Infancia y vivienda

Prioridades para una agenda nacional

CÁMARA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY

unicef
para cada infancia

Infancia y vivienda
Prioridades para una agenda nacional

Cámara de la Construcción del Uruguay, CCU
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,
UNICEF Uruguay

Autores:
Agustín Greif (UNICEF Uruguay)
Darío Fuletti (UNICEF Uruguay)
Florencia Seré (Cámara de la Construcción del Uruguay)
Yanina Aniotz (UNICEF Uruguay)

Los autores agradecen a quienes fueron
entrevistados para la elaboración de este material:
Gustavo Machado (Udelar), Bettina Iribarne (MIDES),
Guillermo Alves (CAF) y Diego Hernández (UCU).

Foto de tapa:
© UNICEF UY/2013/Pirozzi

Corrección de estilo:
Leticia Ogues Carusso

Diseño gráfico:
Estudio DI CANDIA

Impresión:
Imprimex
Depósito legal:

Primera edición, Montevideo, junio de 2025

Contenido

Resumen 5

1. La importancia de la vivienda y el entorno para niños, niñas y adolescentes 6

    Impactos en la salud física 8
    Impacto en el bienestar físico y emocional 9
    Impacto en la educación 10

2. La situación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay: indicadores sobre privaciones en vivienda 12

    Privaciones en vivienda a partir de los indicadores 12
    del índice de pobreza multidimensional oficial 12
    Hacinamiento 16
    Tenencia insegura 16
    Materialidad y problemas 17
    El gasto en vivienda en relación con los ingresos del hogar 18
    Las privaciones en el entorno urbano 20
    El entorno inmediato 21
    El acceso al transporte público 23
    La segregación urbana 23

3 Las políticas de vivienda en Uruguay y su relación con la infancia 25

Características generales 25
Las soluciones habitacionales en la última década 26
Las políticas de vivienda para la infancia y la adolescencia 28

4. Pensando las políticas de vivienda: propuestas con la mirada en los niños, niñas y adolescentes 40

a) Fortalecer el monitoreo de la situación de la infancia en relación con la vivienda y el entorno 41
b) Considerar y priorizar a la infancia en la planificación de las políticas de vivienda 41
c) Asegurar que los entornos urbanos sean sensibles a las necesidades de niños, niñas y adolescentes y sus familias, articulando políticas de vivienda y urbanas 42
d) Aumentar la inversión en vivienda para niños, niñas y adolescentes y explorar nuevas modalidades de financiamiento 43
e) Integración de las políticas de vivienda mediante una ventanilla única con varias modalidades 44
f) Articulación con otras políticas sociales y priorización de grupos especialmente vulnerables 45

Referencias bibliográficas 47
Sitios web consultados 49

Anexo. Referencia a la infancia y la adolescencia en los planes quinquenales de vivienda 50

Resumen

La vivienda y su entorno son de vital importancia para el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Crear viviendas adecuadas y entornos amigables para niños, niñas y adolescentes, que garanticen seguridad, salud y acceso a servicios esenciales, debería ser una prioridad tanto para quienes formulan las políticas de vivienda y planificación urbana como para quienes las ejecutan, ya sea desde el sector público o desde el privado. Invertir en viviendas adecuadas para niños, niñas y adolescentes no solo es una cuestión de justicia social, sino también una inversión estratégica en el futuro de la sociedad.

1.

La importancia de la vivienda y el entorno para niños, niñas y adolescentes

El acceso a una vivienda adecuada satisface un conjunto de necesidades básicas y permite el desarrollo pleno de las capacidades de niños, niñas y adolescentes. Una vivienda y un entorno adecuados significan contar con un espacio apropiado para vivir, con privacidad, seguridad física, calefacción y ventilación, iluminación, acceso al agua potable y saneamiento, energía eléctrica, calidad ambiental, accesibilidad al trabajo, a la salud, a la educación, a la recreación y a la tranquilidad, a un costo asequible.

Para niños, niñas y adolescentes una vivienda adecuada es vital para su crecimiento físico, mental y emocional, garantizando que tengan un entorno seguro y estable para vivir, aprender y jugar. De esta manera, la vivienda no es importante solamente por el confort material que brinda, sino porque además impacta en múltiples dimensiones del bienestar y en el ejercicio de otros derechos.

Así, desde UNICEF-ONU Hábitat (2022), se plantea que el acceso a una vivienda adecuada contribuye a eliminar la pobreza infantil, mejorar la salud, crear entornos educativos propicios, aumentar el acceso a los servicios básicos, mejorar el bienestar, la seguridad alimentaria, la seguridad física y la movilidad. En última instancia, constituye un factor clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y construir un futuro sostenible para las próximas generaciones.

Impactos que una vivienda inadecuada tiene sobre la infancia

Fuente: UNICEF (2024).

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 refiere precisamente a lograr que las ciudades y los entornos donde habitan las personas sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y la meta 11.1 establece que hacia 2030 se deberá asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales. En las metas específicas sobre espacios públicos seguros, zonas verdes y transporte se hace referencia explícita a la infancia.[1]

Finalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño también recoge la importancia de una vivienda adecuada y en el artículo 27.3 establece que los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a las familias y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

A continuación se mencionan los principales impactos que genera el hecho de no acceder a una vivienda adecuada en un entorno saludable en niños, niñas y adolescentes. Para ello se toma como punto de partida el esquema del documento *Yo también vivo aquí. Vivienda, pobreza y derechos de infancia*, elaborado por UNICEF España en 2024. En él se agrupan los impactos en tres categorías: salud física, salud mental y educación.

Impactos en la salud física

Los niños, niñas y adolescentes que viven en condiciones inadecuadas de vivienda enfrentan numerosos problemas que pueden afectar su salud. Por ser, junto a los adultos mayores, quienes pasan más tiempo en la vivienda, están expuestos a mayor cantidad de riesgos, siendo los hogares en viviendas con materiales precarios o situaciones de hacinamiento los que suelen tener mayores riesgos de incendio o intoxicación derivados del uso de fuentes alternativas a la energía eléctrica, velas o estufas sin ventilación.

A su vez, la mala calidad constructiva y otros elementos, como la humedad, deficiencias en el aislamiento y carencias en la calefacción, tiene impacto sobre problemáticas de carácter respiratorio y genera mayor vulnerabilidad a los procesos infecciosos.

Los niveles de contaminación del aire a los que se exponen los hogares que viven en entornos contaminados es otro elemento que afecta especialmente a los niños y niñas y a personas con enfermedades crónicas. Por su parte, la evidencia indica que el saneamiento inadecuado tiene graves consecuencias

1 https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/

para la salud, ya que contribuye a la transmisión de enfermedades infecciosas, la desnutrición y el retraso del crecimiento, especialmente en niños y niñas.

Impacto en el bienestar físico y emocional

En cuanto a los impactos en la salud mental, pueden identificarse dos grandes grupos de problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes: los derivados de la convivencia en entornos de hacinamiento y la estigmatización por habitar en construcciones de mala calidad o en barrios reconocidos como asentamientos irregulares, y los generados por la incertidumbre ante no poder hacer frente al sostén económico de la vivienda.

El habitar viviendas en situación de hacinamiento, en ocasiones conviviendo con otros núcleos familiares, en general con un solo baño y utilizando los espacios comunes como habitaciones para dormir, impacta negativamente en niños, niñas y adolescentes. Estas condiciones reducen las posibilidades de privacidad e intimidad en el hogar, lo que puede generar malestar emocional, afectar el desarrollo y, en algunos casos, aumentar la exposición a situaciones de riesgo. Es importante señalar que la falta de espacio para la intimidad también puede derivar en situaciones que incrementan el riesgo de abuso hacia niñas, niños y adolescentes, sin que esto implique una relación directa entre pobreza y violencia.

El acceso a y la tenencia de la vivienda a menudo están atravesados por las desigualdades de género, que enfrentan a mujeres y niños a situaciones de violencia de género, en las que quedan expuestos a convivir con un agresor dentro del hogar o a tener que abandonar la vivienda, con las implicancias de quedar en situación de calle o pasar a vivir en un refugio para cortar el ciclo de violencia. En este sentido, siguiendo el informe *No Creas,* realizado por UNICEF Uruguay (2025), además de considerar los impactos directos en las mujeres víctimas de violencia, debe tenerse en cuenta que muchos niños, niñas y adolescentes se encuentran expuestos cotidianamente a estas situaciones de violencia e incluso se convierten en sus destinatarios directos.

A su vez, el hecho de que la vivienda no tenga espacio suficiente y convivan en ella numerosas personas produce muchas veces dificultades para mantener el orden y la higiene, lo cual puede tener como consecuencia sentimientos de vergüenza o baja autoestima en los niños y adolescentes o discriminación por parte de pares, debido, por ejemplo, al aspecto de la ropa, el olor a humedad o a humo, generando un estigma asociado a ello.

La incertidumbre sobre el sostén económico de la vivienda parecería ser un problema exclusivo para los adultos. Sin embargo, en los hogares donde los responsables sufren de estrés ante la incapacidad de pagar facturas y gastos

corrientes o deben tomar decisiones sobre el gasto que implican reducir alimentos o el consumo energético o endeudarse, los niños, niñas y adolescentes también sufren consecuencias. La investigación *Endeudamiento de los hogares y derechos de niños, niñas y adolescentes*, realizada por el Instituto de Promoción Económico Social de Uruguay (IPRU) con apoyo de UNICEF (2024), muestra claramente el impacto que esta situación tiene en los hogares más vulnerados. El estudio encuentra que el endeudamiento genera tensiones en el hogar, preocupación, angustia, estigma y condena social, y que los niños, niñas y adolescentes son conscientes de la situación —de las llamadas, de las amenazas, del estrés y la presión que atraviesan sus familiares— agudizando la vulnerabilidad del entorno en el que se desarrollan. A su vez, el estudio encuentra que, en muchos casos, los hogares recurren a préstamos para mejorar la situación de su vivienda. Adicionalmente, las mudanzas reiteradas por no poder afrontar los gastos del hogar también impactan en la salud mental de niños, niñas y adolescentes, dificultando su integración educativa y social.

En definitiva, todos los elementos mencionados tienen consecuencias en los niños, niñas y adolescentes, ya sea porque les afecta el estrés de las personas adultas del hogar o por el propio estrés generado por estas situaciones. Estas circunstancias impactan en su socialización y pueden derivar en problemas de salud mental como depresión, ansiedad, agresividad, aislamiento, falta de estima o marginación.

Impacto en la educación

Entre los elementos que impactan negativamente en niños, niñas y adolescentes en cuanto al desarrollo de las actividades educativas en una vivienda que no cuenta con las condiciones básicas de habitabilidad, se encuentra, en primer lugar, la falta de espacio para concentrarse y el no acceder a recursos básicos (material escolar, luz, temperatura adecuada). Esto puede comprometer el desarrollo escolar, lo cual a futuro tendrá impactos en los logros educativos y en sus posibilidades de inserción en el mundo laboral.

Asimismo, las consecuencias sobre la salud (ya señaladas anteriormente) también tienen un efecto en el proceso educativo: las situaciones de estrés derivan en hiperactividad, problemas de comportamiento y de relacionamiento con compañeros y profesores, y la presencia de cuadros asociados a la humedad, la falta de luz y el hacinamiento implican mayor riesgo de ausentismo escolar. Por otro lado, los factores vinculados al entorno pueden incidir también en el ausentismo, ya que vivir lejos de los establecimientos educativos, con calles sin veredas, que se tornan intransitables en días de

lluvias, con carencias en el servicio de transporte público, dificulta la normal asistencia a clases.

Por último, la inseguridad en la tenencia,[2] que implica mudanzas frecuentes, se asocia a un mayor riesgo de repetición en la educación primaria, mientras que en niños mayores y adolescentes incrementa la probabilidad de tener problemas de conducta y bajo rendimiento escolar.

2 Se utiliza para este documento la definición de tenencia segura adoptada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), pero interesa mencionar que también podría ser considerada como tenencia no segura (en tanto se encuentran en riesgo de tener que abandonar la vivienda) si los inquilinos cuentan con "contrato de palabra". Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, módulo vivienda, de 2014 (última vez que se relevó el dato), un 28% de los inquilinos declararon tener contrato de palabra. Los contratos verbales y escritos presentan proporciones similares entre hogares del quintil 1 y se encuentra que disminuye la presencia de contratos verbales a medida que aumenta el ingreso del hogar (MVOT, 2020).

2.

La situación de niños, niñas y adolescentes en Uruguay: indicadores sobre privaciones en vivienda

Se presentan a continuación distintos indicadores vinculados a privaciones en vivienda: hacinamiento, materialidad, tenencia segura y servicios básicos del hogar, siguiendo el índice de pobreza multidimensional; asequibilidad (gasto en vivienda respecto a los ingresos del hogar); y entorno urbano.

Privaciones en vivienda a partir de los indicadores del índice de pobreza multidimensional oficial

El índice de pobreza multidimensional (IPM) es una herramienta que mide la pobreza considerando diversas dimensiones del bienestar, a diferencia de la pobreza monetaria, que considera únicamente el ingreso del hogar. De esta manera, el IPM permite una mirada más estructural sobre la pobreza y complementaria a la medición monetaria, debido a que es menos sensible a variaciones coyunturales que sí afectan a los ingresos de los hogares.

Uruguay cuenta desde febrero de 2025 con un índice oficial de pobreza multidimensional, que utiliza a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) como fuente de información. El IPM de Uruguay incluye indicadores sobre educación, protección social, empleo, condiciones habitacionales y servicios básicos, relevados a nivel del hogar.[3] Las dos últimas dimensiones son las más relevantes

3 Esto significa que los indicadores clasifican al hogar en su conjunto y no a los individuos por separado. De acuerdo a las definiciones del INE (2025), se considera un hogar particular como "la persona o grupo de personas que habitan bajo un mismo techo y que al menos para su alimentación, dependiente de un fondo común".

para este informe. La dimensión de condiciones habitacionales cuenta con tres indicadores de privación: hacinamiento, tenencia segura y calidad de la vivienda; mientras que la de servicios básicos del hogar incluye saneamiento, calefacción y acceso a internet.

A continuación, se presenta el análisis de las dimensiones del IPM relacionadas con la vivienda a partir de cálculos propios realizados con datos de la ECH 2024, última disponible públicamente a la fecha de realización de este informe. El principal resultado del análisis es que los hogares con niños, niñas y adolescentes presentan un mayor grado de privaciones en prácticamente todos los indicadores, siendo el acceso a internet la única excepción.

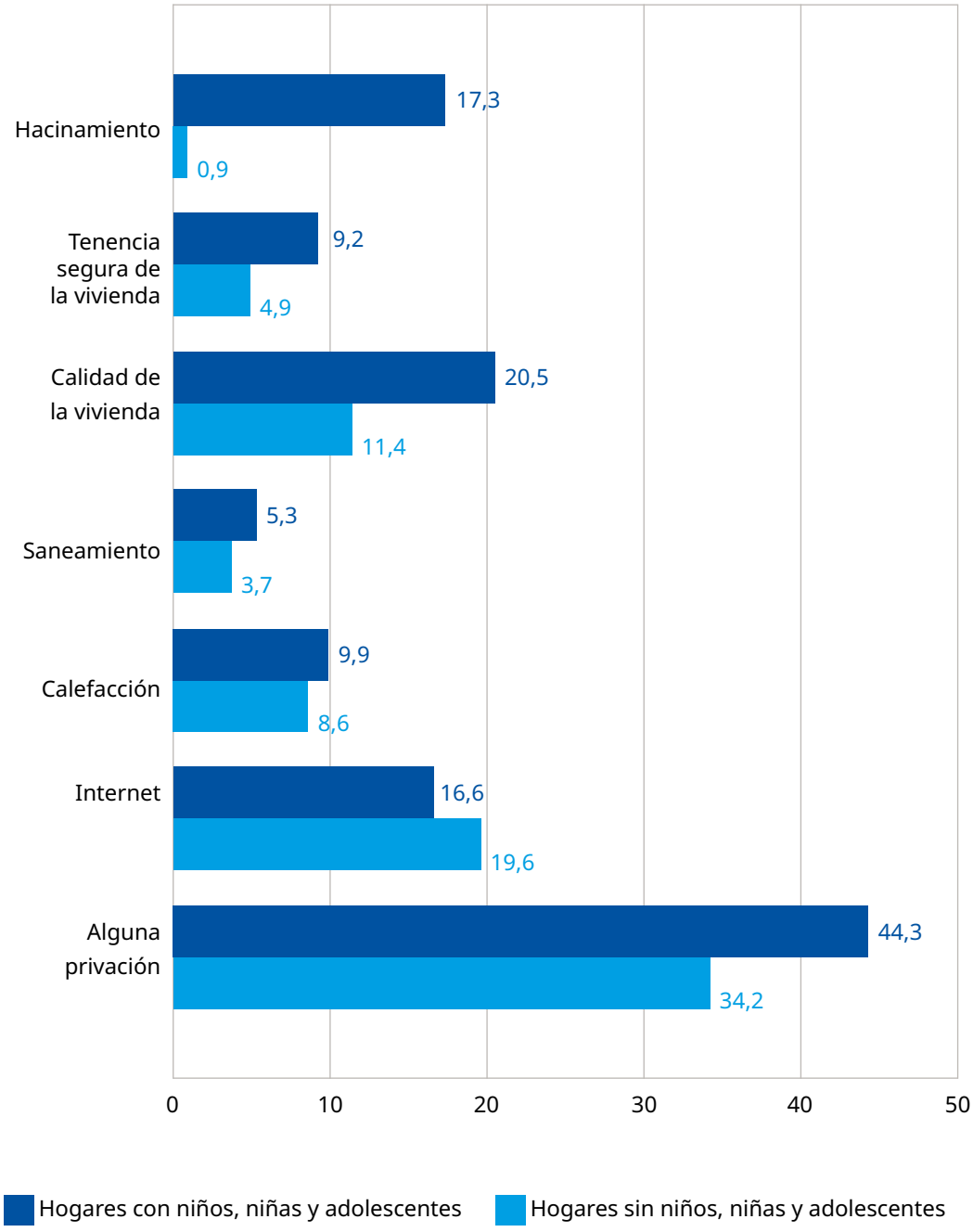
Estas prevalencias significan que 400.000 niños, niñas y adolescentes viven en hogares con al menos una privación (uno de cada dos). Las privaciones con mayor peso en ese total son el hacinamiento, que afecta a 190.000 niños, niñas y adolescentes, y los problemas de calidad y materiales de la vivienda, que alcanzan a 150.000. Por su parte, la tenencia insegura afecta a más de 80.000 niños, niñas y adolescentes.

Tabla 1. Indicadores de vivienda y servicios básicos incluidos en el IPM de Uruguay

Indicador	Definición de privación
Hacinamiento	En el hogar hay más de dos personas por habitación para dormir.
Tenencia Segura	El hogar es propietario de la vivienda (la haya o no pagado) pero no del terreno, o es ocupante de la vivienda sin permiso del propietario, o es ocupante en relación de dependencia.
Calidad de la vivienda	El hogar vive en una vivienda que se inunda cuando llueve, o que tiene peligro de derrumbe, o que tiene carencias en sus materiales. Se considera que tiene "carencia en sus materiales" cuando presenta al menos una de las siguientes características: techo liviano sin cielorraso; techo de materiales de desecho; solo contrapiso sin piso; piso de tierra sin piso ni contrapiso; paredes de ladrillos, ticholos o bloques sin terminaciones; paredes de materiales livianos sin revestimiento; paredes de materiales de desecho.
Saneamiento	La vivienda no tiene servicio sanitario, o teniéndolo no cuenta con cisterna, o no es de uso exclusivo del hogar o la evacuación no es red general, fosa séptica ni pozo negro.
Calefacción	El hogar no tiene fuente de energía para calefaccionar la vivienda.
Internet	El hogar no tiene acceso a internet (de ningún tipo, es decir, ni fija ni móvil).

Fuente: INE (2025).

Gráfico 1. Porcentaje de hogares con privaciones de vivienda según presencia de niños, niñas y adolescentes en el hogar (ECH, 2023)



Fuente: Cálculos propios a partir de los microdatos de la ECH 2023.

Hacinamiento

El indicador de hacinamiento incluido en el IPM considera que tienen una privación aquellos hogares en los que hay más de dos personas por habitación destinada para dormir, un fenómeno que ocurre casi exclusivamente en los hogares con niños, niñas y adolescentes. De cada cuatro niñas y niños, uno vive en un hogar con hacinamiento, y entre aquellos en situación de pobreza monetaria, más de la mitad.

El indicador mide la relación entre la cantidad de integrantes del hogar y las habitaciones para dormir con las que cuenta, pero no diferencia según la composición familiar de cada hogar, por lo que los hogares que enfrentan una privación son variados en cuanto a su composición. Algunas de las situaciones más frecuentes que presentan hacinamiento incluyen hogares biparentales en los que viven dos personas adultas y tres niños, niñas o adolescentes en viviendas con dos dormitorios o menos, hogares monoparentales en los que una madre convive con dos o más hijos o hijas en viviendas de un solo dormitorio, y hogares extendidos en los que dos niños, niñas y adolescentes conviven con sus padres y al menos uno de sus abuelos en viviendas de dos dormitorios o menos.

Es decir, dentro del indicador se incluyen situaciones en las que deben convivir tres niños, niñas o adolescentes en un solo dormitorio, pero también situaciones en las que los niños deben dormir con sus padres o abuelos en un mismo dormitorio por falta de espacio. Por lo tanto, para entender el fenómeno del hacinamiento y elaborar políticas para resolver estas situaciones, es importante tener en cuenta las diferentes configuraciones del hogar que pueden llevar a una privación en este indicador. A su vez, cabe señalar que algunas situaciones que no quedan comprendidas dentro del indicador también pueden reflejar carencias importantes, como hogares en los que una madre convive con un hijo o hija adolescente en una vivienda con un solo dormitorio.

Tenencia insegura

Uno de cada diez niños, niñas y adolescentes vive en hogares con inseguridad en la tenencia de la vivienda, lo que implica que el hogar es propietario de la vivienda pero no del terreno, es ocupante de la vivienda sin permiso del propietario o es ocupante en relación de dependencia. En todas estas situaciones, los integrantes del hogar están expuestos a una mayor inestabilidad y al riesgo de ser expulsados de la vivienda.

La modalidad más frecuente de tenencia insegura está conformada por aquellos casos en los que el hogar es propietario de la vivienda pero no del

terreno, seguida por las situaciones de ocupantes sin permiso del propietario. En ambos casos, se trata de modalidades particularmente prevalentes entre los hogares por debajo de la línea de pobreza e implican riesgo de desahucio.

En cuanto a los hogares ocupantes con relación de dependencia, se trata de casos en los que se les permite habitar la vivienda debido al empleo de una de las personas del hogar, por lo que puede implicar el riesgo de perder la vivienda en caso de perder el empleo. Esta situación es más común en entornos rurales, donde alcanza a uno de cada cinco niños, niñas y adolescentes.

Materialidad y problemas

Uno de cada cinco niños, niñas y adolescentes vive en viviendas con problemas constructivos. Se considera que la vivienda tiene carencias si en los pisos, paredes o techos predomina al menos una de las siguientes categorías: techo liviano sin cielorraso; techo de materiales de desecho; solo contrapiso sin piso; piso de tierra sin piso ni contrapiso; paredes de ladrillo sin terminación; paredes de material de desecho. Al desagregar por tipo de problema, observamos que los problemas que afectan a más hogares con niños, niñas y adolescentes son: contar con techo liviano sin cielorraso (10%), paredes de ladrillos, ticholos o bloques sin terminaciones (8%), y solo contrapiso sin piso (5%). En tanto, los problemas más severos, como las viviendas con materiales de desecho o con piso de tierra, afectan a un menor número de personas, pero la gravedad de estas situaciones requiere una respuesta urgente. De acuerdo al Censo 2023, 3.681 niños, niñas y adolescentes de 0 a 19 años habitaban viviendas con paredes o techos de desechos o con piso de tierra en 1.710 hogares.

Grupos particularmente vulnerables no relevados en la ECH

Cabe resaltar que el IPM se calcula mediante la ECH, que está dirigida a la población que reside en viviendas particulares y que integra hogares particulares, pero no releva las condiciones de vida de las personas que viven en hogares o viviendas colectivas. Entre los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en esta situación se incluyen 2.887 que viven en hogares residenciales del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) (UNICEF Uruguay, 2024), más de 500 que viven en refugios del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para mujeres con hijos e hijas a cargo, 316 adolescentes privados de libertad en centros del Instituto Nacional

de Inclusión Social Adolescente (INISA), 71 niños y niñas en cárceles de mujeres junto a sus madres privadas de libertad (Informativo Sarandí, 2024), entre otras situaciones. Además, tampoco releva a quienes viven en pensiones, incluyendo una proporción importante de la población migrante. Por este motivo, es importante generar fuentes de información adicional que releven las condiciones de vida de los niños y niñas en hogares o viviendas colectivas, particularmente teniendo en cuenta que la mayoría de ellos se encuentran en situaciones de particular vulnerabilidad.

En especial, la evidencia muestra que crecer en instituciones (como los centros 24 horas y muchos de los hogares colectivos) tiene implicaciones psicológicas, emocionales y físicas potencialmente perjudiciales en la infancia. Uruguay tiene una tasa de internación muy elevada de niños y niñas en relación con los niveles de pobreza y desarrollo del país, que cuadruplica el promedio regional. Una proporción importante de estas internaciones de niños y niñas se deben a razones que no están relacionadas con la violencia, incluyendo las dificultades económicas de las familias, y, en este sentido, la falta de acceso a una vivienda adecuada es un problema central (UNICEF Uruguay, 2024). De esta manera, muchas separaciones familiares y abordajes basados en la internación son evitables si se apoya integralmente al entorno familiar. En este contexto, las políticas de vivienda juegan un rol fundamental para que los abordajes de los casos de niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad económica extrema garanticen su derecho a vivir en entornos familiares protectores.

El gasto en vivienda en relación con los ingresos del hogar

Los gastos referidos a la cuota hipotecaria y, especialmente, al pago del alquiler tienen un elevado peso en el total de ingresos de los hogares. En el contexto internacional, la forma más frecuente de medir privación en la asequibilidad de la vivienda es cuando el hogar destina más de un 30% de sus ingresos a cuota hipotecaria o pago de alquiler.[4] En términos generales, la asequibilidad

4 Hulchanski (1995) plantea que el umbral ha variado de 20% a 25% y finalmente a 30%, sin que ninguno de ellos constituya un indicador científicamente justificado para determinar las necesidades de vivienda ni la capacidad de pago de un hogar. No obstante ello, es el indicador más utilizado hasta hoy y es el que considera ONU Hábitat, por ejemplo.

se define como la capacidad de los hogares de acceder a una vivienda digna sin experimentar dificultades financieras injustificadas (Makinde, 2014).

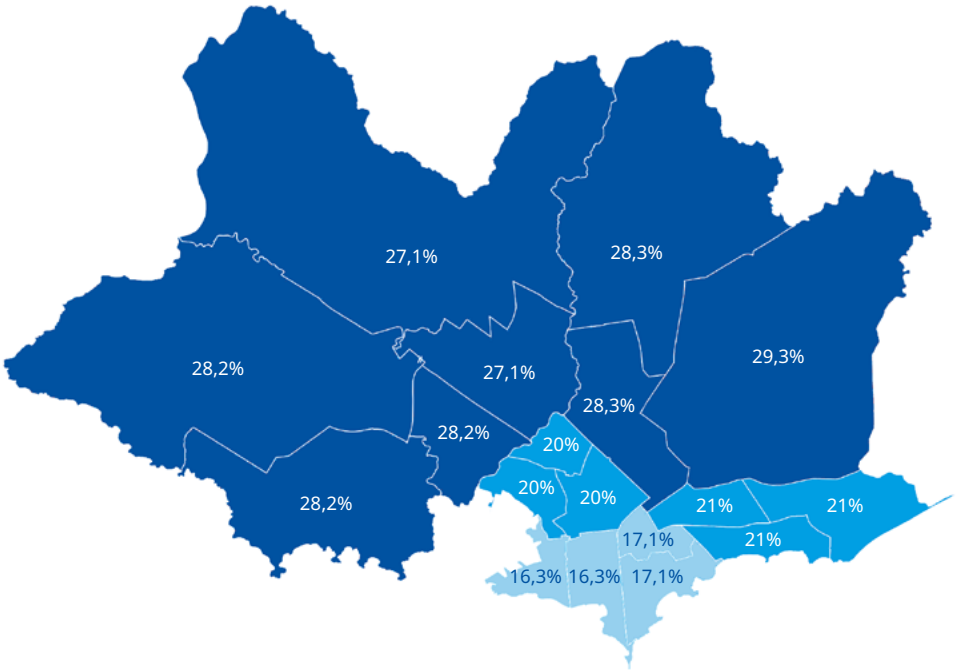
De acuerdo a estimaciones propias con datos de la ECH 2023, en Uruguay los alquileres representaban, en promedio, un 22% de los ingresos de los hogares inquilinos con niños, niñas y adolescentes. Para los hogares de menores ingresos (primer quintil), este porcentaje aumenta a 28%.[5]

En Uruguay, para el año 2023, un 18% de los hogares inquilinos con niños, niñas y adolescentes destinaba más de un 30% de sus ingresos al pago de un alquiler y esta cifra se ha mantenido más o menos estable en la última década (MIDES, s. f.). Cabe mencionar que en estos hogares viven unos 35.000 niños, niñas y adolescentes. Si se realiza el análisis por niveles de ingreso, se observa que en el primer quintil el porcentaje de hogares inquilinos que se encontraba en esta situación era significativamente mayor: 34% (uno de cada tres hogares). En el caso de la cuota hipotecaria, un 7% de los hogares que se encuentran pagando su vivienda destinaron más de un 30% de sus ingresos. Esta situación no se presenta con mayor gravedad en los hogares de menores ingresos, ya que en general ni siquiera acceden a créditos hipotecarios para lograr ser propietarios de una vivienda. Esto constituye una problemática en sí misma: la dificultad para acceder a una vivienda mediante un crédito, debido a los bajos ingresos, la informalidad y en muchos casos a un endeudamiento previo que impide conseguir garantías hipotecarias o incluso de alquiler.

Los hogares que presentan privación en términos de asequibilidad (y aquellos que sin alcanzar un 30% se acercan a esta cifra) comprometen sus posibilidades de cubrir el resto de los gastos cotidianos asociados a la vivienda (energía eléctrica, agua, gastos comunes, impuestos, calefacción, etc.), así como los que implican su mantenimiento, además de los otros gastos necesarios para la vida diaria (alimentación, salud, vestimenta, transporte, ocio, etc.). Esta situación puede llevar a adoptar estrategias alternativas, entre las cuales la más frecuente es mudarse hacia lugares donde el costo de la vivienda es menor o donde es posible ocupar terrenos y autoconstruir. Estas zonas tienen menor acceso a servicios y oportunidades. Como resultado, una parte significativa de los hogares con problemas de ingresos tienen carencias en la vivienda y se ubican en entornos inadecuados que ponen en riesgo el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

5 Como denominador se toman los ingresos disponibles, descontando ingresos imputados por transferencias en especie y por derechos de atención en salud.

Mapa 1. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 0 a 19 años según centro comunal zonal (Censo 2023)



Fuente: Paula Pereda para UNICEF con base en datos del Censo 2023.

Las privaciones en el entorno urbano

Además de las privaciones vinculadas a la materialidad y a problemas de la vivienda, a los servicios básicos y a la asequibilidad, puede considerarse que la carencia de un entorno adecuado también es una privación que afecta de manera singular el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Por lo cual es necesario contemplarla en el análisis de las políticas de vivienda y hábitat. Considerar la calle donde se ubica la vivienda, la manzana, el barrio y las posibilidades que este brinda resulta clave para terminar de comprender el concepto de vivienda adecuada.

En términos territoriales, en la ciudad de Montevideo se observa que la mayor concentración de hogares con niños, niñas y adolescentes se da en la periferia del departamento, por lo que un primer elemento que surge del análisis es la necesidad de poner especial foco de atención en esas zonas.

Asimismo, tres elementos resultan claves para analizar el entorno en el que habitan niños, niñas y adolescentes: las condiciones que faciliten la movilidad; la disponibilidad y accesibilidad a los espacios públicos; y barrios diversos y heterogéneos.

El entorno inmediato

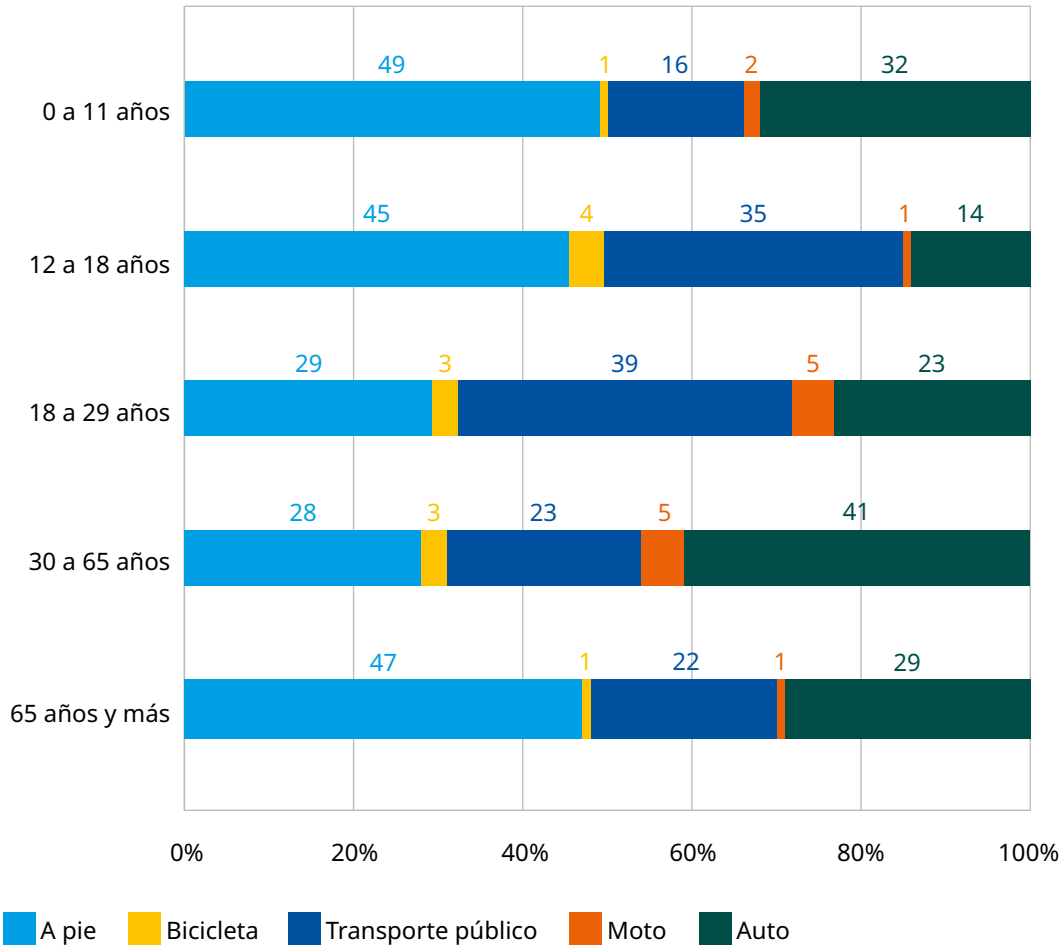
En cuanto a las condiciones que la ciudad ofrece y que afectan particularmente a la infancia, se puede afirmar que actualmente muchos entornos urbanos no cuentan con las condiciones adecuadas para que niños, niñas y adolescentes se muevan con autonomía. Las calles no siempre tienen veredas y cruces seguros en las esquinas, y la planificación urbana no garantiza en todos los casos que en la proximidad de las viviendas haya centros educativos y de cuidados, espacios públicos de calidad y centros deportivos y culturales.

Esta observación es de vital importancia en tanto la mayoría de los niños y niñas van a su centro educativo caminando y realizan la mayor parte de sus actividades en su barrio. De acuerdo a la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) 2023, un 43% de los niños y niñas de 1 a 3 años en Uruguay van a su centro educativo a pie. Por otra parte, los datos de la Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo de 2016 (Intendencia de Montevideo *et al.*, 2018) indican que, del total de los viajes realizados por los niños, niñas y adolescentes en su vida cotidiana, casi la mitad los realizaban a pie, un porcentaje considerablemente mayor que entre las personas adultas (gráfico 2). En particular, en cuanto al traslado al centro educativo, el 52% de los niños y niñas iban a su escuela a pie, y la proporción crece a 77% en el estrato socioeconómico bajo.

Dados los elevados índices de siniestralidad en tránsito (a modo de ejemplo, 24 personas de entre 0 y 17 años fallecieron en siniestros de tránsito en 2023 y 3.002 resultaron heridas, incluyendo 333 heridas graves, según el mapa de siniestralidad vial de UNASEV de 2024), así como de la percepción de inseguridad general en entornos urbanos, a la mayoría de los niños y niñas de menor edad no se les permite cruzar la calle solos y suelen caminar bajo la supervisión de personas adultas, mientras que a las y los adolescentes frecuentemente no los dejan moverse en bicicleta por la ciudad. Esta situación aumenta las necesidades de cuidados al requerir que las personas adultas dediquen tiempo a acompañar a los niños y niñas en sus viajes cotidianos o de corta distancia, o a llevarlos en transporte público o en auto a los centros educativos y actividades deportivas.

Las posibilidades de movilidad también impactan en el uso que se realice de los espacios públicos y el acceso a los servicios locales, aunque no es el único motivo. De acuerdo a los datos de la ENDIS 2023, existen disparidades en el acceso a espacios públicos en niños y niñas de menos de 5 años: los niños y niñas que viven en hogares de menores ingresos son quienes menos los usan (75,8% en el tercil 1 y 82,7% en el tercil 3). Los principales motivos declarados para no utilizar los espacios públicos son que estos no están equipados (29%), el mal estado del camino por el cual se accede (24,8%) y el mal estado general

Gráfico 2. Porcentaje de viajes realizados según medio de transporte, según tramo de edad (Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo, 2016)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo, 2016

de los espacios (23,4%) (ENDIS 2023). De esta manera, el diseño urbano inadecuado también limita las oportunidades de socialización con los pares en el barrio, reduciendo las posibilidades de desarrollar esquemas de cuidados más comunitarios, en los que la supervisión de niñas y niños no esté solamente a cargo de su familia.

El acceso al transporte público

La calidad del transporte público también es de particular relevancia para niños, niñas y adolescentes. En primer lugar, el transporte público condiciona las oportunidades laborales a las que acceden las personas adultas a su cargo. Dado que la proporción de hogares con niños, niñas y adolescentes es mayor en las zonas periféricas de las ciudades pero los empleos se concentran en mayor medida en las zonas céntricas, es importante que existan buenas posibilidades de traslado para que las familias accedan a mejores oportunidades laborales. En particular, los tiempos de traslado son una variable especialmente relevante para las personas a cargo de los cuidados de niños y niñas, sobre todo las mujeres: para poder acceder a un empleo, deben solucionar los cuidados no solamente durante el horario laboral sino también durante el tiempo de traslado. De esta manera, si los tiempos de traslado son demasiado altos, pueden resultar un obstáculo que impida acceder a trabajos de mejor calidad, limitando las posibilidades de las familias para obtener ingresos laborales que les permitan superar la pobreza. A modo de ejemplo, en Montevideo, en promedio, solo un 40% de los empleos son accesibles a 40 minutos en transporte público y el porcentaje es considerablemente menor en las zonas periféricas, particularmente las de bajos ingresos, lo que incrementa la probabilidad de desempleo (Hernández *et al.*, 2020). Por otra parte, contar con acceso a transporte público de calidad también es muy relevante para los y las adolescentes, que lo utilizan en una proporción importante de sus viajes cotidianos. El acceso a un transporte público adecuado puede afectar significativamente sus posibilidades educativas, permitiéndoles acceder a centros de educación técnica especializada y posteriormente también a mejores oportunidades de educación terciaria.

La segregación urbana

El hecho de vivir en barrios diversos y heterogéneos brinda mayores posibilidades de desarrollo en la infancia y la adolescencia. La evidencia internacional indica que el barrio en el que los niños y niñas crecen tiene un efecto muy importante sobre las oportunidades a las que accede esa persona y a sus resultados en la edad adulta. Por ejemplo, un estudio de referencia de Chetty *et al.* (2016) encuentra que mudarse durante la infancia a un barrio con menor incidencia de la pobreza mejora los desempeños educativos y los ingresos cuando la persona alcanza la edad adulta, y que el efecto es mayor cuanto menor es la edad en la que se muda, indicando que la exposición a entornos más favorables durante la niñez es determinante para sus resultados a largo plazo. En particu-

lar, el estudio encuentra que las zonas con menor concentración de pobreza, menor desigualdad, mejores centros educativos y menor criminalidad tienden a llevar a mejores resultados para los niños y niñas de familias de bajos ingresos (Chetty *et al.*, 2018).

Por el contrario, la segregación residencial que se observa en Montevideo (explicada en parte por los altos costos de la vivienda formal en las zonas céntricas y costeras de la ciudad), aunque también en el interior del país, y que implica la concentración de hogares de similares características en determinadas zonas, limita las oportunidades de interacción entre pares de diferentes niveles socioeconómicos y la generación de nuevas redes sociales. En Montevideo, la pobreza se concentra fuertemente en algunas zonas de la ciudad: en 2022, la tasa de pobreza en los municipios A, D y F superaba el 20%, mientras que en los municipios B, C y CH era de 3% o menos (Intendencia de Montevideo, 2024). Es decir, la tasa de pobreza era casi 10 veces mayor en los municipios de la periferia no costera que en los municipios céntricos y costeros. Este dato cobra particular relevancia al considerar que las zonas con mayor incidencia de la pobreza son también las que tienen un mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes.

Las zonas periféricas de Montevideo también presentan mayores niveles de violencia comunitaria. Por ejemplo, de acuerdo a los datos del Observatorio de Seguridad del Ministerio del Interior,[6] las cuatro jurisdicciones policiales con mayor tasa de homicidios se encuentran en la periferia oeste y noreste de Montevideo, zonas con un alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes.

La exclusión social y la falta de acceso a servicios en asentamientos irregulares

Todas estas carencias en el entorno urbano se combinan y potencian en los asentamientos irregulares. De acuerdo a los datos de la ECH de 2023, un 7,8% de los niños, niñas y adolescentes del país vivían en asentamientos irregulares, es decir, más de 60.000 en total. Estos entornos combinan la exclusión social (la tasa de pobreza infantil alcanza un 43% en estos asentamientos) con la precariedad habitacional y urbanística (a modo de ejemplo, la probabilidad de tener una privación en saneamiento es cinco veces más alta en los asentamientos).

La evidencia internacional indica que los programas de regularización y mejora de asentamientos tienen resultados positivos, llevando a un aumento en la inversión de los hogares en la mejora de su vivienda y en los niveles de educación (Galiani y Schargrodsky, 2010), así como en la participación laboral de las personas adultas (Field, 2005).

6 https://observatorioseguridad.minterior.gub.uy/

3.
Las políticas de vivienda en Uruguay y su relación con la infancia

Características generales

La política de vivienda en Uruguay se diseña e implementa a través del Sistema Público de Vivienda (SPV), liderado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) e integrado también por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR).

El marco conceptual a partir del que se diseña la política, así como los objetivos y metas para cada período, son plasmados en los planes quinquenales de vivienda, elaborados al inicio de cada período de gobierno. A modo de resumen, se presentan los siguientes lineamientos que han estado presentes en los últimos cuatro planes quinquenales (con mayor o menor énfasis en cada período):

- El derecho a la vivienda y a un hábitat sustentable es un derecho humano básico e incluye aspectos que tienen que ver con el entorno, desde elementos físicos hasta el acceso a servicios, posibilidades de integración social, entre otros.
- Las políticas habitacionales deben considerarse como parte de las políticas sociales, dentro del sistema de protección y bienestar social del Estado.
- Debe facilitarse el acceso y la permanencia de todos los hogares a una solución habitacional, con énfasis en los sectores más vulnerables.
- Los programas de vivienda deben contemplar la heterogeneidad de los hogares destinatarios, buscando la integración y la inclusión de los distintos sectores de población.

- Los programas de vivienda deben tender a insertarse en áreas de la ciudad adecuadamente servidas y equipadas.

Una vez que se definen los lineamientos generales, se determinan las metas para cada quinquenio, las cuales están en relación con el presupuesto asignado. Conforme a datos provenientes de las rendiciones de cuentas (OPP, s. f.), en los últimos 20 años (2005-2024) la inversión pública en vivienda se ha ubicado entre 0,4% y 0,5% del PIB aproximadamente, con un promedio anual de cerca de 277 millones de dólares.

Asimismo, representa, en conjunto con la inversión en agua y saneamiento, un 5,4% del gasto público social (GPS). Según el informe elaborado por el MIDES y UNICEF Uruguay (2024), el GPS en vivienda, ambiente, agua y saneamiento fue en 2022 de 620 millones de dólares aproximadamente, donde el principal gasto correspondió a Obras Sanitarias del Estado (OSE) (58,8%), seguido del MVOT (36,9%), En este último, el principal rubro fueron los programas de rehabilitación y consolidación urbano-habitacional.

Las soluciones habitacionales en la última década

Las diferentes soluciones que implementa el SPV para las distintos hogares y situaciones pueden agruparse en dos grandes categorías: "nuevas soluciones habitacionales" (aquellas que implican el acceso a una vivienda por parte del hogar, tanto nueva como usada, tanto en modalidad de compra como en alquiler, e impactan en el déficit cuantitativo) y "mejoramiento del *stock*" (las que refieren a una mejora de la vivienda existente, como reparaciones, refacciones, regularización de la tenencia, etc., y abordan el déficit cualitativo). Se consideran aparte de estas categorías las intervenciones realizadas en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB),[7] las garantías para alquilar a través del Fondo de Garantía para Alquileres (FGA),[8] y las soluciones brindadas por la ANV y el BHU.

De acuerdo a la información presentada en los planes quinquenales de vivienda y las memorias anuales de la gestión del gobierno nacional,[9] entre

7 Programa cuyo objetivo es garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a suelo urbano habitable, con infraestructura y servicios sociales y urbanos adecuados en pos de la integración sociourbana.

8 Puede darse la discusión en cuanto a si no debe considerarse como una nueva solución habitacional, en tanto permite a un hogar acceder a una vivienda a la cual anteriormente no accedía.

9 https://www.gub.uy/presidencia/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/memoria-anual-gestion-del-gobierno-nacional-3

Tabla 2. Cantidad de soluciones habitacionales terminadas por año, según programa. 2015-2023									
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
MVOT + MEVIR	**4.781**	**13.851**	**12.353**	**12.328**	**9.937**	**10.298**	**8.363**	**8.494**	**8.852**
Nuevas soluciones MVOT + MEVIR	3.018	3.364	3.913	3.558	3.807	2.797	3.140	3.288	3.568
Cooperativas	1.273	1.173	1.659	1.487	1.876	1.452	2.042	1.915	1.889
Construcción de viviendas	125	0	176	85	173	298	139	438	107
Construcción de viviendas para el Banco de Previsión Social (BPS)	30	32	51	87	215	42	99	95	95
Préstamos/subsidios para adquisición de vivienda usada	244	500	340	222	15	0	0	0	0
Entre Todos	0	0	0	0	0	0	0	94	187
Autoconstrucción asistida	189	654	409	618	503	227	204	81	127
Vivienda en pequeñas localidades	863	563	618	621	614	405	382	401	464
Relocalizaciones PNR FONAVI	294	442	660	438	411	373	93	142	532
Plan Juntos	0	0	0	0	0	0	181	122	167
Mejoramiento del *stock* MVOT + MEVIR	884	8.566	5.401	6.751	4.178	5.677	4.046	3.910	3.752
Préstamos/subsidios para refacciones y mejoras	269	3.706	1.596	307	349	899	846	461	285
Mejoramiento Plan Juntos	272	276	248	1.346	174	199	0	85	41
Mitigaciones	0	0	0	0	0	22	72	121	25
Reparaciones BPS	0	4.381	3.413	4.796	3.143	4.195	2.627	2.774	2.967
Reparaciones pequeñas localidad	343	203	144	302	512	362	501	469	434
PMB (MVOT)	141	0	729	12	209	250	227	122	580
Alquileres	738	1.921	2.310	2.007	1.743	1.574	950	1.174	952
ANV	**4.008**	**3.284**	**3.784**	**2.866**	**1.854**	**2.786**	**6.986**	**6.023**	**5.238**
ANV comercialización de viviendas/préstamos para refacción	1.703	1.168	1.113	1.798	894	509	641	572	444
ANV viviendas promovidas	2.074	2.074	2.509	1.532	1.072	2.189	6.175	3.579	4.078
BHU (préstamos para compra/refacción/construcción)	**1.934**	**1.210**	**1.275**	**1.334**	**782**	**597**	**811**	**2.444**	**1.160**
TOTAL SPV	**10.492**	**18.303**	**17.250**	**16.992**	**12.685**	**13.593**	**15.990**	**15.089**	**14.534**

Notas: Siguiendo los criterios utilizados en las memorias anuales, no se incluyen en la tabla las reestructuras de deudas y regularización de la ANV, las cancelaciones de escrituras del BHU, las regularizaciones de los complejos DINAVI ni las escrituraciones de viviendas de MEVIR. Algunos criterios de registro fueron cambiando en los sucesivos años. Por ejemplo, las mitigaciones antes de 2020 se incluían en otros programas. Fuente: Elaboración propia con datos de los planes quinquenales de vivienda 2015-2019 y 2020-2024 y las memorias anuales de gestión del gobierno (2020, 2021, 2022 y 2023), así como información obtenida a partir de pedido de información pública al MVOT en agosto de 2024.

2015 y 2023 se ejecutaron unas 135.000 soluciones, con un promedio anual de 15.000, siendo 9.900 las soluciones anuales del MVOT y MEVIR y unas 5.100 si se suman las de la ANV y el BHU.

De esta manera, el MVOT concentra el 60% de las intervenciones, seguido de la ANV con 25%, el BHU con 9% y MEVIR con 6%.

Al analizar las distintas categorías, se encuentra que las nuevas soluciones habitacionales del MVOT y MEVIR alcanzaron un promedio anual de casi 3.400, mientras que los mejoramientos y "otros" llegaron a las 6.500 intervenciones anuales.

Finalmente, dentro de las nuevas soluciones habitacionales ejecutadas por el MVOT y MEVIR se distinguen las cooperativas de vivienda, representando un 48,5% de ese total.

Las políticas de vivienda para la infancia y la adolescencia

Dentro de este universo de programas y soluciones implementados, cabe preguntarse cuál es la presencia de los niños, niñas y adolescentes. Para ello, en primer lugar, se indaga en el marco conceptual que sostiene el diseño y la ejecución de la política. Si se analizan los ejes conceptuales planteados al comienzo de este apartado, se observa que no hay ninguna mención específica a la infancia. De manera de profundizar en este punto, se realizó una búsqueda de los términos: *infancia*, *niños*, *niñas*, *adolescentes*, *menores de x años*, *menores a cargo*, en los últimos cuatro planes quinquenales. Los resultados se presentan a continuación.

Cabe aclarar que no siempre que aparecen esas palabras en la búsqueda significa una especial atención por parte de la política, a modo de ejemplo, el establecer que "es el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño/a, a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros de poder vivir en paz y dignidad" no implica una particular mirada hacia la infancia en pos de priorizar su atención.

Los cuatro planes quinquenales presentan escasas menciones a la infancia o la adolescencia: 5 apariciones en 2005-2009, 7 en 2010-2014, 11 en 2015-2019 y 7 en el último documento, 2020-2024. En documentos que rondan las 100 páginas, estos números no muestran una presencia destacada. La mayoría de las menciones (13 de un total de 30) se realizan en el marco del diagnóstico de situación, señalando varias veces la realidad en la que se encuentran niños, niñas y adolescentes en términos de pobreza, marginación y otras vulnerabilidades.

Los "menores a cargo" aparecen como requisito para algunos de los programas habitacionales y en el análisis de la proporción de hogares con niños, niñas y adolescentes que acceden a la política, principalmente en el último plan quinquenal.

En anexo se presenta el detalle de todas las referencias encontradas en los distintos períodos, pero un último comentario al respecto refiere a que, si bien no queda explicitado en los lineamientos generales de política de cada plan, en el recorrido por el documento se identifican algunas menciones importantes hacia la infancia, como "un convenio con INAU con el objetivo de fortalecer las capacidades de los hogares con niños, niñas y adolescentes vinculadas a este organismo, promoviendo su integración a la trama social-barrial", o, en el caso de los proyectos de relocalización, la importancia de "un abordaje conjunto con otros organismos ejecutores de políticas sociales, "bajo la premisa de garantizar el desarrollo de procesos integrales de transformación de las condiciones de vida, a través de aspectos vinculados con la generación de: mayores oportunidades de inserción laboral, acercamiento a las ofertas educativas para primera infancia, adolescentes y jóvenes, abordaje de contención y orientación frente a las problemáticas de consumo de drogas, violencia doméstica, actividades al límite de lo legal, etc.".

Como se mencionó anteriormente, el texto "menores a cargo" aparece en los documentos a la hora de presentar los requisitos para algunos de los programas. Con el objetivo de profundizar en la presencia de la infancia y la adolescencia en los programas de vivienda, se presenta a continuación un resumen de los requisitos exigidos para cada uno de ellos, indicando si se exige que el hogar cuente con niños, niñas y adolescentes a cargo o no.

Del análisis de la tabla 3 surge que únicamente para el acceso a las viviendas construidas por el MVOT (tanto en modalidad de compra como alquiler con opción a compra) se exige que en el hogar haya personas menores de 18 años o algún integrante con discapacidad. A todos los otros programas pueden inscribirse personas o familias sin niñas, niños y adolescentes, por lo cual se concluye que no hay un especial énfasis en atender a la infancia.

Para profundizar en la presencia real de niños, niñas y adolescentes en los programas de vivienda se realizó un pedido de información al MVOT referido a la cantidad de población en estos rangos etarios que fueron beneficiarios. Los programas llevados a cabo por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) no cuentan con información al respecto. En cuanto a la ANV, se estimó que el 70% de los hogares participantes en los programas de comercialización de viviendas incluían a niños, niñas y adolescentes. Finalmente, en MEVIR el 80% de los hogares beneficiarios tienen integrantes menores de 18 años.

De esta manera, aun cuando no hay políticas focalizadas en los niños, niñas y adolescentes, su presencia es significativa, existiendo, de todos modos, un amplio margen para actuar y mejorar en este sentido, ya que no solo es relevante que ingresen a los programas de vivienda sino que estos contemplen sus necesidades particulares (en cuestiones tipológicas, de servicios, de entorno, etc.).

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023		
Modalidad/ programa	**¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?**	**Requisitos/características**
Compra de vivienda nueva (viviendas construidas por el MVOT)	Sí	Refiere a viviendas construidas por el MVOT a través de licitaciones públicas y asignadas mediante sorteo público. Esta modalidad está dirigida hogares cuyos titular o titulares sean perceptores de ingresos y que tengan al menos un menor (hasta 17 años o 20 si se encuentra estudiando) o persona con discapacidad a cargo y estén interesados en comprar una vivienda nueva. Los ingresos dependerán de la cantidad de integrantes del grupo familiar, llegando a que con 5 integrantes el ingreso máximo es 96 UR. Otros requisitos son: - Contar con un ahorro previo y tener capacidad de pagar una cuota mensual. - Tener entre 18 y 60 años. - No ser propietario de ningún inmueble ni ser adjudicatario de una solución habitacional subsidiada por el Estado. - El titular o los titulares no deben tener embargos ni estar calificados con categoría 5 en la central de riesgos del Banco Central del Uruguay (BCU).[11]

11 https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/compra-vivienda-nueva-construida-mvot

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023		
Modalidad/ programa	**¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?**	**Requisitos/características**
Alquiler con opción a compra (viviendas construidas por el MVOT)	Sí	Refiere a viviendas construidas por el MVOT a través de licitaciones públicas. Esta modalidad permite que las personas que no cuentan ahorro previo puedan comprar su vivienda a través del pago de un alquiler que luego se tomará como el ahorro exigido. Los ingresos dependerán de la cantidad de integrantes del grupo familiar, llegando a que con 5 integrantes el ingreso máximo es 96 UR. Otros requisitos son: - Tener entre 18 y 55 años. - Tener a cargo al menos un menor de 18 años o de 21 años si se encuentra estudiando o persona con discapacidad, para lo que se debe presentar certificación del BPS o de la Comisión Honoraria del Discapacitado. - No ser propietario de ningún inmueble o adjudicatario de alguna solución habitacional proporcionada por el Estado. - El titular o los titulares no debe tener embargos ni estar calificado con categoría 5 en la central de riesgos del BCU.[12]

12 https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/alquiler-opcion-compra

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023

Modalidad/ programa	¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?	Requisitos/características
Viviendas para pasivos (BPS)	No	Los jubilados y pensionistas pueden acceder al uso y goce de viviendas nuevas de un dormitorio, construidas por el MVOT. El BPS realiza las inscripciones y adjudica las viviendas. Esta modalidad está dirigida a pasivos que no cuentan con una solución habitacional y perciben una jubilación o pensión contributiva del BPS de hasta un máximo de 12 UR. Las modalidades de acceso al programa son: vivienda para uso y goce y subsidio de alquiler.[13]
Entre Todos	No	Se orienta a hogares cuyos titulares cuenten con ahorro previo y tengan capacidad de pagar al menos el 70% del valor de la cuota. Otros requisitos son: - Ser mayor de 18 años (la edad máxima será la establecida por la institución financiera de preferencia). - Ahorro previo del 10% del valor de la vivienda. - Al menos uno de los titulares debe ser residente legal. - Contar con ingresos líquidos suficientes para que al menos el 70% del valor de la cuota no supere un 25% de los ingresos líquidos (ingresos nominales menos los aportes legales) del aportante. - Ser aprobado como sujeto de crédito hipotecario por la institución financiera de su preferencia. - Tener calificación aceptable de BCU. - No registrar inscripciones de embargos, reivindicaciones o incumplimiento de pensiones alimenticias. - Ser aprobado como sujeto de crédito hipotecario y contar con una calificación aceptable del BCU.[14]

13 https://repositorio.mvot.gub.uy/items/403653fa-b1f4-487b-88bc-c2735faaa26f

14 https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/quiero-acceder-vivienda

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023		
Modalidad/ programa	**¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?**	**Requisitos/características**
Cooperativas	No	Las cooperativas de vivienda son aquellas que tienen por objeto principal proveer alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda, de acuerdo a la Ley n.o 18.407 y el Decreto reglamentario 198/2012. En el sistema de ayuda mutua el aporte es la mano de obra, en el programa de ahorro previo los integrantes aportan un 15% de ahorro (7,5% al momento de escriturar y 7,5% con la adjudicación). Para acceder al préstamo hipotecario la cooperativa debe contar con un mínimo de 10 socios para construir viviendas nuevas y de 6 socios si se trata de un reciclaje, ambos con un máximo de 50. Los ingresos dependerán de la cantidad de integrantes del grupo familiar, llegando a que con 5 integrantes el ingreso máximo es 96 unidades reajustables (UR). Otros requisitos son: - Los socios titulares deben ser mayores de edad. - Residir en el territorio nacional. - No ser propietarios de una vivienda. - La cooperativa debe tener contrato firmado con un instituto de asistencia técnica autorizado por el MVOT. - Se deberá tener aprobado anteproyecto arquitectónico en la ANV para participar del sorteo entre las cooperativas. - Las cooperativas sorteadas deberán presentar el proyecto ejecutivo.[10]

10 https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/programa-cooperativas y https://repositorio.mvot.gub.uy/items/403653fa-b1f4-487b-88bc-c2735faaa26f

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023		
Modalidad/ programa	**¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?**	**Requisitos/características**
Autoconstrucción en terreno propio	No	El programa brinda la posibilidad de construir en un terreno en propiedad o cedido por un familiar. Se otorga un préstamo de hasta 205.000 UI a pagar en 15 años, con la posibilidad de obtener un subsidio a la cuota (la cual no puede superar un 25% de los ingresos). Como parte del programa cada hogar recibe asesoramiento y capacitación por parte de un equipo técnico durante todo el proceso de la obra. Los ingresos dependerán de la cantidad de integrantes del grupo familiar (variando entre 1 y 5). Si el grupo familiar tiene 1 integrante los ingresos no deberán superar las 40 UR y si tiene 5 integrantes el ingreso máximo es 96 UR. Otros requisitos son: no tener vivienda propia ni haber sido parte de un subsidio del SPV y contar con un terreno con toda la documentación al día.[15]

15 https://repositorio.mvot.gub.uy/items/403653fa-b1f4-487b-88bc-c2735faaa26f y pedido de información al MVOT (agosto de 2024).

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023		
Modalidad/ programa	**¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?**	**Requisitos/características**
Plan Juntos	No	El programa está dirigido a familias en situación de vulnerabilidad social y precariedad habitacional. Busca mejorar las condiciones de vivienda y el entorno comunitario mediante la construcción de nuevas viviendas y la rehabilitación de las existentes. Además, promueve la participación activa de las familias en el proceso de construcción, fomentando la cohesión social y el desarrollo comunitario. En coordinación con otras instituciones, trabaja en áreas territoriales críticas con un enfoque colectivo, apuntando a la mejora de las condiciones habitacionales, la participación y la integración socio comunitaria de las familias participantes. Considerando la cercanía territorial, se conforman grupos de 10 familias que trabajan junto a los equipos técnicos instalados en cada uno de los territorios.[16]
Relocalizaciones - Programa Nacional de Realojos (PNR)	No	El programa apunta a realojar a personas que habitan áreas no regularizables. Busca mejorar la calidad de vida de las familias ubicadas en territorios inundados o contaminados mediante su relocalización, brindándoles oportunidades de acceso y permanencia en una vivienda digna, así como facilitando la incorporación de esas familias a las redes de protección social vigentes. Se ejecuta a través de convenios con las intendencias, quienes presentan los proyectos de zonas que requieren relocalización.[17]

16 https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/juntos-plan-integracion-socio-habitacional

17 https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/planificaci%C3%B3n-de-gobierno/vivienda/programa-nacional-de-realojos?

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023		
Modalidad/ programa	**¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?**	**Requisitos/características**
Vivienda Rural y Pequeñas Localidades - MEVIR	No	El objetivo es contribuir a la construcción de un hábitat sostenible de la población que vive o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial) del quinquenio. Entre los diferentes tipos de intervenciones se encuentran: viviendas nuevas nucleadas, viviendas nuevas en terrenos, refacciones y ampliaciones en viviendas existentes, infraestructura productiva, mejoras prediales. Se accede a través de la inscripción en los llamados públicos a los planes de vivienda en las localidades donde MEVIR interviene. Los requisitos para acceder son: Para vivienda nucleada: - Más de 18 años con personas a cargo (niños/as o adolescentes o personas con discapacidad en situación de dependencia) o ser mayor de 21 con o sin personas a cargo. - Necesidad de vivienda comprobable. - Ingresos mensuales líquidos entre 12 UR y 40 UR para hogares con 1 o 2 integrantes (que no tengan menores de 21 años a cargo o personas con discapacidad a su cargo), ingresos líquidos mensuales entre 12 UR y 40 UR para el resto de los hogares. - Disponibilidad para cumplir con las horas de ayuda mutua. - Para intervenciones en terrenos propios: - Mayor de 18 años. - Titularidad en regla o con posibilidades de regularización. - Ingresos de hasta 60 UR.

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023		
Modalidad/ programa	**¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?**	**Requisitos/características**
Garantías de alquiler (para la población en general, para jóvenes, para retornados)	No	El Fondo de Garantía de Alquiler permite acceder un certificado de garantía con respaldo del Estado. La garantía es brindada por el MVOT en convenio con la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). En Montevideo y Canelones se solicita en las oficinas del Ministerio y en el resto del país en las oficinas de la ANV. Los requisitos son: - El/los titulares deben ser mayores de 18 años con ingresos laborales sostenidos con un mínimo de 3 meses de continuidad. - El núcleo de convivencia debe contar con un mínimo de ingreso líquido formal de 15 UR y un máximo de 100 UR (ya sean trabajadores dependientes o independientes). - No ser propietario de bienes inmuebles en el mismo departamento en que se solicita la garantía. - El monto máximo para el alquiler es de 18 UR y 21 UR si se trata de una vivienda promovida. - No ser adjudicatario de ninguna otra garantía proporcionada por el Estado ni de empresas con convenio con la CGN. Para jóvenes: - Tener entre 18 y 29 años, y estudiar o trabajar. - Contar con un ingreso líquido, individual o colectivo, de hasta 100 UR. - En caso de grupos, pueden ser de hasta 5 personas y con un mínimo de ingreso colectivo de 30 UR. - No ser propietario de bienes e inmuebles en el mismo departamento en que se solicita la garantía. - El monto máximo para alquilar es de 22,5 UR y no puede superar un 40% de el/los ingresos. - No ser adjudicatario de ninguna otra garantía proporcionada por el Estado ni de empresas con convenio con la CGN. Para retornados (convenio con el Ministerio de Relaciones Exteriores): - La Oficina de Retorno y Bienvenida del Departamento 20 realizará una selección de los potenciales beneficiarios según sus pautas de evaluación.

Tabla 3. Programas del MVOT y MEVIR para el acceso a una solución habitacional 2023

Modalidad/ programa	¿Es un requisito que el hogar cuente con niños, niñas o adolescentes?	Requisitos/características
PMB	No	El programa busca contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población residente en asentamientos irregulares y áreas degradadas, mejorando el acceso de los hogares a infraestructura básica y servicios sociales y urbanos adecuados.[18]
Préstamos/ subsidios para refacciones y mejoras	No	El MVOT ofrece préstamos sin intereses para la refacción, mejora, terminación y ampliación de viviendas. El mecanismo se lleva a cabo a través de convenios con las intendencias departamentales, quienes tienen a su cargo realizar las convocatorias. Cuenta con dos modalidades: rehabilitación urbana para la mejora del entorno barrial (hogares con ingresos menores a 15 UR) y mejoras de las condiciones edilicias (con subsidio total a hogares con ingresos menores a 25 UR y préstamos para hogares con ingresos mayores a 25 UR que puedan pagar una cuota).[19]

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de los sitios web de cada organismo.

18 https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/programas/programa-mejoramiento-barrios-0

19 https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/refaccion-mejora-terminacion-ampliacion-vivienda

Herramientas para facilitar el acceso a la vivienda a familias vulnerables con niños, niñas y adolescentes: un ejemplo en MEVIR[20]

En el año 2013 se firmó un convenio entre MEVIR y el MIDES con el objetivo de que los beneficiarios de los distintos programas del MIDES que se encontraran en situación de vulnerabilidad socioeconómica pudieran acceder a las viviendas que MEVIR pusiera a disposición en las distintas localidades del país (viviendas ya construidas en condiciones de ser readjudicadas). Desde entonces el convenio se mantiene vigente, habiéndose adjudicado 128 viviendas en esta modalidad, con un promedio de 12 viviendas por año.

La selección de la familia beneficiaria está a cargo del MIDES y el requisito excluyente es que el hogar cuente con niños, niñas y adolescentes. Actualmente, los programas que están presentando postulaciones son: Uruguay Crece Contigo, Acción Familiar y los Equipo de Atención Territorial – Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar (ETAF - CAFF) del INAU presentes en el territorio, además de las Oficinas Territoriales del MIDES.

Desde el MIDES se menciona que al día de hoy MEVIR es el único organismo con el que hay un convenio de estas características, si bien hay intenciones de extenderlo a otros programas del SPV.

Además, MEVIR trabaja desde hace años en brindar viviendas a víctimas de violencia de género, en línea con la Ley n.º 19.580, que garantiza su permanencia en el hogar. Para sus planes, incorporó cláusulas en los contratos que permiten desvincular a quienes tengan medidas cautelares por violencia de género y facilitan la cesión del contrato a la víctima y sus hijos e hijas, para prevenir que sean ellos quienes tengan que abandonar la vivienda o la lista de aspirantes en la que están, garantizando así su protección y estabilidad habitacional.

20 Elaborado a partir de información proveniente de la entrevista a la Soc. Bettina Iribarne (MIDES).

4.

Pensando las políticas de vivienda: propuestas con la mirada en los niños, niñas y adolescentes

La vivienda y el entorno en el cual habitan y crecen los niños, niñas y adolescentes es fundamental en términos de su bienestar y desarrollo. A su vez, hay evidencia internacional de que las intervenciones de políticas de vivienda generan impactos positivos en los beneficiarios. Gran parte de la evidencia se ha centrado en los efectos de la inseguridad habitacional, la calidad de la vivienda y las condiciones comunitarias en el bienestar de la familia y los niños y niñas. En el informe *Implementación de una cartera de políticas de infancia para Uruguay*, realizado por UNICEF Uruguay y The Learning for Well-being Institute (L4WB) (2025), se citan algunas de estas evidencias:

- Las malas condiciones de vivienda en los países de ingresos altos empeoraban significativamente los resultados de salud infantil (Andersen *et al.*, 2018a).
- Los problemas estructurales en la vivienda pública y el hacinamiento y los problemas de asequibilidad en el sector de alquiler privado pueden ocurrir y pueden afectar el bienestar y la cohesión familiar (Andersen *et al.*, 2018b).
- La inestabilidad habitacional y la calidad de la comunidad (violencia y seguridad) pueden reducir significativamente el compromiso parental y el progreso educativo de los niños (Kahlmeter, 2020; Cuartas *et al.*, 2018; Dunaway *et al.*, 2021).

En el caso de Uruguay, a pesar de que los datos disponibles muestran claramente que esta población es la que sufre en mayor medida las privaciones en

vivienda, las políticas y planes nacionales prácticamente no realizan menciones a la infancia y son escasas las medidas específicas para hogares con niños, niñas y adolescentes.

Ante esta situación, y en el contexto actual donde la pobreza infantil se ha puesto en el foco de atención como prioridad para el sistema político, se proponen algunos ejes a considerar en la elaboración de las políticas de vivienda.

a) Fortalecer el monitoreo de la situación de la infancia en relación con la vivienda y el entorno

Uruguay dispone de fuentes de información valiosas, como la ECH, el IPM oficial y el reciente Censo de Población, Hogares y Viviendas (2023), que permiten realizar un seguimiento periódico de las condiciones de vivienda, el acceso a servicios básicos y la composición de los hogares con niños, niñas y adolescentes. Estas herramientas permiten visibilizar las brechas de acceso y calcular el déficit habitacional en distintos niveles territoriales. No obstante, es necesario revisar las posibles omisiones en la cobertura de sectores poblacionales más vulnerables —que suelen presentar mayores privaciones— y considerar la falta de información censal actualizada sobre el entorno urbanístico, que es clave para evaluar la adecuación del entorno para la infancia y no se relevó en el Censo de 2023 (a diferencia del de 2011).

Al mismo tiempo, es fundamental que los organismos del SPV incorporen en sus registros administrativos información sistemática sobre la composición de los hogares que acceden a soluciones habitacionales, especialmente en lo que respecta a la presencia de niños, niñas y adolescentes, pero también en relación con otras variables relevantes como la discapacidad o la ascendencia étnico-racial. Esto no solo permitiría monitorear con mayor precisión si las políticas de vivienda están alcanzando efectivamente a la infancia, sino también evaluar su impacto a largo plazo en dimensiones clave como la salud, la educación y el bienestar.

b) Considerar y priorizar a la infancia en la planificación de las políticas de vivienda

A pesar de que los planes y políticas de vivienda suelen mencionar a la infancia en sus diagnósticos, en general no la incorporan de forma explícita ni sistemática como población prioritaria en los objetivos o líneas de acción. Dado el impacto fundamental que la vivienda y el entorno tienen sobre la salud, el desarrollo, la educación y el bienestar durante la infancia y adolescencia, es

necesario que exista una política de Estado de vivienda con perspectiva de infancia y que los planes nacionales, departamentales y locales de vivienda integren una perspectiva centrada en esta población.

Esto implica definir metas específicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de hogares con niños, niñas y adolescentes, y considerar mecanismos de priorización en el acceso a las soluciones habitacionales, particularmente en el caso de las familias de menores ingresos. Por ejemplo, podría establecerse que un porcentaje de las viviendas promovidas, subsidiadas o financiadas por el MVOT y MEVIR se destinen específicamente a familias con niños, garantizando además que estas viviendas sean de tamaño y características adecuadas. Existen experiencias internacionales (como Bogotá Humana, en Colombia o Minha Casa, Minha Vida, en Brasil) y antecedentes locales que pueden orientar el diseño de políticas focalizadas, combinadas con mecanismos de monitoreo para evaluar sus impactos en el corto y largo plazo.

c) Asegurar que los entornos urbanos sean sensibles a las necesidades de niños, niñas y adolescentes y sus familias, articulando políticas de vivienda y urbanas

Las condiciones del entorno son particularmente importantes para niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la planificación urbana y las soluciones habitacionales no siempre integran criterios que garanticen entornos adecuados, seguros e inclusivos para esta población. Muchas veces las viviendas destinadas a familias vulnerables se ubican en zonas periféricas, con dificultades de acceso a servicios esenciales como centros educativos, transporte público, espacios recreativos y servicios de salud. Esto reproduce desigualdades territoriales y limita las oportunidades de desarrollo infantil.

Es necesario que las políticas de vivienda se articulen con las políticas urbanas y de ordenamiento territorial, de forma de garantizar que las familias con niños, niñas y adolescentes accedan no solo a una vivienda adecuada, sino a entornos integrados, seguros y con acceso efectivo a servicios y espacios públicos de calidad. Además, es fundamental que estos entornos y viviendas estén diseñados para adaptarse al cambio climático y sus consecuencias, como las elevadas temperaturas o precipitaciones más irregulares e intensas. Por ejemplo, la incorporación de áreas verdes y la preservación de espacios naturales pueden actuar como barreras contra inundaciones y otros desastres naturales.

En esta línea, resulta clave, por un lado, avanzar en la consolidación de una política nacional de suelo que garantice predios bien ubicados, con servicios básicos (agua potable, saneamiento, electricidad), fortaleciendo las carteras de tierras. Esto permitiría asegurar que los programas habitacionales, en sus

distintas modalidades, se desarrollen en localizaciones adecuadas, promoviendo entornos más equitativos y sostenibles para el desarrollo de la infancia. El *stock* de viviendas desocupadas que reveló el Censo (un 11% del total de las viviendas) representa una oportunidad en este sentido.

Por otra parte, también se debe continuar avanzando en la regularización de asentamientos y la mejora de los entornos urbanos informales, asegurando el acceso de niños, niñas y adolescentes a servicios básicos esenciales y considerando sus necesidades en los programas de mejora barrial.

Los planes urbanos deben contemplar condiciones básicas como la movilidad peatonal segura, en especial en calles escolares y trayectos hacia la escuela, el acceso al transporte público, paradas seguras y la cercanía a centros educativos, espacios deportivos y áreas verdes. Asimismo, se debe avanzar hacia el diseño de barrios que favorezcan la socialización y el cuidado comunitario, incluyendo espacios comunes en los complejos habitacionales, zonas de encuentro intergeneracionales y configuraciones urbanas y de vivienda que promuevan la vida barrial y la autonomía de los niños y niñas.

Una incorporación plena de la perspectiva infantil en las soluciones de vivienda y en el diseño urbano debe incluir también la participación de niños, niñas, adolescentes y sus familias en los procesos de planificación, en especial en las intervenciones territoriales. Esto permite desarrollar espacios realmente adaptados a sus necesidades y fortalecer el sentido de comunidad.

d) Aumentar la inversión en vivienda para niños, niñas y adolescentes y explorar nuevas modalidades de financiamiento

Las necesidades habitacionales actuales superan ampliamente la inversión pública histórica, que ronda un 0,5% del PBI. De acuerdo con estimaciones de Altamirano para el Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción (CEEIC, 2019), a 2011 el déficit habitacional cuantitativo (es decir, viviendas nuevas que deberían construirse porque los hogares se encuentran en situación de allegamiento, en viviendas irrecuperables o en viviendas en asentamientos irregulares que deben ser relocalizados) se mantenía en torno a los 57.000 hogares en los tres primeros quintiles de ingresos. Para 2020 estimó tal rezago en una cifra similar (considerando el incremento de los hogares y las soluciones habitacionales realizadas). A esto se suma un déficit cualitativo que triplica el cuantitativo, afectando especialmente a hogares con niños, niñas y adolescentes.

Para revertir esta situación y cubrir el rezago acumulado, se estima que se deberían construir cerca de 96.000 viviendas entre 2020 y 2030, lo que requiere un aumento significativo y sostenido de la inversión pública. Si bien

pueden explorarse experiencias para reducir el costo sin bajar la calidad de la vivienda (sistemas constructivos alternativos, escalas eficientes de las intervenciones, construcción en áreas que ya cuenten con servicios), parece claro que para alcanzar un mayor número de soluciones habitacionales debe aumentarse la inversión nacional en vivienda.

Aumentar la inversión no implica exclusivamente construir nuevas viviendas. También es posible ampliar el *stock* disponible mediante la recuperación de inmuebles desocupados, una línea que ya exploran algunas intendencias y el MVOT. Asimismo, puede potenciarse la participación del sector privado a través de mecanismos como las viviendas promovidas (Ley n.º 18.795), garantizando que una proporción relevante de estas soluciones esté orientada a hogares con niños, niñas y adolescentes. Esto exige revisar los incentivos y regulaciones para asegurar tipologías adecuadas, precios accesibles y mecanismos de acceso justos (por ejemplo, a través del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios).

Además, pueden explorarse esquemas de financiamiento innovadores como las asociaciones público-privadas o la emisión de bonos sociales, siguiendo ejemplos como el de Colombia, donde BID Invest apoyó la financiación de vivienda de interés social mediante un bono emitido por La Hipotecaria, así como las herramientas de captura del valor del suelo urbano. Cualquier modalidad de financiamiento debería incorporar mecanismos que garanticen el acceso para familias con niños, niñas y adolescentes, tanto en el diseño como en la ejecución.

e) Integración de las políticas de vivienda mediante una ventanilla única con varias modalidades

Actualmente, las políticas de vivienda se encuentran fragmentadas entre diversas instituciones y modalidades (subsidios para compra, alquiler, refacción, construcción, cooperativas, entre otros). Esta dispersión dificulta el acceso para las familias, que muchas veces no conocen todas las opciones disponibles o enfrentan trámites complejos.

Se propone avanzar hacia un modelo de ventanilla única, que facilite el acceso y acompañe a las familias en la elección de la solución más adecuada a su situación. Esta ventanilla podría integrar modalidades como:

- Apoyo al alquiler formal (con subsidios o garantías)
- Créditos hipotecarios y refacción de vivienda
- Programas de autoconstrucción o de cooperativas
- Rehabilitación de viviendas vacías o degradadas
- Inversión pública en vivienda social nueva

La ventanilla única debería incorporar criterios de priorización para hogares con niños, niñas y adolescentes, facilitando el acceso a soluciones adecuadas en términos de ubicación, calidad y sostenibilidad. Esta estrategia también permitiría avanzar en la planificación territorial y urbana, articulando con las carteras de tierras a nivel nacional para asegurar predios bien ubicados, con infraestructura y servicios básicos como agua potable y saneamiento. Asimismo, es importante asegurar que los programas tengan una apropiada comunicación y difusión, para garantizar que lleguen a los hogares que los necesitan.

f) Articulación con otras políticas sociales y priorización de grupos especialmente vulnerables

La privación habitacional rara vez es una situación aislada. Muchas veces se combina con otras vulnerabilidades, por lo que es fundamental que la política de vivienda se articule con otras políticas sociales para lograr intervenciones más integradas y sostenidas. Los equipos sociales que trabajan en cercanía con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad a menudo identifican que las condiciones de vivienda son un problema central de las familias y se enfrentan al obstáculo de no poder articular adecuadamente una respuesta rápida y de calidad para estas familias. En ocasiones, esto tiene como resultado que la única respuesta que brinda el Estado sea la institucionalización, ya sea a través de un refugio o separando a los niños de sus familias mediante el ingreso a centros de 24 horas del INAU.

Considerar al hogar como unidad de intervención de múltiples políticas permite un abordaje más completo y una mayor eficacia. Esto implica facilitar el intercambio de información entre instituciones y avanzar en mecanismos de coordinación entre actores como el MIDES, las áreas sociales de las intendencias, el INAU y otros organismos que brindan seguimiento a situaciones de vulnerabilidad.

En este marco, es esencial que las políticas de vivienda ofrezcan soluciones inmediatas para grupos en situación de mayor vulnerabilidad, incluyendo:

- Familias con riesgo inminente de pérdida de la vivienda, por lo que se sugiere establecer mecanismos como subsidios temporales de alquiler o un *stock* de viviendas públicas disponibles a precios razonables.
- Mujeres que enfrentan violencia de género y sus hijos e hijas, para quienes se requiere ampliar la red de soluciones habitacionales, especialmente en el interior del país, y avanzar hacia estrategias de largo plazo que promuevan la autonomía, la inserción laboral y el acceso a cuidados.

- Jóvenes que egresan del sistema de protección de 24 horas del INAU, que deben enfrentar los múltiples desafíos de la vida autónoma (estudio, generación de ingresos, pago de vivienda y servicios) a una edad tan temprana y sin una red familiar presente.
- Mujeres con niños, niñas y adolescentes que actualmente son atendidas en refugios del MIDES, asegurando que accedan a una solución habitacional y al acompañamiento que necesiten para garantizar que se cumplan los derechos de los niños y niñas.

Estas estrategias permitirían evitar situaciones de mayor precariedad, como el ingreso a asentamientos informales, y aportarían a la estabilidad de los hogares. Es importante considerar que muchas de estas situaciones se desarrollan en contextos de informalidad, por lo que deben diseñarse soluciones flexibles.

Referencias bibliográficas

Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción (CEEIC) (2019a). *Iniciativas de política pública de vivienda para sectores de ingresos medios y medios bajos*. CEEIC.

Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción (CEEIC) (2019b).*Documento de trabajo Uruguay 2020-2030: necesidades en el sector de la vivienda*. CEEIC.

Chetty, R., y Hendren, N. (2018). The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility I: Childhood exposure effects.*The Quarterly Journal of Economics*, 133(3): 1107-1162.https://doi.org/10.1093/qje/qjy007

Chetty, R.; Hendren, N., y Katz, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the moving to opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4): 855-902.

Field, E. (2005). Property rights and investment in urban slums. *Journal of the European Economic Association Papers and Proceedings*, 3(2-3): 279-290.

Galiani, S., y Schargrodsky, E. (2010). Property rights for the poor: Effects of land titling.*Journal of Public Economics*, 94(9-10): 700-729.

Hernández, D.; Hansz, M., y Massobrio, R. (2020). Job accessibility through public transport and unemployment in Latin America: The case of Montevideo (Uruguay). *Journal of Transport Geography*, 85:102742. https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102742

Hulchanski, J. D. (1995). The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio. *HousingStudies*, 10(4): 471-491.

Informativo Sarandí (2024). Informe: Una mirada al sistema penitenciario y a la vida de los niños que nacen y crecen en él. Informativo Sarandí, Radio Sarandí 690 [en línea], 1 de noviembre. https://www.sarandi690.com.uy/2024/11/01/informe-una-mirada-al-sistema-penitenciario-y-a-la-vida-de-los-ninos-que-nacen-y-crecen-en-el/

Instituto de Promoción Económico Social de Uruguay (IPRU) y UNICEF Uruguay (2024). *Endeudamiento de los hogares y derechos de niños, niñas y adolescentes.* IPRU y UNICEF Uruguay. https://www.ipru.edu.uy/single-post/endeudamiento-de-los-hogares-y-derechos-de-ni%C3%B1as-ni%C3%B1os-y-adolescentes

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2025).*Documento metodológico índice de pobreza multidimensional*. INE.

Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2024). Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) 2023. Principales hallazgos. https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/resultados-encuesta-nutricion-desarrollo-infantil-salud-endis-2023

Intendencia de Montevideo (IM) (2024). *Información física y sociodemográfica por municipio*. IM.

Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones, Intendencia de San José, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Universidad de la República, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–Uruguay (2018). *Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo. Principales resultados e indicadores.* https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/encuesta-de-movilidad-del-area-metropolitana-de-montevideo-principales-resultados-e-indicadores

Makinde, O. O. (2014). Housing delivery system, need and demand. *Environment, Development and Sustainability*, 16: 49-69.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (s. f.). *Porcentaje de hogares que destinan más del 30% de sus ingresos al pago de la cuota de compra o de alquiler de la vivienda.* MIDES. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/porcentaje-hogares-destinan-del-30-sus-ingresos-pago-cuota-compra-alquiler-viviend

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y UNICEF Uruguay (2024). *El gasto público social en Uruguay. Distribución por edades con atención especial a la infancia*. MIDES y UNICEF Uruguay.

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) (2020). *Plan Quinquenal 2020-2024*. MVOT.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2015). *Plan Quinquenal 2015-2019*. MVOTMA.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2010). *Plan Quinquenal 2010-2014*. MVOTMA.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2005). *Plan Quinquenal 2005-2009*. MVOTMA.

Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. ONU. https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (s. f.). Portal de Transparencia Presupuestaria. Rendición de cuentas. https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional/rc

Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV) (s. f.). Mapa interactivo de indicadores de siniestralidad vial [Mapa interactivo]. https://aplicacionesunasev.presidencia.gub.uy/mapas/AdministracionMapaIndicadores/AdministracionMapaIndicadores_Alta

UNICEF y ONU-Hábitat (2022). Children, cities and housing: rights and priorities. UNICEF y UN-Habitat. https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/08/children-cities-and-housing-rights-and-priorities.pdf

UNICEF España (2024). *Yo también vivo aquí. Vivienda, pobreza y derechos de infancia*. UNICEF España.

UNICEF Uruguay y The Learning for Well-being Institute (L4WB) (2025). *Implementación de una cartera de políticas de infancia para Uruguay*. UNICEF Uruguay y L4BW [en prensa].

UNICEF Uruguay (2025). *No Creas. El impacto de la violencia contra la mujer en niños, niñas y adolescentes: hallazgos y recomendaciones en el proceso de reflexión y consulta a nivel nacional*. UNICEF Uruguay. https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=344

UNICEF Uruguay (2024). *La infancia como prioridad: seis desafíos claves de políticas públicas en Uruguay*. UNICEF Uruguay.

Sitios web consultados

https://www.fucvam.org.uy
https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/
https://www.idbinvest.org
https://www.mevir.org.uy/
https://www.un.org

Anexo

Referencia a la infancia y la adolescencia en los planes quinquenales de vivienda

Referencia a la infancia y la adolescencia en los planes quinquenales de vivienda		
Plan Quinquenal 2005-2009	1. "A su vez, los sectores pobres concentran casi un 60 % de **niños menores de 5** años"	**Diagnóstico,** situación socioeconómica.
	2. "Las formas de encarar la marginalización de **adolescentes** y jóvenes, han terminado por construir una representación de éstos como delincuentes peligrosos..."	**Diagnóstico,** situación socioeconómica.
	3. "... el trabajo no debe ser el único mecanismo para alcanzar ciudadanía efectiva [...]. Ésta no se constituye sólo por trabajadores adultos o adultas, sino por una diversidad de situaciones que se manifiestan desde los **niños** hasta los enfermos crónicos..."	**Criterios para la construcción de las políticas** habitacionales.
	4. "Esta visión segmentada del FNV y U, ha llevado a la constitución de una falacia, que dividió al mismo en un 'fondo de pasivos' y un 'fondo de activos', cuando el primero sólo atiende a algunos 'pasivos' (los jubilados del BPS cuyos ingresos son inferiores a 12 UR) y el último además de atender a la población 'activa' también atiende la demanda de vivienda de **niños**, jóvenes y jubilados del BPS cuyos ingresos superan el mínimo de 12 UR y de aquellos vinculados a otras cajas previsionales como es el caso de militares y policías"	**Financiamiento** del sistema habitacional.
	5. "En la postulación se determina un puntaje para cada postulante según la ponderación de las siguientes variables: ahorro, antigüedad del ahorro y cantidad de dependientes del jefe de hogar **menores de 14 años**"	**Población objetivo**, Programa SIAV.

Plan Quinquenal 2010-2014	1. "65 equipamientos sociales, espacios públicos, deportivos y recreativos construidos y mejorados (CAIF, Policlínicas, centros juveniles y de **niños,** centros comunitarios, plazas y parques con juegos infantiles, canchas, entre otros)"	Actuación del PIAI, **indicadores de programa.**
	2. "Existen muchos factores que condicionan la demanda real de vivienda. Uno de ellos está constituido por los ciclos vitales de las familias que integran un hogar; ello determina también gran parte de la demanda potencial con muchas posibilidades de transformarse en efectiva: jóvenes que constituyen otro hogar (solos o en pareja); que luego tienen hijos; más adelante cuando sus hijos son **adolescentes**; matrimonios que se separan o divorcian; familias que disminuyen sus integrantes"	**Diagnóstico**, situación habitacional de los hogares.
	3. "La línea de pobreza representa el costo en alimentación más otros bienes y servicios no alimentarios en función de la cantidad de miembros del hogar y de la presencia de **niños o adolescentes**"	**Diagnóstico**, MEVIR, condiciones de vida en el área rural.
	4. "Acceso de **niños** y jóvenes a Internet"	**Diagnóstico**, MEVIR, condiciones de vida en el área rural.
	5. "La segunda observación que queremos retener refiere al análisis según número de **menores de 18 años** integrantes del hogar donde el estudio propone que es mayor el impacto *(de la reforma tributaria)* cuando es mayor el número de menores en el hogar [...]. A los efectos de la vivienda esto es un dato importante ya que mejora la situación para los hogares perceptores de otras fuentes de ingreso al liberar gastos destinados a cuidado y educación de los/as hijas/os o menores a cargo"	**Diagnóstico**, situación actual.

Plan Quinquenal 2010-2014	6. "La transformación estructural se combina con componentes de una red 'moderna' de asistencia e integración social que articulan los programas de transferencia no-contributiva, la seguridad alimentaria, los programas de inclusión social, políticas de género, **infancia y adolescencia**, juventud y envejecimiento y vejez"	**Principios y criterios** rectores del plan quinquenal.
	7. "Familias que vivan o trabajen en la zona de actuación, con ingresos de entre 15 y 60 UR, con **menores a cargo**"	**Población objetivo**, Programa Lotes con servicios I y II.
Plan Quinquenal 2015-2019	1. "Es el derecho de todo hombre, mujer, joven, **niño/a**, a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros de poder vivir en paz y dignidad"	**Criterios de política.**
	2. "Especial consideración tiene la situación de déficit de los hogares con jefatura femenina y **menores a cargo.** El 11% de los hogares con déficit son de tipo monoparental (madre o padre solos con **menores a cargo**) y de estos el 87% la jefatura es femenina"	**Diagnóstico,** situación actual.
	3. "La reducción de la pobreza e indigencia continúan siendo uno de los principales desafíos a seguir trabajando, considerando que la población más afectada es la de jóvenes y **niños** y aquellos hogares en donde existe una jefa de hogar"	**Diagnóstico,** situación actual.

Plan Quinquenal 2015-2019	4. "El ciclo vital familiar cambia las necesidades habitacionales respecto al espacio y cantidad de habitaciones para residencia: jóvenes o parejas de jóvenes que luego aumentan el número de integrantes con la llegada de los hijos; necesidades habitacionales diferenciales cuando estos hijos son **adolescentes**..."	**Diagnóstico**, contexto sociodemográfico.
	5. "Tendencialmente las proyecciones muestran una disminución en la cantidad de **menores de edad (de 0 a 14 años)** y más cantidad de mayores de 65 años [...]. En consecuencia es razonable prever [...] Cambios en las relaciones de dependencia familiar en el hogar debido a la disminución de la presencia de **menores** y aumento por la mayor presencia de adultos mayores"	**Diagnóstico**, proyección a 2020.
	6. "Se suscribió un convenio con INAU con el objetivo de fortalecer las capacidades de los hogares con **niños, niñas y adolescentes** vinculadas a este organismo, promoviendo su integración a la trama socio-barrial"	Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés social, **instrumentos implementados**.
	7. "Cada proyecto de relocalización, implica además de las acciones de producción y acceso a la solución habitacional, un abordaje conjunto con otros organismos ejecutores de políticas sociales, bajo la premisa de garantizar el desarrollo de procesos integrales de transformación de las condiciones de vida, a través de aspectos vinculados con la generación de: mayores oportunidades de inserción laboral, acercamiento a las ofertas educativas para **primera infancia, adolescentes** y jóvenes, abordaje de contención y orientación frente a las problemáticas de consumo de drogas, violencia doméstica, actividades al límite de lo legal, etc."	**Criterios de política**, Plan Nacional de Relocalización.

Plan Quinquenal 2015-2019	8. "La población en los asentamientos es notoriamente más joven que la población en el Uruguay, y se caracteriza por niveles de vulnerabilidad mucho mayores, en áreas más concentradas espacialmente. Por tanto, requiere una atención focalizada y articulada con organismos especializados en la atención de **niños y jóvenes,** además de generar un hábitat digno para su desarrollo"	**Diagnóstico**, Programa de Mejoramiento de Barrios, situación actual.
	9. "Debe garantizarse una cierta prioridad en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como personas de edad, los **niños**, los incapacitados físicos, los enfermos desahuciados..."	**Criterios de política.**
	10. "El requerimiento de **menores a cargo**, responde al alineamiento de este programa con el Plan de Equidad aplicado entre 2007 y 2010, en el sentido de fortalecer el alcance y la cobertura de la política de vivienda hacia **la infancia y adolescencia"**	**Población objetivo**, Programa de Adquisición de Vivienda Construida por el MVOTMA (2, 3 y 4 dormitorios).
	11. "Requerimiento de **menores a cargo**"	**Población objetivo**, préstamos para la compra de vivienda usada.
Plan Quinquenal 2020-2024	1. "El envejecimiento puede acelerarse de manera importante si se produjera una reactivación de los flujos emigratorios a los niveles promedio de nuestro pasado reciente, o en caso de que la caída en la fecundidad se acelerara como resultado de eventuales logros de algunas políticas en curso, como las que buscan combatir el **embarazo adolescente** y la ampliación de la cobertura educativa"	**Diagnóstico**, contexto demográfico.

Plan Quinquenal 2020-2024	2. "Esta modalidad está dirigida a hogares cuyos titular o titulares sean perceptores de ingresos y que tengan al menos un **menor o persona con discapacidad a cargo"**	**Población objetivo**, construcción de viviendas por el MVOTMA a través de licitaciones públicas.
	3. "Las viviendas destinadas a esta modalidad son remanentes en conjuntos habitacionales o parte de conjuntos construidos a través de licitaciones públicas para hogares con perceptores de ingresos, **menores o discapacitados a cargo"**	**Población objetivo**, cumplimiento de metas, alquiler con opción a compra.
	4. "De acuerdo al procesamiento de los registros administrativos de DINAVI, que se ajustan a los requisitos para el acceso a esta modalidad, el tamaño medio de los hogares destinatarios es de 2,7 personas. De estos hogares, el 64% tiene **menores de edad a cargo**"	**Población destinataria**, préstamos con subsidios para la adquisición de vivienda en el mercado.
	5. "De acuerdo al procesamiento de los registros administrativos de DINAVI, que se ajustan a los requisitos para el acceso a esta modalidad, el tamaño medio de los hogares destinatarios es de 1,8 personas. De estos hogares, el 76% no tiene **menores de edad a cargo"**	**Población destinataria**, crédito hipotecario son subsidio a la cuota.
	6. **"Menores a cargo"**	**Evaluación**, cuadro resumen con el perfil de beneficiarios de los distintos programas.
	7. "Al considerar la edad, la pobreza es un fenómeno que castiga en 56 mayor medida a los **menores de edad: los menores de 6 años** muestran una pobreza de 17%, y dicho indicador se mantiene en 15% o más en los **menores de 18 años**"	**Diagnóstico.**