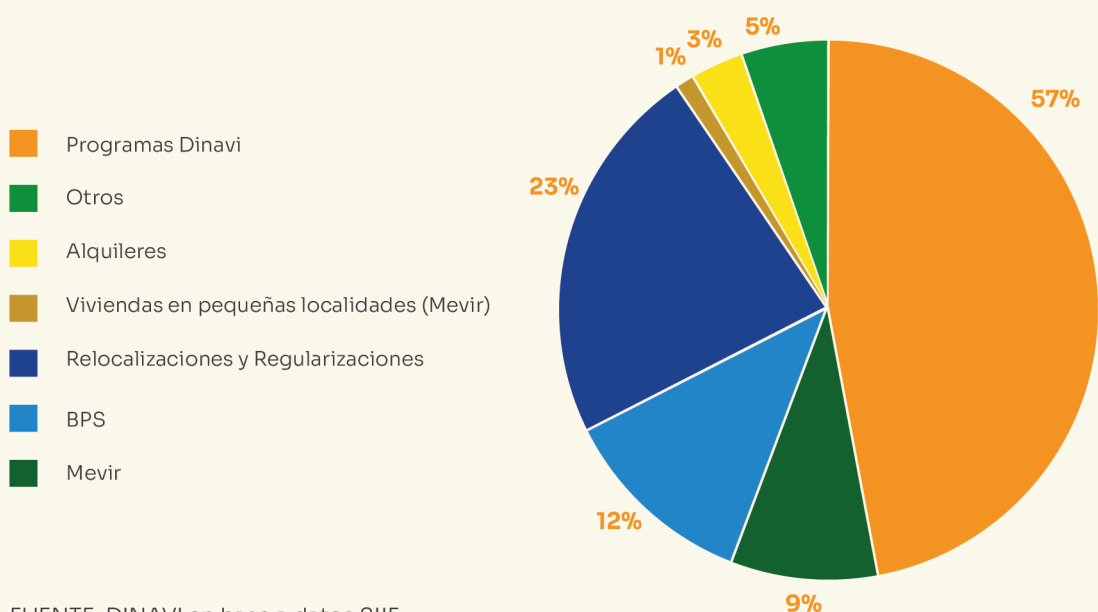
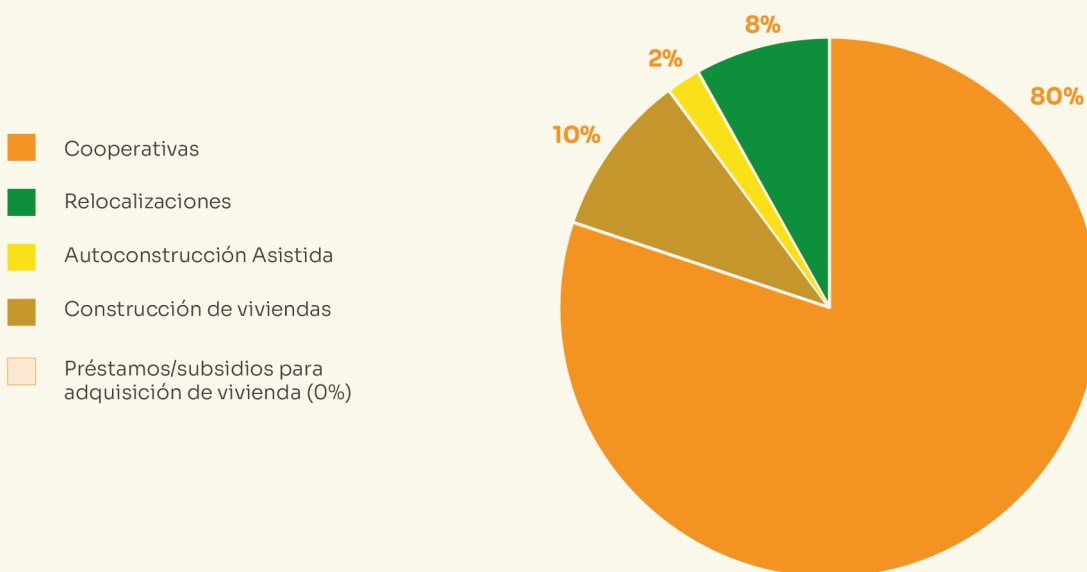


Gráfico 18: Distribución de inversión en vivienda por Programa


FUENTE: DINAVI en base a datos SIIF

Gráfico 19: Distribución de inversión nuevas soluciones habitacionales Dinavi


FUENTE: DINAVI en base a datos SIIF

Recuperos de préstamos y subsidios

Como se ha señalado, la acumulación en el otorgamiento de préstamos se refleja en una recuperación creciente por este concepto. Lo que se observa tanto en la cartera de préstamos individuales por los distintos programas como por los préstamos a cooperativas de vivienda. Una excepción fue el año 2020 en que debido a la

pandemia de COVID19 se habilitó la postergación de pagos. Esta tendencia creciente hace que, aunque todavía con un peso aún menor, la recaudación directa tenga importancia relativa creciente en la recaudación del FNV y por tanto en los recursos para la política habitacional

Tabla 11: Recaudación y subsidios de los programas de compra de vivienda nueva, usada y autoconstrucción (valores en millones de pesos constantes de 2024)

Año	Total cobranza	Total subsidio	% Subsidio/cuota emitida
2015	321,9	308,2	49%
2016	355,9	311,4	47%
2017	468,7	374,1	44%
2018	587,5	402,6	41%
2019	672,4	427,0	39%
2020	652,1	434,1	40%
2021	719,4	407,0	36%
2022	771,0	425,9	36%
2023	838,7	453,1	35%
2024	925,5	480,6	34%

FUENTE: DINAVI

Por su parte, en las cooperativas de vivienda de la Reglamentación 2008 y 2011²⁴, el peso del subsidio a la cuota ha sido creciente y se ha ubicado en el período 2020 - 2024 en torno a 53% en promedio. A este respecto corresponde aclarar que durante el período de análisis las Cooperativas de Ayuda Mutua de Usuarios afiliadas a la FUCVAM se mantuvieron en conflicto realizando los pagos en cuentas paralelas. Por lo cual, la recaudación efectiva resultó menor. Esta situación, también puede estar detrás del incremento del peso del subsidio a la cuota, dado que se modificó el universo de cooperativas que estaban pagando, no sólo por la incorporación de nuevos préstamos a la cartera como en el caso anterior sino también por la desaparición de otros existentes. Por otra parte, si bien a partir de la aplicación del beneficio de buen pagador la incidencia del subsidio a la cuota disminuye, la pérdida de recaudación por aplicación de dicho beneficio compensa con creces esta baja. De modo que, considerando ambos instrumentos, la renuncia de recaudación del FNV en lo que corresponde a la cartera de las cooperativas de vivienda de la reglamentación 2008, 2011 y 2015 que se encontraban pagando ascendió a \$4.130 millones de pesos de 2024.

Estas cifras revelan la importancia del subsidio a la cuota como instrumento para facilitar el acceso y la permanencia de los hogares en una vivienda adecuada, así como el esfuerzo fiscal necesario para ello.



²⁴ Si bien las Cooperativas de Reglamentación 1994 también tienen derecho al subsidio a la permanencia, en estas el peso de este subsidio es menor, beneficiándose sobre todo de una tasa de interés del 2% y un subsidio de capital de 374 UR por vivienda.

Tabla 12: Recaudación y subsidios de cooperativas de vivienda – Reglamentación 2008, 2011 y 20215 (Valores en millones de pesos constantes de 2024)

Año	Total cobranza	Total subsidio a la cuota	Total BBP	% Subsidio/cuota emitida
2015	229,9	199,8		47%
2016	415,2	346,1		45%
2018	565,7	472,1		45%
2019	716,8	615,2		46%
2020	420,0	411,0		49%
2021	572,0	584,4		51%
2022	721,7	773,1		52%
2023	790,9	678,8	341,6	56%
2024	1.015,0	732,7	609,0	57%

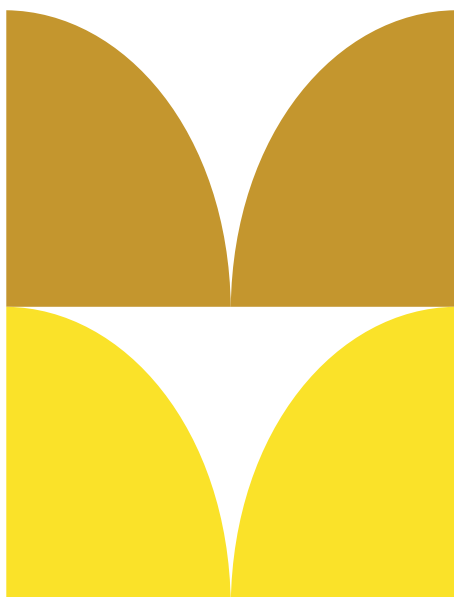
FUENTE: DINAVI



Capítulo 4

Lineamientos Estratégicos 2025 - 2029





- 86.** **Introducción**
- 87.** **Elaboración de lineamientos estratégicos PQVH 2025-2029**
- 88.** **Definición de los lineamientos estratégicos PQVH 2025-2029**

Introducción

La política de vivienda y hábitat para el período 2025-2029 se desarrollará a partir de una mirada integral que combine inclusión social, equidad, sostenibilidad ambiental y participación ciudadana. Con el objetivo de garantizar el derecho a una vivienda adecuada para todos y todas, se priorizará el acceso a soluciones habitacionales para los sectores más vulnerables y para aquellos que históricamente no acceden a las opciones del mercado formal. Esta política promoverá la integración socio-territorial, la equidad de género y generaciones, y un desarrollo urbano sustentable, incorporando criterios ambientales en la planificación y ejecución de programas. Asimismo, se basará en procesos participativos y coordinados con los distintos niveles de gobierno

y actores sociales, construyendo estrategias que fortalezcan el tejido social y promuevan territorios más integrados y resilientes.

Integración social y territorial: la política de vivienda y hábitat se orientará a promover la integración socio territorial, priorizando el acceso a soluciones habitacionales para los sectores más vulnerables y para los hogares de capas medias y medias bajas que tradicionalmente han sido excluidos de acceso a la vivienda a través de las opciones existentes en el mercado. Se impulsarán programas que fortalezcan el tejido social, reduzcan la fragmentación urbana y garanticen el acceso a infraestructuras, servicios y oportunidades en el territorio.

Género y generaciones: en la elaboración, implementación y evaluación del PQVH, se integrará de manera transversal la perspectiva de género y generaciones. Se promoverá el acceso equitativo a soluciones habitacionales adecuadas, contemplando las distintas formas de organización de los hogares. Esta perspectiva será clave para garantizar el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental, con enfoque igualitario y respetuoso.

Ambiente y sustentabilidad: las políticas y programas del PQVH incorporarán de manera transversal la perspectiva ambiental y de sostenibilidad, promoviendo un desarrollo territorial equilibrado. Se priorizarán decisiones y acciones que fomenten el uso eficiente de los recursos naturales y la adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático. La planificación, construcción y mejora de viviendas contemplará criterios de eficiencia energética, gestión adecuada del agua y los residuos, y acceso a espacios verdes en línea con los compromisos asumidos en materia de desarrollo sostenible.

Participación y coordinación: la política se implementará en el territorio y desde el territorio, reconociendo el derecho de las personas y comunidades a participar en las decisiones que afectan su entorno. Se fomentará una gestión participativa, que articule con gobiernos departamentales, organismos públicos y colectivos organizados, en un marco de trabajo propositivo, orientado a la construcción de planes y programas equilibrados en lo socio-territorial y sostenibles desde el punto de vista económico.



Elaboración de lineamientos estratégicos

PQVH 2025-2029

La elaboración de los lineamientos estratégicos que conforman el Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029 consideró para su formulación:

1. Las Prioridades de Gobierno establecidas por Presidencia de la República en el primer Consejo de Ministros del período, donde se sistematizaron objetivos y compromisos para cada uno de los organismos que forman parte del gobierno.

2. Los principios orientadores de la política pública de vivienda y hábitat articulados con los actores que forman parte del Sistema Público de Vivienda: Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial (MVOT) a través de la Dirección Nacional de Vivienda

(DINAVI), Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU); la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), MEVIR y Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

3. Los aportes recogidos de las instancias de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) y la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAOT), un espacio de diálogo integrado por diversas instituciones y organizaciones sociales vinculadas a la temática de vivienda, que fue convocada en esta oportunidad con el objetivo de asesorar y brindar aportes en la elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029.

Prioridades de Gobierno para el sector vivienda

En el documento ‘Prioridades de Gobierno’ compartido en el primer Consejo de Ministros de 2025, se estableció para el sector vivienda que *«apostaremos a un conjunto renovado de acciones urbanas y de políticas de acceso que mejoren la integración social y urbana del país. Nos proponemos implementar soluciones para atender la emergencia y generar un Plan de Primera*

Vivienda para facilitar el acceso al crédito hipotecario para las familias de las capas medias que hoy no califican como sujetos de crédito del BHU. También acelerar y optimizar los procedimientos para las cooperativas de viviendas, proveer la creación de un stock de viviendas destinadas a alquileres y fortalecer los programas de afinamiento en las ruralidades del país».

Principios orientadores de la política de vivienda y hábitat de la política de vivienda y hábitat

- Construir política pública desde el territorio y con las personas.
- Generar estrategias de prevención de la fragmentación socio-territorial.
- Abordar de forma integral las estrategias de acceso y permanencia en la vivienda y el suelo.
- Implementar soluciones que atiendan la emer-

gencia habitacional, con énfasis en situaciones de especial vulnerabilidad.

- Fomentar el mantenimiento del stock habitacional.
- Desarrollar una política socio-urbana que construya ciudad y ciudadanía, integrando hábitat, servicios, espacio público y cohesión social.

Aportes de la COAVI-COAOT para la construcción de la política de vivienda y hábitat 2025-2029

Para la elaboración de los Lineamientos Estratégicos del PQVH 2025-2029 fueron recogidos los aportes de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) y a la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAOT). Estas comisiones surgen por mandato legal: la Ley Nacional de Vivienda N.º 13.728 del 17 de diciembre de 1968 y la Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del 18 de junio de 2008, respectivamente. Tienen como misión reunir a

organizaciones, actores y entidades vinculadas a la política de vivienda con el objetivo de asesorar al MVOT en la elaboración de los Planes Quinquenales, los cuales se presentan al inicio de cada Administración dentro del marco del Presupuesto Nacional.

Después de una década sin haberse propiciado estos espacios de diálogo y participación, entre abril y junio de 2025 el MVOT convocó tres ins-

tancias presenciales —en Durazno, Canelones y Montevideo— y abrió la oportunidad a la construcción colectiva mediante la Plataforma de Participación Ciudadana desarrollada por AGESIC, colaborando con el enfoque y la propuesta de Gobierno Abierto.

Fue una decisión política de la Administración convocar a ambas comisiones a sesionar integralmente, con el objetivo de abordar los desafíos en vivienda y territorio de manera articulada y transversal.

Se promovió en todos los encuentros un ámbito de escucha activa, diálogo constructivo y enfoque transformador. Como metodología de trabajo, se definieron seis ejes temáticos, que guiaron el diálogo en grupos conformados según intereses comunes, representados por organizaciones sociales y civiles, el ámbito académico, federaciones, cooperativas, cámaras empresariales, el sector privado y organismos públicos.

- En las dos primeras instancias, el objetivo fue escuchar y facilitar el intercambio de saberes, experiencias y perspectivas que contribuyeran a la construcción colectiva de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial.
- En el tercer encuentro se presentaron los aportes generados y se sistematizaron los insumos con vistas al Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029.
- Durante todo el proceso, la Plataforma de Participación Ciudadana Digital permaneció abierta como canal de recepción de propuestas, brindando acceso a quienes no pudieron asistir presencialmente u optaron por la participación mediante el canal digital.

Los seis ejes temáticos que articularon el diálogo fueron:

1. Emergencia habitacional: soluciones para

atender a los grupos de población en situación de mayor emergencia y precariedad habitacional, teniendo en cuenta la mirada desde el ordenamiento territorial.

2. Cartera de tierras: fortalecer la cartera de tierras a nivel nacional para la adquisición, gestión y optimización del suelo urbano con infraestructura y servicios adecuados para programas habitacionales (desarrollos urbanos, espacios públicos, áreas verdes, entre otros).

3. Primera vivienda: alternativas de compra y alquiler social con participación estatal para población de ingreso medio y medio bajo.

4. Política territorial transversal: Identificación de componentes para una política territorial transversal con las políticas sectoriales que inciden en el territorio (servicios, infraestructuras, aspectos ambientales y áreas de desarrollo).

5. Cooperativas de vivienda: optimizar la gestión de los procesos vinculados a las cooperativas de vivienda.

6. Sector privado: participación del sector privado en el acceso a la vivienda.

Durante el proceso de elaboración, se recibieron más de 180 aportes de más de 50 organizaciones y colectivos que participaron a través de instancias presenciales y de la plataforma digital de participación ciudadana. Este PQVH incorpora estos insumos en sus distintos lineamientos, con el objetivo de consolidar una visión colectiva y compartida de la política de vivienda y hábitat. Con el compromiso de fortalecer este camino de participación, a lo largo del período se realizarán convocatorias anuales a las comisiones de vivienda y ordenamiento territorial, como espacios clave para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política y de los programas que promueve este PQVH.

Definición de los lineamientos estratégicos PQVH 2025-2029

Teniendo en cuenta los compromisos de gobierno, los principios orientadores de la política pública de vivienda y hábitat y los aportes surgidos en las comisiones asesoras de vivienda y ordenamiento territorial; se definieron cinco lineamientos estratégicos que serán el eje vertebrador de los objetivos, las acciones y la asignación de recursos.

[L1] Priorizar la atención a hogares en situación de vulnerabilidad social y emergencia crítica, con enfoque en la reducción de la desigualdad.

[L2] Contribuir al acceso y la permanencia en una vivienda adecuada mediante el diseño e implementación de estrategias que promuevan distintas modalidades de tenencia y aporten a

la construcción de territorios integrados y socialmente cohesionados.

[L3] Diseñar e implementar acciones en contextos urbanos y rurales, promoviendo la integración social y territorial en todo el país.

Propósito, objetivos y programas

[L1] Priorizar la atención a hogares en situación de vulnerabilidad social y emergencia crítica, con enfoque en la reducción de la desigualdad.

Durante el quinquenio, se priorizará la consolidación de mecanismos interinstitucionales orientados a fortalecer la articulación del Sistema Público de Vivienda (SPV) y su integración con otros organismos públicos con competencia en el ámbito territorial y social. Este lineamiento pone en el centro a las personas como sujetos de derecho, priorizando la atención a quienes enfrentan múltiples formas de exclusión y desigualdad.

Las planes y programas que se desarrollan en el marco de este lineamiento, parten del reconocimiento de que las situaciones de emergencia habitacional requieren respuestas integrales, coordinadas y sostenidas, adaptadas a las particularidades territoriales y sociales, y atentas a la interseccionalidad de las vulnerabilidades que afectan a los hogares. Se trata de superar enfoques fragmentados y sectoriales, promoviendo una acción pública articulada, capaz de responder a la complejidad de las desigualdades que se expresan en el acceso a la vivienda y al hábitat. En este marco, se impulsará la construcción de acuerdos de trabajo entre los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), así como entre instituciones vinculadas a las políticas sociales. Esta coordinación permitirá mejorar la cobertura y el impacto de las acciones públicas, desarrollando proyectos focalizados para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, con énfasis en la primera infancia.

Se promoverá una planificación conjunta que oriente los esfuerzos hacia abordajes integrales, sostenibles y participativos, priorizando estrategias de proximidad territorial y fortaleciendo las capacidades institucionales para la gestión de la emergencia habitacional. En este marco, se buscará adecuar los programas de acceso y permanencia en la vivienda, frente a los nuevos desafíos que plantea el contexto.

Uno de los ejes centrales será el rediseño y fortalecimiento de los programas orientados a la atención de la emergencia, abarcando tanto dis-

[L4] Abordar de manera integral, las estrategias de acceso al suelo.

[L5] Fortalecer la gestión del Sistema Público de Vivienda, promoviendo una mayor articulación interinstitucional, eficiencia operativa y capacidades de planificación, seguimiento y evaluación.

positivos en funcionamiento como nuevas líneas de intervención. Se atenderán distintos tipos de emergencia: emergencia crítica —causadas por eventos climáticos extremos o situaciones de violencia doméstica y basada en género—; situaciones de emergencia habitacional, vinculadas a condiciones de vivienda que requieren de intervenciones para asegurar su habitabilidad.

Se promoverán intervenciones territorialmente integrales que mejoren de manera sustantiva la calidad de vida de los hogares, avanzando hacia soluciones habitacionales definitivas y, mientras tanto, implementando alternativas transitorias, en el marco de procesos de relocalización o regularización, en consonancia con el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada.

En continuidad con el enfoque de coordinación interinstitucional que orienta este lineamiento, se fortalecerán las estrategias de atención primaria habitacional, profundizando y ampliando los acuerdos con organismos del sistema de protección social. Estas acciones estarán dirigidas a responder de manera oportuna y contextualizada a situaciones de emergencia y precariedad socio-habitacional.



■ Objetivos generales:

[OG1] Promover el acceso y la permanencia en viviendas a hogares en situación de mayor vulnerabilidad social, mediante estrategias integrales y focalizadas que contribuyan a la reducción de las desigualdades territoriales y sociales.

[OG2] Fortalecer la capacidad de respuesta del

SPV ante situaciones de emergencia crítica, mediante intervenciones coordinadas y oportunas.

[OG3] Instrumentar acciones que garanticen condiciones mínimas de habitabilidad para hogares en situación de emergencia habitacional.

■ Objetivos Específicos:

[OE1] Promover intervenciones integrales orientadas a mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes que habitan en contextos de alta vulnerabilidad socio-habitacional con especial atención a la primera infancia, como etapa clave del desarrollo.

[OE2] Desarrollar alternativas habitacionales adecuadas para adolescentes, jóvenes y personas adultas que egresan del sistema de protección integral o del sistema penitenciario, favoreciendo procesos de autonomía e integración social.

[OE3] Impulsar acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de hogares

que habitan en contextos de alta vulnerabilidad socio-habitacional, con especial énfasis en personas en situación de calle o en riesgo de estarlo.

[OE4] Desarrollar alternativas habitacionales que acompañen y fortalezcan los procesos de salida de situaciones de violencia doméstica y basada en género, con énfasis en la autonomía.

[OE5] Diseñar e implementar mecanismos de respuesta ante eventos climáticos, con enfoque social, territorial y de mitigación de riesgos.

[OE6] Implementar mecanismos de respuesta ante hogares que se encuentren en situación de emergencia habitacional.

■ Programas y líneas de acción:

Atención a la emergencia habitacional dispersa: para la atención de la precariedad habitacional dispersa, se implementarán intervenciones de mitigación en hogares en situación de extrema vulnerabilidad. Las situaciones serán derivadas por organismos públicos, desde el MVOT se dará respuesta rápida mediante herramientas flexibles que combinen materiales, mano de obra y asistencia técnica. El objetivo es mejorar de manera inmediata las condiciones habitacionales de las familias más críticas, con especial atención a la protección de la infancia y la adolescencia.

Acciones interinstitucionales: en el marco de convenios con instituciones vinculadas a las políticas sociales, se continuará instrumentando el subsidio con garantía de alquiler individual o colectivo-, revisando su diseño y condiciones de aplicación, a fin de adecuarlo a los perfiles y necesidades de los hogares. Se avanzará en la diversificación de respuestas habitacionales, incorporando nuevas modalidades como el subsidio parcial de alquiler, dirigido a hogares con capacidad de asumir parte del costo mensual que implica este instrumento. Se prevé la implementación de obras menores con acompañamiento técnico específico durante el proceso constructivo y la aplicación de subsidios

y/o garantías institucionales para ejecutar proyectos sociales. También, se facilitará el acceso a la vivienda a través de la disponibilidad de inmuebles del stock público y financiamiento de viviendas en el mercado inmobiliario. Estas alternativas son complementadas con el acompañamiento social a los hogares, aportado por las instituciones con las que el MVOT acuerda.

En particular se trabajará con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en convenios con el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente -INISA-; Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay -INAU-; Instituto Nacional de la Mujeres -INMUJERES-; Instituto Nacional de las personas mayores-INMAYORES; Dirección Nacional de Apoyo al Liberado -DINALI-; Dirección Nacional de Protección Social y otras quienes aportarán dispositivos de acompañamiento social a los hogares.

Acciones para atender y mitigar efectos del cambio climático: se trabajará con los organismos competentes en acciones de mitigación de los efectos de los eventos asociados al cambio y variabilidad climática. Asimismo, se instrumentarán -en coordinación con los Gobiernos Departamentales- créditos y/o subsidios para medidas de adaptación a las amenazas climá-

ticas existentes en Uruguay: inundación, temperaturas extremas, eventos meteorológicos extremos, etc.

Programa «Crece desde el pie»: en coordinación con el MIDES y ASSE, se desarrollará el programa «Crece desde el pie», que busca dar respuesta a hogares con niños y niñas recién nacidos en situación de vulnerabilidad social y que residen en viviendas con alta precariedad habitacional. Se priorizará a familias derivadas por el programa Uruguay Crece Contigo, bajo la rectoría del MIDES. Esta iniciativa contempla la coordinación interinstitucional con actores del sistema de salud y de protección social, con el fin de garantizar un abordaje integral y oportuno, así como la intervención directa en las condiciones de habitabilidad. Las acciones incluirán: obras de refacción de viviendas, ampliación, reforma o terminación de viviendas existentes, provisión de módulos básicos, entre otras que se puedan diseñar de acuerdo a las necesidades identificadas.

Regularización y relocalización: dentro de la cartera de proyectos de regularización y relocalización de asentamientos, se prevé atender las situaciones más críticas de precariedad socio habitacional mediante herramientas flexibles que permitan dar una respuesta rápida y transitoria. Estas intervenciones, buscan garantizar condiciones mínimas de habitabilidad -“mientras tanto”- en la medida que se avanza hacia una respuesta habitacional adecuada y definitiva contemplada en cada proyecto.

Localidades rurales: se continuará implementando acciones de mejora de viviendas para familias asentadas en localidades y zonas rurales en situación de vulnerabilidad socio-habitacional, dentro del radio de acción de MEVIR y en predios de propiedad familiar o pública. Estas mejoras comprenden la sustitución de construcciones precarias, el acceso a energía eléctrica y agua para consumo doméstico, la mejora de condiciones de saneamiento, entre otras intervenciones.

[L2] Contribuir al acceso y la permanencia en una vivienda adecuada mediante el diseño e implementación de estrategias que promuevan distintas modalidades de tenencia y aporten a la construcción de territorios integrados y socialmente cohesionados.

En el marco de este lineamiento, se desplegarán políticas que desde un enfoque de derechos contemplen la diversidad de trayectorias familiares, capacidades de pago, formas de habitar y necesidades territoriales, a través de una amplia gama de instrumentos de acceso, tenencia y financiamiento, con un enfoque centrado en la equidad, la sostenibilidad y la territorialización de las soluciones.

Los programas y acciones impulsados en este lineamiento buscan responder a las múltiples restricciones que enfrentan los hogares y superar las dificultades para acceder a una vivienda a través del mercado.

Las propuestas combinan acciones de corto y mediano plazo con una batería de instrumentos que articulan financiamiento accesible, planificación urbana, gestión del suelo y fortalecimiento institucional. Se propone un abordaje integral que reconoce la diversidad de trayectorias y necesidades habitacionales, promoviendo distintas formas de tenencia segura, individual o colectiva.

En el marco de este lineamiento, se desarrollará el programa «Primera Vivienda», que busca facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda de calidad, ubicada en zonas con servicios y a un costo accesible, para sectores que si bien cuen-

tan con ingresos regulares, no califican como sujetos de crédito formal, en particular en el sistema tradicional del BHU. Se trata principalmente de hogares jóvenes y familias que enfrentan dificultades para reunir el ahorro previo o para cumplir con los requisitos exigidos por el sistema financiero.

En este sentido, se busca facilitar el acceso al crédito hipotecario, mediante el desarrollo de instrumentos más inclusivos, que reconozcan las trayectorias laborales, los distintos regímenes de ingreso y los proyectos de vida de este segmento. Para ello, el BHU y la ANV implementarán mecanismos que combinen crédito hipotecario, el Fondo de Garantía de Crédito Hipotecario y subsidios directos, de forma de reducir las barreras de entrada al mercado formal. El objetivo es alcanzar a sectores con niveles de ingreso inferiores al promedio de los que acceden tradicionalmente.

Estas herramientas apuntan a: disminuir los requerimientos de ahorro previo; reducir el riesgo percibido por las instituciones financieras, a través del uso de garantías públicas; aumentar la sostenibilidad de las operaciones, adaptando plazos y condiciones a las características reales de los hogares.

Paralelamente, desde DINAVI se fortalecerán

las líneas destinadas a la compra y refacción de vivienda usada, con especial énfasis en aquellos hogares que buscan establecerse de forma autónoma y no cuentan con alternativas viables en el mercado primario.

Estas líneas incluirán:

- Subsidios a la compra de vivienda disponible en el mercado, orientados a zonas con infraestructura y servicios.
- Préstamos blandos para refacción y mejora de la vivienda, que amplíen el stock habitable disponible.
- Incentivos para la revitalización de áreas urbanas consolidadas, mediante la reutilización del parque existente.

Esta estrategia bajo el concepto de “primera vivienda” tiene como fin consolidar un sistema habitacional más inclusivo, que contemple la diversidad de trayectorias de vida y contribuya a ampliar el acceso a la vivienda a sectores de ingresos medios y medios-bajos, favoreciendo una mayor equidad en el acceso a una vivienda adecuada.

En este mismo sentido, se avanza en la revisión del programa Entre Todos y del régimen de Vivienda Promovida (Ley 18.795) con el objetivo de continuar incrementando el stock habitacional mediante esta modalidad, pero con un mayor énfasis en los mecanismos que aseguren el acceso efectivo de los sectores priorizados por el MVOT. Además, se trabajará en la mejora de los estándares de calidad constructiva, así como en la localización adecuada de las viviendas, en coherencia con las políticas nacionales y departamentales de ordenamiento territorial.

Simultáneamente, se consolidará una política nacional de alquileres orientada a ampliar la oferta habitacional para los sectores que requieran de apoyo estatal. A través de un sistema de alquiler social, se incorporarán tanto viviendas de nueva construcción como unidades recuperadas del parque público. Este sistema combinará subsidios parciales al alquiler, programas de garantía y pilotos de articulación público-privada, especialmente enfocados en el interior del país. Se busca así construir un mercado de alquiler accesible y sostenido, que contemple la diversidad de situaciones habitacionales y niveles de ingreso.

El fortalecimiento del modelo cooperativo será otro pilar fundamental. Se promoverá su expansión territorial y social mediante la actualización de la normativa vigente, con el fin de agilizar

procesos y mejorar la gestión. En coordinación con las federaciones de cooperativas y los organismos del sistema público de vivienda, se impulsará una agenda común de mejora institucional a través de una mesa de trabajo.

Se volverá a promover la autoconstrucción de viviendas en terreno público y en convenio con las intendencias departamentales. Estas suministrarán los predios y gestionan los diferentes proyectos; los destinatarios aportan la mano de obra; y el MVOT la asistencia técnica. También, se consolidará la línea de financiamiento de suelo de origen público que consiste en una financiación complementaria para la adquisición de terrenos, con el objetivo de facilitar el acceso al suelo a los hogares, a través del otorgamiento de un crédito. Asimismo, se continuará desarrollando el programa en terreno privado.

A su vez, se priorizarán las políticas de mejora, ampliación y mantenimiento del parque habitacional existente, tanto en suelo público como privado. A través de líneas de crédito y subsidios para la autoconstrucción, la refacción y la rehabilitación, se apuntará a garantizar condiciones de habitabilidad adecuadas. Estas acciones se articularán con instrumentos de acceso a suelo urbano y servicios básicos, contribuyendo a la equidad territorial.

Por último, se desarrollarán modelos habitacionales colectivos e inclusivos, con foco en garantizar la vida autónoma de personas mayores y otros grupos que requieren apoyos específicos. Estos modelos integrarán criterios de sostenibilidad, accesibilidad y diseño universal, y estarán acompañados por estrategias de cuidado y servicios comunitarios, ampliando la diversidad de respuestas habitacionales a las múltiples formas de habitar.

Esta política integral reafirma el rol del Estado como garante del derecho a la vivienda, priorizando a los sectores históricamente excluidos, y reconociendo que el acceso efectivo a una vivienda adecuada es condición fundamental para la inclusión social, la equidad urbana y la construcción de una ciudad para todas y todos.



Objetivos generales:

[OG4]: Diseñar e implementar programas y acciones integrales que faciliten el acceso y la permanencia en una vivienda adecuada, ubicada en entornos urbanos y con accesos a servicios, para hogares excluidos del mercado formal.

[OG5]: Promover el mantenimiento, mejoramiento y gestión social del stock habitacional existente, reconociéndose como parte del derecho a una vivienda adecuada y del derecho a permanecer en el territorio.

Objetivos específicos:

[OE7]: Promover el acceso a la propiedad de la vivienda mediante instrumentos de financiamiento accesible, dirigidas a hogares con restricciones para acceder al crédito con énfasis en personas jóvenes.

[OE10]: Promover modelos habitacionales colectivos e innovadores que favorezcan la vida autónoma de las personas en entornos adecuados.

[OE8]: Desarrollar y fortalecer un sistema de alquiler social que ofrezca soluciones habitacionales asequibles y sostenibles para sectores que no acceden al mercado formal, mediante la implementación y ampliación de herramientas específicas, recuperación de inmuebles y convenios con privados.

[OE11]: Promover y fortalecer programas de construcción, mejora y mantenimiento de viviendas a través de mecanismos de financiamiento accesible (créditos y subsidios) y estrategias para garantizar el acceso a suelo urbano adecuado, tanto público como privado, incluyendo modalidades autogestionadas, asistidas y autoconstrucción en sus distintas variantes.

[OE9]: Impulsar el acceso a la vivienda adecuada a través del modelo cooperativo, mediante acciones que fortalezcan su desarrollo, optimicen los procesos y amplíen su alcance territorial y social.

[OE12]: Mejorar las condiciones de habitabilidad y confort de las viviendas dentro del Sistema Público de Vivienda, con énfasis en el uso responsable y eficiente de la energía.

Programas y líneas de acción:

Promover el acceso a la propiedad de la vivienda mediante instrumentos de financiamiento accesible, dirigidas a hogares de ingresos medios y medios bajos y jóvenes con dificultades para acceder al crédito formal.

tera y se ofrecen mediante llamados públicos abiertos, con adjudicación por sorteo entre aspirantes calificados. La ampliación implica incorporar inmuebles vacíos o deteriorados de otros organismos públicos, promoviendo el uso justo y eficiente del patrimonio estatal para asegurar el derecho a una vivienda adecuada.

» Créditos de BHU con el FGCH hasta 95% y subsidio a la cuota para vivienda usada y vivienda promovida. A través del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH), gestionado por la ANV, se facilita el acceso a la compra de una vivienda, reduciendo la exigencia de ahorro previo del 10% al 5% del valor del inmueble (financiamiento de hasta el 95%).

» Llamados de compra de vivienda disponible en el mercado y/o construidas por el MVOT a través de licitaciones públicas, con posibilidad de subsidio a la cuota. Los llamados podrán incluir tanto la modalidad de compra de vivienda nueva o modalidad de alquiler con opción a compra.

» Revisión del programa que se ha llevado adelante para acceso a viviendas promovidas amparadas a la Ley 18.795 para población objetivo del MVOT. Esta revisión y evaluación pretende transitar hacia un programa que permita -fundamentalmente- reperfilar los mecanismos de acceso.

Desarrollar y fortalecer un sistema de alquiler social que ofrezca soluciones habitacionales asequibles y sostenibles para sectores excluidos del mercado formal, mediante la implementación y ampliación de herramientas específicas, recuperación de inmuebles y convenios con privados.

» Revisión del Programa Ahorro Joven y creación de nuevas facilidades para la captación de ahorro.

» Generar una nueva línea de subsidio parcial de alquiler, en el marco del programa ya existente de garantía y subsidio de alquiler. Ello implica revisar las condiciones de otorgamiento de garantías e implementar sistemas de información y mecanismos de control a los efectos de la

» Ampliar el programa de comercialización de viviendas usadas de ANV mediante el cual se acondicionan viviendas recuperadas de su car-

racionalización de los recursos públicos.

» Reacondicionar viviendas de ANV, generar stock de vivienda nueva y reciclar inmuebles de CIVIS con el objetivo de fomentar la línea de alquiler social.

» Programa piloto de recuperación del stock habitacional que genere unidades para el programa de alquiler social. Se facilitará el crédito para propietarios de viviendas deterioradas, generando unidades en zonas ya equipadas con servicios urbanos e infraestructura adecuada. Las unidades se destinarán a alquiler social por un tiempo equivalente a la inversión realizada.

Impulsar el acceso a la vivienda adecuada a través del modelo cooperativo, mediante acciones que fortalezcan su desarrollo, optimicen los procesos y amplíen su alcance territorial y social.

» Revisar el reglamento de cooperativas 2008 y modificativa de 2015 y reglamentos de producto, préstamo y subsidio.

» Generar los espacios de diálogo con los organismos competentes para implementar mecanismos para devolución de IVA sobre los materiales de construcción.

» Revisar el Programa de Financiamiento de Egreso de Socios para cooperativas de vivienda de usuarios y modificaciones en el financiamiento de capital social para ingreso a cooperativas con unidades vacías.

» Mejorar procedimientos para dinamizar la escrituración de cooperativas.

» Préstamos de refacción para cooperativas de viviendas habitadas para transformar viviendas y adecuar a personas mayores.

» Fortalecer la calidad del asesoramiento técnico brindado a las cooperativas de vivienda, actualizando el procedimiento de evaluación de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT). Asimismo, se propone generar y publicar información sobre el desempeño de los IATs a través de los sitios web del MVOT y de la ANV, de modo de facilitar la toma de decisiones por parte de cooperativas, federaciones e IATs.

» Implementar procesos de capacitación permanente a IAT y Cooperativas, generando mecanismos para la implementación y seguimiento de los subsidios. Estos mecanismos deben incluir instancias formativas, impulsadas por los IATs en las etapas iniciales de los proyectos y por las federaciones o colectivos durante la etapa de

uso y goce de la vivienda.

» Implementar un sistema de monitoreo y mecanismos de control de los subsidios, a los efectos de promover el uso adecuado de los recursos con el fin de incrementar el FONAVI y concretar mayores soluciones habitacionales en el sistema cooperativo.

Promover modelos habitacionales colectivos e innovadores que favorezcan la vida autónoma de las personas en entornos adecuados, especialmente de las personas adultas mayores.

» Generar un plan piloto, en colaboración con los Gobiernos Departamentales, para la financiación de experiencias colectivas, que integren modelos de gestión alternativos y/o uso de tecnología ambientalmente sustentable.

» Crear de un fondo rotatorio para financiar proyectos de vivienda y cuidados para personas mayores con personería jurídica cooperativa o sin fines de lucro. El procedimiento será mediante llamados públicos a experiencias asociativas y cooperativas de personas mayores y se evaluará la viabilidad de la propuesta, la existencia de casa o terreno para el proyecto, el grupo conformado y la forma de financiación, valorando el pronto retorno al fondo de lo invertido. El préstamo tendrá las mismas condiciones de las cooperativas de viviendas con un plazo máximo de 10 años para la devolución.

Promover y fortalecer programas de construcción, mejora y mantenimiento de viviendas a través de mecanismos de financiamiento accesible (créditos y subsidios) y estrategias para garantizar el acceso a suelo urbano adecuado, tanto público como privado, incluyendo modalidades autogestionadas, asistidas y autoconstrucción en sus distintas variantes.

» Implementar la línea de financiamiento del suelo, para facilitar el acceso al programa de autoconstrucción en terreno privado.

» Continuar y fortalecer la modalidad de convenios con las intendencias para promover el programa de autoconstrucción, poniendo a disposición terrenos públicos pertenecientes a CIVIS o al SPV. Generar una línea que permita la construcción de pequeños grupos de viviendas multifamiliares, como forma de utilizar terrenos pequeños insertos en la trama urbana.

» Otorgar préstamos y subsidios, en convenio con los Gobiernos Departamentales, para la refacción y mantenimiento de la vivienda.

» Ajustar y fortalecer el programa «Credimat», incluyendo la ampliación del número y perfil de co-ejecutores.

» Extender el «Programa Andamios» con el objetivo de financiar acciones de reparación y mantenimiento de bienes comunes en conjuntos habitacionales del SPV, cooperativas y edificios de propiedad horizontal. La propuesta contempla una combinación de préstamos, subsidios y asesoramiento técnico, contribuyendo a la reducción del déficit habitacional cualitativo y fortaleciendo, al mismo tiempo, la organización y la convivencia comunitaria desde una perspectiva de equidad y justicia social.

Mejorar las condiciones de habitabilidad y confort de las viviendas dentro del Sistema Público de Vivienda, con énfasis en el uso responsable y eficiente de la energía.

» Crear un Fondo Rotatorio Verde para el Hábitat Sustentable destinado a la rehabilitación y el mantenimiento edilicio con criterios de sostenibilidad ambiental, orientado a fortalecer la calidad

del hábitat y reducir el impacto ambiental del parque habitacional público. La propuesta contempla la inclusión de las viviendas refaccionadas y comercializadas por la ANV —y eventualmente por todo el SPV— en el Registro de Edificaciones Eficientes de la Dirección Nacional de Energía (DNE), a través del programa “Viviendas con Sello Verde”, reconocimiento otorgado por la DNE-MIEM.

» Promover la incorporación de medidas de sostenibilidad ambiental y eficiencia energética en los proyectos de nuevos conjuntos habitacionales del SPV (PP/PPT, Viviendas Promovidas, Sistema Cooperativo), mediante la adopción del sistema de Certificación MAS en Sustentabilidad Ambiental y Eficiencia Energética, otorgada por el LATU-LSQA.

» Implementar incentivos económicos (beneficios tributarios, subsidios) o mecanismos de priorización en los procesos de selección (prioridad o mayor puntaje) para aquellos proyectos que integren estas certificaciones y criterios ambientales.

[L3] Diseñar e implementar acciones en contextos urbanos y rurales, promoviendo la integración social y territorial en todo el país

Los procesos de integración social y territorial son complejos y requieren intervenir en múltiples aspectos de la realidad de forma consistente, coordinada y sostenible. Las acciones del MVOT en este sentido serán orientadas por los criterios de integralidad e intersectorialidad, y se inscriben en el marco general de las políticas sociales del Gobierno.

Los proyectos de integración social y territorial tomarán en cuenta los aprendizajes de los programas más consolidados que trabajan sobre la irregularidad urbana y precariedad habitacional (PMB y Juntos), en particular en cuanto a la definición de las áreas de intervención. En este sentido, se tratará, siempre que sea posible, de conformar perímetros de actuación heterogéneos, donde existan asentamientos irregulares pero también zonas formales con y sin carencias relevantes de infraestructura. Cuando el contexto urbano lo permite, este enfoque ha dado mejores resultados que la focalización exclusiva en los asentamientos, permitiendo expandir el impacto de las acciones así como aprovechar mejor las infraestructuras existentes.

Al tomar esta opción, además, se habilita la integración con las demás políticas del MVOT como parte del trabajo de integración social y territorial,

ya sea a través del aprovechamiento y dotación de infraestructuras para carteras de tierras, el acceso a vivienda a través de la recuperación de unidades disponibles en complejos de ANV, entre otras modalidades. Desde el punto de vista social, el tratamiento en conjunto de zonas más amplias que los asentamientos permite que el trabajo participativo en sí mismo sea parte del proceso de integración, habilitando el encuentro en espacios de discusión propositiva, y buscando acuerdos y reconocimiento de necesidades y prioridades de las personas y colectivos de toda el área de intervención.

Los proyectos se elaborarán con enfoque de derechos, por lo que las intervenciones irán más allá de la provisión de servicios urbanos básicos y vivienda. Se partirá de un diagnóstico integral que considere tanto las carencias como las potencialidades de cada territorio, permitiendo definir acciones específicas según las necesidades locales. Esto podrá traducirse en la construcción de infraestructura y servicios diferentes, definidos caso a caso. Su implementación se realizará en convenio con las organizaciones responsables de su gestión y mantenimiento, garantizando su uso sostenible y apropiación por parte de la comunidad.

A nivel operativo, se propone un cambio en la forma de trabajo de los programas de la DINISU que actúan específicamente sobre los asentamientos (PMB, Plan Juntos, PNR, Avanzar). Esta forma de aproximación a las zonas de intervención será coordinada, con una nueva división de tareas entre los programas que potencie las fortalezas específicas de cada uno, con la intención de optimizar el impacto de cada proyecto a la vez que se racionaliza el uso de los recursos.

En el territorio a intervenir se implementarán proyectos participativos y abiertos a la definición de prioridades de forma consensuada entre los actores, incluyendo a los beneficiarios, y los gobiernos y organizaciones locales. Esto es, enfatizar que los programas deben adecuarse a las necesidades de cada área de intervención y no a la inversa. La etapabilización consensuada de las acciones de acuerdo a las posibilidades materiales, financieras, logísticas, de disponibilidad de suelo y demás condiciones será una herramienta clave para gestionar la ejecución de los proyectos.

En cuanto a las soluciones de vivienda en el marco de las regularizaciones y relocalización de asentamientos, se pondrá a disposición de los hogares todo el abanico de programas de vivienda del MVOT. Esto incluye las alternativas usuales de realojo en vivienda nueva y usada, así como los subsidios de alquiler y las canastas de materiales para mejoras de vivienda y en lotes con servicios, entre otros. Estas modalidades se habilitarán en consonancia con las diversas formas de mitigación que podrán utilizarse en caso de que las soluciones definitivas tengan una previsión temporal incompatible con la situación de emergencia.

Dado que el suelo es un elemento clave y actúa como requisito previo e indispensable para la definición de los programas de regularización y realojos, se estudiará la posibilidad de compra de suelo mediante distintos instrumentos. Con este objetivo se realizarán convenios específicos con los Gobiernos Departamentales y se realizarán ajustes a las modalidades de licitación desarrolladas

hasta ahora para la compra de suelo, buscando mejorar sus resultados.

MEVIR desarrollará sus intervenciones en el marco de los Planes Integrales de Proyectos Locales (PIPL), que abordan tanto localidades urbanas como sus áreas rurales de influencia, definidas como microrregiones. Se desplegarán de manera coordinada los programas existentes: Viviendas Nucleadas, Planta Urbana, Área Rural, y dos nuevos programas complementarios a los anteriores: MEVIR Actualiza con foco en la recuperación y readjudicación de viviendas en desuso, así como la escrituración de viviendas saldadas; y MEVIR Amplifica, con énfasis en los convenios vigentes DINAUI-DINISU-MIDES-INC-UTE, la reformulación del Convenio con OSE y la posibilidad de trabajo conjunto con el área de descentralización de OPP en nuevas intervenciones como infraestructura y equipamiento comunitario. Constituye un desafío para el presente quinquenio avanzar hacia soluciones habitacionales a través de viviendas dispersas, tanto en la planta urbana como rural, tanto viviendas nuevas como refacciones de las existentes y potenciar la recuperación de viviendas en desuso para su asignación a nuevos hogares.

A su vez, se llevará adelante el programa MEVIR AIR, centrado en la atención a los agrupamientos irregulares rurales, enfocándose en la regularización y mejora de las condiciones de las viviendas en estos territorios. Se retoma esta línea de trabajo iniciada en 2017, que trabajará en los agrupamientos irregulares rurales identificados dentro del área de influencia de cada proyecto que se esté ejecutando, complementando las acciones del programa MEVIR Área Rural, pero con la especificidad que requieren esos territorios y su población. Con esta batería de programas se busca facilitar el acceso a soluciones habitacionales a los distintos grupos de población, con diferentes necesidades, buscando minimizar la concentración de viviendas nucleadas, aprovechando el uso de predios vacíos para densificar la trama urbana, y recuperando viviendas en desuso para incluirlas dentro de la oferta de MEVIR.

■ **Objetivos generales:**

[OG6] Desarrollar proyectos de abordaje de la precariedad urbano habitacional concentrada y dispersa en el marco de instrumentos de ordena-

miento territorial y desarrollo sostenible.

[OG7] Fortalecer los programas de afincamiento en las ruralidades del país.

■ **Objetivos específicos:**

[OE13] Continuar implementando planes y programas de mejoramiento barrial que incluyan infraestructura y diseño de espacios públicos.

[OE14] Continuar implementando planes de relocalización de asentamientos irregulares.

[OE15] Implementar programas específicos para

dar respuesta a las distintas necesidades habitacionales en localidades de hasta 15.000 habitantes y ruralidad dispersa.

■ Programas y líneas de acción:

Regularización de asentamientos: se continuará con los proyectos en curso y se establecerán nuevos acuerdos estratégicos con los Gobiernos Departamentales. Las nuevas áreas de intervención, cuando corresponda, serán establecidas incluyendo los asentamientos y sus zonas circundantes, con la finalidad de dar atención por igual a las necesidades de las personas, independientemente de su situación legal respecto del predio donde residen. Los programas para actuar en las regularizaciones serán los ya existentes (PMB, PNR, Plan Juntos, Avanzar), pero con una actuación coordinada y una división de tareas más adecuada a las fortalezas y capacidades de cada uno.

Relocalización de asentamientos irregulares: cuando la localización inadecuada o el riesgo ambiental que presente el asentamiento no permita su regularización in situ, se relocalizará a los hogares. En este tipo de soluciones trabajarán los programas ya existentes específicamente diseñados con este fin (Avanzar, PNR). El foco de las relocalizaciones será la mejora de la calidad de vida de las personas, incluyendo su integración a las redes urbanas y sociales de su localidad, por lo cual se prestará especial atención a la calidad urbanística y localización de los terrenos de destino, así como a la escala de las intervenciones, evitando la generación de grandes conglomerados de viviendas de realojos.

Realojo por compra de vivienda usada: se continuará con este programa que permite niveles de integración social y territorial potencialmente muy beneficiosos. Cuando se trate de realojos asociados a regularizaciones de asentamientos, se procurará acompasar en el tiempo las compras de viviendas con la etapa del proyecto, tanto respecto del avance de las infraestructuras como de la construcción de realojos por vivienda nueva. Se evaluarán aspectos operativos del sistema (montos, requisitos para la selección de beneficiarios y viviendas, entre otros) para realizar ajustes y mejoras.

Precariedad dispersa: se continuará con la provisión de soluciones para hogares que residen en viviendas precarias de forma dispersa. La modalidad de autoconstrucción asistida será reforzada en estos casos, a la vez que se continuará con los proyectos de mejora y mitigación que desarrolla el Plan Juntos sobre la misma población objetivo.

[OE16] Implementar planes para evitar la aparición de nuevos asentamientos y la densificación de los existentes.

Lotes con servicios: se desarrollarán acuerdos con los Gobiernos Departamentales para la implementación de lotes con servicios, como parte de la línea de trabajo de prevención de asentamientos. Se procurará dar la mayor flexibilidad posible a estos proyectos, de forma tal que permitan un uso heterogéneo y sean posibles mecanismos de trabajo de construcción individuales y colectivos, así como que permitan eventualmente su incorporación a otros programas del MVOT.

Complejos habitacionales: se reforzará la línea de trabajo de recuperación de unidades de complejos habitacionales en convenio con ANV, con el objetivo de que sirvan como una alternativa más para el realojo, ya sea temporal o permanente.

Regularización dominial: En cuanto a la regularización de asentamientos desde el punto de vista de la titularidad del suelo, se reforzarán los convenios con los Gobiernos Departamentales y otras organizaciones relevantes, buscando agilizar los procesos que derivan en la entrega de títulos. En el mismo sentido se trabajará para mejorar la reglamentación que habilita el instituto de la prescripción quinquenal, especialmente orientado a los asentamientos irregulares.

Coordinación en territorio: instrumentar políticas, programas y acciones transversales de coordinación en territorio, que surjan del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial.

Programa Más Barrios: El programa impulsa intervenciones integrales de desarrollo urbano y vivienda en zonas con alta concentración de vulnerabilidad, exclusión socio-territorial y violencia, con el objetivo de transformarlas en comunidades habitables, seguras e integradas. Estas acciones se desplegarán de forma coordinada con otras políticas públicas, priorizando el acceso a infraestructura, servicios y oportunidades de desarrollo para sus habitantes. La estrategia contempla la mejora del hábitat, la revitalización del espacio urbano, el fortalecimiento de la convivencia, y el trabajo con las redes comunitarias para asegurar sostenibilidad y apropiación local. El programa se implementará en ámbitos territoriales definidos, articulando la acción estatal con la participación activa de la comunidad y de los gobiernos locales.

MEVIR AIR (Agrupamiento Irregulares Rurales): Atender los agrupamientos irregulares rurales, con foco en la regularización y mejora de las condiciones de las viviendas en estos territorios. Se trabajará en los agrupamientos irregulares rurales identificados dentro del área de influencia de cada PIPL que se esté ejecutando, complementando las acciones del programa MEVIR Área Rural, pero con la especificidad que requieren esos territorios y su población.

Programa de Vivienda Nueva en terreno de MEVIR destinado a hogares sin terrenos propios y con necesidad de vivienda.

Programa de Planta Urbana destinado a hogares que cuentan con terreno propio y presentan

alguna necesidad habitacional, ya sea, vivienda nueva, refacción, conexión a saneamiento, etc.

Programa de Área Rural destinado a hogares que cuentan con predio propio rural y presentan alguna necesidad habitacional y/o construcciones para la producción.

MEVIR Actualiza se focaliza en la recuperación y readjudicación de viviendas vacías, así como en la escrituración de las viviendas que han sido saldadas por los participantes.

MEVIR Amplifica busca expandir la capacidad de acción de Mevir mediante convenios con actores públicos en el área rural, maximizando el impacto de cada proyecto local.



[L4] Abordar de manera integral, las estrategias de acceso y permanencia al suelo

En el marco de este lineamiento se plantea abordar el suelo y los inmuebles urbanos desde la optimización de su uso, en el marco de estrategias de integración socioterritorial mediadas por la planificación, y transversalmente vinculadas a la sostenibilidad y el enfoque de derechos.

Para el diseño de líneas de acción se toma como referencia de la Nueva Agenda Urbana (ONU Habitat, 2016) y su propuesta de implementación nacional con la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) por decreto 421/2018 y se plantea generar una Segunda ENASU en base a tres componentes principales:

- Ajustes normativos para mejorar la gestión del suelo e inmuebles públicos, fundamentalmente a partir de la creación del Sistema de Gestión de inmuebles del Estado, radicado en la

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

- Potenciar mecanismos de cooperación interinstitucional entre Gobiernos Departamentales y Gobierno Nacional en torno a carteras de suelo y control y policía territorial.

- Desarrollo de actuaciones territoriales en entornos específicos que potencien el abordaje integral del estado a situaciones de exclusión y vulnerabilidad socio-territorial.

También se incluye el desarrollo de distritos territoriales de innovación que potencien el despliegue del sistema terciario y de ciencia y tecnología en el interior del país. Ello, con el fin de impulsar procesos de revitalización urbana y recalificación de centralidades con eje en el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de las juventudes.

■ Objetivo general:

[OG8] Generar una política nacional de suelo e inmuebles urbanos que promueva la integración social en el territorio. La misma se basará en la planificación urbana y territorial, y una gestión

sostenible y participativa, con enfoque de derechos, como parte central del acceso a la vivienda adecuada y entornos urbanos inclusivos.

■ Objetivos específicos:

[OE18] Generar e implementar la Segunda Estrategia Nacional de Acceso al suelo urbano (ENASU II).

de los jóvenes con estrategias de integración socio territorial y expansión no metropolitana del sistema terciario, ciencia y tecnología.

[OE19] Crear distritos de conocimiento que articulen el acceso a la vivienda y al ciudad por parte

Programas y líneas de acción:

Institucionalización de una política nacional de suelo urbano a través de la creación del Sistema de Gestión de Inmuebles del Estado para políticas territoriales, radicado en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Éste articulará las actuaciones de la CIVIS, carteras departamentales, el PRUBIE (Programa de Racionalización de uso de Bienes Inmuebles del Estado). También se trabajará en un mecanismo de gestión capaz de captar inmuebles por compensación por adeudos con organismos públicos, en acuerdo del nivel nacional y Gobiernos Departamentales, para fortalecer el acceso al suelo en áreas consolidadas. Así como optimización del parque habitacional público. Todo ello, conformará una herramienta estratégica que permitirá mejorar la planificación, gestión y uso del suelo urbano con fines habitacionales y de desarrollo territorial.

Profundizar los mecanismos de cooperación y fortalecimiento con Gobiernos Departamentales para el desarrollo institucional de carteras de tierras y mecanismos de racionalización de inmuebles públicos.

Dinamizar la implementación de la ley 19.676 de inmuebles vacíos y degradados, de forma de incrementar oportunidades de Actuación sobre la vacancia urbana y promover estrategias de apoyo a la rehabilitación de dichos inmuebles. Modificar su diseño incorporando herramientas de gestión que permitan una intervención técnica más efectiva, mediante la gestión “proyecto por proyecto”, garantizando los recursos necesarios.

Facilitar la transferencia de inmuebles públicos y privados a fideicomisos de desarrollo

inmobiliario gestionados por el Sistema Público de Vivienda. Una vez re-funcionalizados y reasignados al mercado, tanto los organismos como los propietarios privados recibirán la contraprestación acordada.

Actualizar el listado de inmuebles con la colaboración de las Intendencias Departamentales, quienes ya tienen registros de inmuebles en mal estado.

Evaluar la identificación de inmuebles adecuados para los programas de vivienda pública y considerar posibles reformas normativas para agilizar los procesos y fortalecer las carteras de tierras del Estado.

Identificar perímetros de actuación para el desarrollo de proyectos urbanos que incluyan componente de suelo público, en clave de integración socioterritorial y dentro de acciones transversales del estado en articulación con el programa «Más barrios».

Desarrollo de distritos departamentales del conocimiento que estarán nucleados a nivel departamental por las intendencias, INJU, MIDES, OPP, instituciones universitarias, UTEC, UTU con el fin de coordinar políticas urbanas y de vivienda, estrategias de recalificación urbana en entornos de centros educativos.

Fortalecer programas de subsidios para alquiler transitorio a jóvenes en localidades del interior con presencia de centros educativos terciarios, dentro de la estrategia territorial de distritos de innovación territorial vinculados al sistema educativo terciario y ciencia y tecnología.

[L5] Fortalecer la gestión del Sistema Público de Vivienda, promoviendo una mayor articulación interinstitucional, eficiencia operativa y capacidades de planificación, seguimiento y evaluación.

El fortalecimiento de la gestión del Sistema Público de Vivienda (SPV) constituye una apuesta estratégica para mejorar la capacidad del Estado de diseñar, implementar y evaluar políticas habitacionales efectivas, equitativas y transparentes.

En este sentido, el PQVH 2025–2029 propone avanzar hacia una gestión más articulada, eficiente y basada en evidencia, mediante el desarrollo de herramientas de planificación, seguimiento y evaluación.

Para ello, se prevé la creación de un sistema que

permita el monitoreo y evaluación de las políticas de vivienda y hábitat. También se propone la generación de alianzas con el sector académico que aporten insumos técnicos para el análisis y la ejecución de diferentes intervenciones.

A su vez, se promoverán instancias participativas a lo largo del quinquenio, asegurando una construcción colectiva y legitimada de la política pública de vivienda. Finalmente, se priorizará la comunicación activa, entendiendo que difundir las acciones y sus avances es también parte fundamental de una gestión abierta, democrática y orientada a resultados.

■ Objetivo general:

[OG9] Fortalecer la gestión de los procesos vinculados al Sistema Público de Vivienda.

■ Objetivos específicos:

[OE20] Desarrollar un sistema informático para la gestión del SPV

[OE21] Crear un sistema de evaluación y monitoreo de las políticas de vivienda y hábitat.

[OE22] Convocar a instancias participativas durante el quinquenio.

[OE23] Generar convenios de cooperación con espacios académicos para el desarrollo de insumos técnicos de análisis y evaluación de las políticas del PQVH.

[OE24] Comunicar y difundir este Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029.

■ Programas y líneas de acción:

Programa Sistema Público de Vivienda (SPV): se desarrollará un sistema informático enfocado a potenciar la gestión de soluciones habitacionales mediante el uso de tecnología avanzada y procesos eficientes. Su construcción se plantea en dos componentes principales: un visualizador público y una componente institucional; ambos orientados a transparentar la gestión conciudadanos y organismos gubernamentales involucrados en la planificación, regulación y gestión del sector habitacional. El visualizador público será una plataforma web, diseñada para facilitar el acceso de los ciudadanos a información actualizada sobre la oferta de vivienda pública disponible. Permitirá explorar soluciones habitacionales con características detalladas, promoviendo la transparencia y mejorando la interacción entre los ciudadanos y la administración. Se implementará también en formato aplicación (app) con el objetivo de llegar a toda la población y a la mayor cantidad de usuarios, incorporando un sistema de filtros para que el acceso a la información sea amigable y arroje de forma clara los programas habitacionales a los que el usuario puede acceder. En ese sentido la georeferenciación de los programas, proyectos y demás herramientas es de suma importancia, a fin de que el usuario rápidamente pueda identificar la ubicación geográfica y/o identificar parámetros por zona que lo orienten en la búsqueda del programa que se adapta a sus posibilidades. Por su parte, la componente institucional estará dirigida a los organismos públicos encargados de la gestión habitacional. Incluirá una herramienta geográfica avanzada que permitirá a técnicos y autoridades analizar escenarios tendenciales, visualizar datos espaciales y realizar evaluaciones estratégicas para el desarrollo del sector. Para ello el sistema contará con las capas de información acordes y pertinentes para la planificación habitacional-territorial sostenible, la atención a zonas vulnerables y con riesgos ambientales.

La plataforma estará diseñada para garantizar la interoperabilidad con sistemas existentes y prevenir la incorporación de nuevas instituciones en el futuro, asegurando escalabilidad y flexibilidad. De esta forma el Sistema Público de Vivienda se posiciona como una “ventanilla única” para el acceso a la información de programas de acceso y permanencia de vivienda y el vínculo con el hábitat que los contiene.

Monitor del Sistema Público de Vivienda (MSPV): desarrollo de una herramienta para el diseño, monitoreo y seguimiento de las políticas de vivienda y hábitat, en tanto componente del Observatorio integral de dinámicas territoriales de DINOT. La propuesta es generar este espacio generador de conocimiento, desde una mirada interdisciplinar. Se busca tener datos acerca de las realidades habitacionales, formas de tenencia, funcionamiento del mercado inmobiliario, categorías de suelos, infraestructura y servicios, entre otros, apuntando a la oportunidad de realizar evaluaciones intermedias para la identificación de prioridades así como evaluar las acciones desarrolladas en el marco del PQVH y para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia.

Programa experiencias de usinas de investigación e innovación: desarrollar convenios de cooperación con espacios académicos en varias líneas disciplinares. Se promoverá la investigación en temáticas vinculadas al presente plan, con las contrapartes de la academia que se entiendan socios estratégicos para el fomento del conocimiento sobre temas habitacionales y de hábitat.

Atendiendo los desafíos que trae el cambio climático con las afectaciones a los regímenes de lluvias y las inundaciones, las olas de calor y las sequías, entre otras problemáticas, nos enfrenta-

mos a escenarios con desafíos en términos de ambiente y hábitat para las poblaciones. Por lo tanto en este contexto, los aportes desde la academia son de suma importancia para el estudio de alternativas a las localizaciones, las soluciones tecnológicas para las viviendas, la infraestructura y la planificación.

Se reglamentará y definirá los criterios de actualización y reporte del Registro Nacional de Asentamientos Irregulares (RNAI), incluyendo registros de intervenciones y elaboración de informes nacionales y temáticos. El RNAI será una fuente de información de primer nivel para conocer el avance de la política de atención a las áreas precarias, así como para aportar insumos para conocer con más profundidad la situación de las personas que habitan en estas zonas. En este sentido se fortalecerán las herramientas de apoyo a la intervención y se impulsarán líneas de investigación sobre la población objetivo de DINISU. Estas incluirán análisis temáticos en torno a distintas áreas como género, infancias, medio ambiente y empleo. Para lograr esto se

profundizará y formalizarán los mecanismos de articulación con instituciones como INE, DINAGUA, DINACC y MIDES, entre otras.

Convocatorias COAOT-COAVI: se propone realizar convocatorias anuales para la evaluación y monitoreo del PQVH, generando instancias participativas que permitan convocar a los actores vinculados a los temas de vivienda, técnicos de los diferentes ámbitos, usuarios, colectivos, la academia, sector privados, etc. para la revisión y el monitoreo de las acciones que se ejecutan con el objetivo de fortalecer, redireccionar, reorganizar o reforzar programas propuestos.

Plan de comunicación y difusión del PQVH: en línea de una mejora de la gestión se propone el diseño de un plan de comunicación y difusión del presente documento para los ciudadanos y ciudadanas donde se presente los programas y líneas de acción a través de conversatorios y conferencias, con una agenda temática anual propuesta por el MVOT.

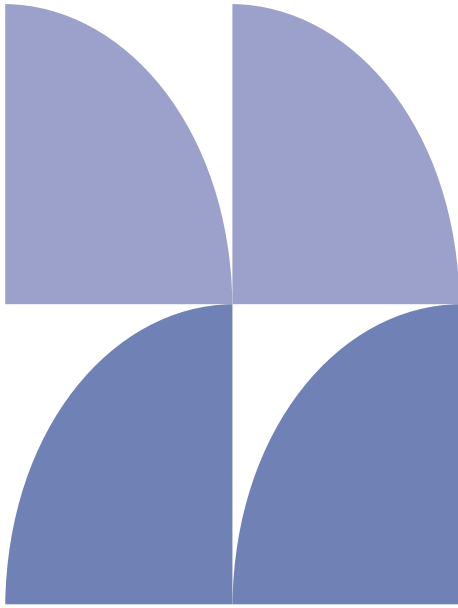


Capítulo 5

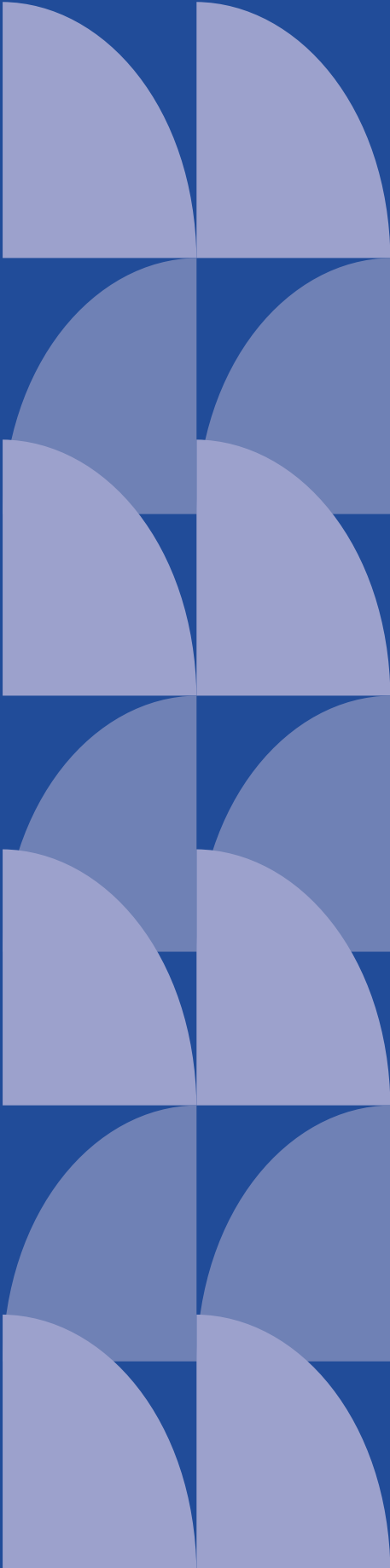
Metas

2025 – 2029





- 104.** Introducción
- 105.** Metas MVOT
- 106.** Metas ANV | Metas BHU



Introducción

A partir de los cinco lineamientos estratégicos del Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025–2029, se fijan metas cuantificadas que orientan la planificación y la asignación de recursos durante el período. Estas metas consideran tanto la continuidad de programas existentes como nuevas iniciativas, organizadas por tipo de intervención y expresadas en soluciones habitacionales o beneficios otorgados.

Lineamiento 1 – Priorizar la atención a hogares en situación de vulnerabilidad social y emergencia crítica, con enfoque en la reducción de la desigualdad. Incluye licitaciones, mejoras habitacionales y subsidios de alquiler, buscando asegurar condiciones de vida adecuadas y sostenibles. En este lineamiento se pondrá un foco especial en los hogares con niñas, niños y adolescentes.

Lineamiento 2 – Contribuir al acceso y la permanencia en la vivienda para la población excluida del mercado formal, en particular hogares de ingresos medios y medios bajos, mediante estrategias integrales, progresivas e inclusivas. Comprende cooperativas, compra y alquiler con subsidio, autoconstrucción y rehabilitación del stock público, ampliando las opciones de tenencia y mejorando la calidad habitacional.

Lineamiento 3 – Diseñar e implementar acciones en contextos urbanos y rurales, promoviendo la integración social y territorial en todo el país. Además de fomentar la cohesión territorial, sus intervenciones atienden a población en situación de vulnerabilidad social y emergencia habitacional. En este lineamiento se pondrá un foco especial en los hogares con niñas, niños y adolescentes.

Metas MVOT

Tabla 13: Metas – Lineamientos Estratégicos

Lineamiento Estratégico	Tipo	Programa	META	Totales
[L1] Priorizar la atención a hogares en situación de vulnerabilidad social y emergencia crítica, con enfoque en la reducción de la desigualdad	Nueva	Licitaciones pasivos	213	213
	Mejora del stock	Mejoras habitacionales para situación de extrema vulnerabilidad.	3.850	19.850
		Mantenimiento viviendas pasivos	16.000	
	Alquiler	Subsidios de Alquiler	2.380	5.580
		Subsidios de Alquiler pasivos	2.500	
		Vivienda asistida pasivos	700	
Total [L1]			25.643	
[L2] Contribuir al acceso y la permanencia a la vivienda para la población excluida del mercado formal, mediante el diseño e implementación de estrategias integrales, progresivas e inclusivas.	Nueva	Cooperativas	15.484	20.681
		Licitaciones para compra, Alquiler Opción a Compra, Alquiler Social	2.100	
		Compra de vivienda en el mercado	700	
		Préstamo BHU con subsidios	1.630	
		Autoconstrucción (en terreno propio y público)	767	
	Mejora del stock	Rehabilitación Urbana y Mejora del Stock Público	640	640
	Alquiler	Subsidio de Alquiler Parcial	1.200	5.000
		Garantía de Alquiler	3.800	
Total [L2]			26.321	
[L3] Diseñar e implementar acciones en contextos urbanos y rurales, promoviendo la integración social y territorial en todo el país.	Nueva	Nuevas Soluciones Habitacionales (Mevir)	2.375	4.620
		Relocalizaciones	2.245	
	Mejora del stock	Mejoramiento del stock (Mevir)	2.850	2.850
	Mejoramiento Barrial	Hogares en proyectos terminados y en ejecución	7.400	9.900
		Hogares en proyectos en etapa de formulación	2.500	
	Total [L3]			17.370
Total MVOT				69.334

Nota:

Las intervenciones que lleva adelante la DINISU implican la complementariedad entre sus programas, por lo cual la estimación de las metas contempla la redistribución de hogares entre los diferentes programas. Las metas quinquenales correspondientes a la DINISU incluyen la ejecución y finalización de las obras en curso, así como la formulación de nuevos proyectos en los cuáles se estima alcanzar 2500 hogares en todo el territorio nacional. Por último, se actualizó el total de hogares involucrados en proyectos de larga data que incluían áreas precarizadas.

Metas ANV

Tabla 14: Metas ANV

Programas	Notas	Total
Comercialización de Viviendas Libres	1	1.350
Hogares alcanzados por el Programa Andamios	2	3.500
Préstamos para Refacción	3	1.785
Reestructura de Deudas	4	15.815
Carpetas Escrituradas	5	7.500
Viviendas Promovidas en Proyectos Ley 18.795	6	22.235
Total Soluciones		52.185

Notas:

1. Incluye Ventas en Remates Extrajudiciales + inm. En oferta de fases de comercialización y llamados específicos
2. Incluye actividades relacionadas al Programa Andamios
3. Incluye Préstamos otorgados a través del programa “Credimat”
4. Incluye créditos con Partida Contingente + Partida Renovable + Refinanciaciones
5. Incluye Carpetas Escrituradas CC y SUC.
6. Incluye Viviendas en Proyectos Promovidos Activos (se excluyen las viviendas incluidas en proyectos ingresados que por alguna razón fueron denegados, desistidos o revocados)

Metas BHU

Tabla 15: Metas BHU

Programas	Total
Colocación de créditos hipotecarios	9.588
Total	9.588

Nota:

El BHU se plantea incrementar la cantidad con los siguientes énfasis:

- Incrementar su participación en el interior del país.
- Promover el acceso al crédito de un público más joven que el cliente promedio actual.
- Potenciar la capacidad de acceso al crédito de hogares de deciles de ingresos promedio menores a los clientes atendidos en el quinquenio anterior. Para esto último será fundamental la complementación con instrumentos tales como: el Fondo de Garantía de Crédito Hipotecario y subsidios del MVOT.



28

Bibliografía

Calvo, J. J., Borrás, V., Cabella, W., Carrasco, P., De Los Campos, H., Loolhaas, M., & Varela, C. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Montevideo: INE.

CEPAL (2023) *Primera infancia, desigualdades y derechos en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2023-12-28) NU. CEPAL; UNICEF. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/0a9f-ce1f-07b0-4ae5-8e15-ccabfb9c007a>

Greif, A & Fulett, D. (2024). *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política*. UNICEF. Disponible en: https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=318

INAU (2024). *INAU en cifras*. Disponible en: https://www.inau.gub.uy/media/cifras/inau-en-cifras-documento_2024.html#content

INAU (2025). *Indicadores del Sistema de Protección Especial*. Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/content-page/download/10281/3792/16>

INE (2023a). *Ficha metodológica de la Encuesta Nacional de Evaluación Censal 2023*. Disponible en: <https://www5.ine.gub.uy/documents/CENSO%202023/Ficha%20Metodol%C3%B3gica%20ENEC%202023.pdf>

INE (2023b). *Censo 2023: Crecen los hogares unipersonales*. Disponible en: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/censo-2023-crecen-hogares-unipersonales>

INE (2023c). *Población preliminar: 3.444.263 habitantes*. Disponible en: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/poblacion-preliminar-3444263-habitantes#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20Censo%202023%20la,0%2C08%25%20anual>

INE (2024a). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso*. Disponible en: <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/2024/Estimacion%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20metodo%20de%20ingreso%20anual%202024.html>

INE (2024b). *Documento metodológico. Índice de pobreza multidimensional*. Disponible en: <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/PDF/ECH/Pobreza/Metodolog%C3%ADa%20Pobreza%20Multidimensional%202024.pdf>

INE (2025). *Boletín Técnico. Ingresos de los Hogares y de las Personas. Trimestre 4 2024*. Disponible en: https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Ingresos/2024/Informe_Ingresos_T4_2024.html

INE-PIAI (2006). *Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2005 – 2006. Convenio INE - PIAI*. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20070824161851/http://www.ine.gub.uy/piai3/PIAI.pdf>

INISA (2022). *Rendición de Cuentas 2022*. Disponible en: https://inisa.gub.uy/images/Indicadores/2023/Rendicin_de_cuentas_2022.pdf

INISA (s/f). *Observatorio INISA*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tematica/observatorio-inisa>

MVOT (2020). *Guía de vivienda 2020*. Disponible: https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/files/documentos/publicaciones/GUIA_MVOT_9aEdicion.pdf

MVOTMA-OPP-SDH (2020). *Indicadores del derecho a la vivienda adecuada*. Disponible en: <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/sites/secretaria-derechos-humanos/files/documentos/publicaciones/Documento%20de%20trabajo%20Indicadores%20del%20derecho%20a%20la%20vivienda%20adecuada.pdf>

ONU (2015). *TEMAS HABITAT III Núm. 20. Vivienda*. Disponible en: https://www.habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-20_Vivienda_Mirna-SP.pdf

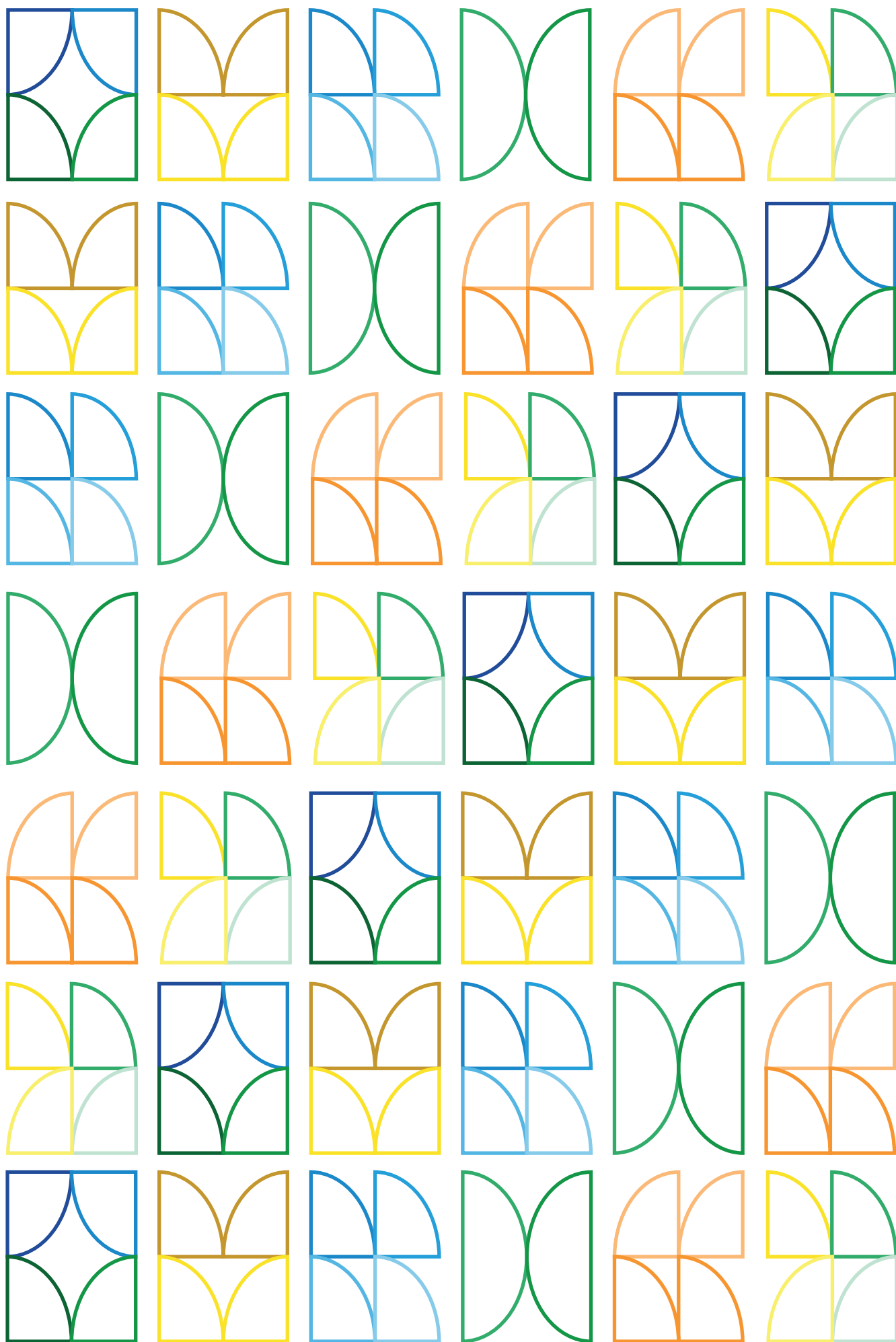
RNAI (2025a). *Documento metodológico de síntesis y descripción de resultados de la actualización cartográfica nacional de asentamientos irregulares 2024*. Disponible en: https://sit.mvot.gub.uy/descargas/pdf/Informe_metodol%C3%B3gico_RNAI_2024_actualizado.pdf

RNAI (2025b). *Documento metodológico de síntesis y descripción de resultados de la actualización cartográfica nacional del registro histórico de asentamientos irregulares 2024*. Disponible en: sit.mvot.gub.uy/descargas/pdf/Informe_metodologico_RNAI_2024_historico_actualizado.pdf

Sanjurjo, D., García, E., Rosano, F. & Fagúndez, F. (2023). *Residencia penitenciaria*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-interior/sites/ministerio-interior/files/documentos/publicaciones/MI%20Reincidencia%20Penitenciaria%20-%20Informe%20vF3.pdf>

UEM-PMB (2011). *Informe técnico: relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del Censo 2011*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/files/documentos/publicaciones/UEM%20-%20Informe%20Asentamientos%20Censo%202011.pdf>

Zanoni, W., Acevedo, P., & Guerrero, D. (2021). *Do Slum Upgrading Programs Impact School Attendance?*. <https://doi.org/10.18235/0003710>





Ministerio de Vivienda
y Ordenamiento Territorial

SPV