Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial | Dirección Nacional de Integración Social y Urbana

DIRECCIÓN NACIONAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA
Área de Diseño, Evaluación y Monitoreo

Documento metodológico de síntesis y descripción de resultados de la actualización cartográfica nacional del registro histórico de asentamientos irregulares 2024[1].

Montevideo, febrero 2025

Contenido

Introducción 2
Antecedentes 2
Metodología 3
Resultados y análisis primario de la capa 7
Conclusiones 9
ANEXOS 10
Anexo 1: Metadato asociado a la capa histórica de asentamientos irregulares 2024 10

[1] Versión ajustada con correcciones a septiembre del 2025

Introducción

La Ley 20.212 en su artículo 399 creó el Registro Nacional de Asentamientos Irregulares (RNAI)[2], en la órbita de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) con el cometido de registrar con fines administrativos y estadísticos, los ámbitos de informalidad y precariedad urbano-habitacional identificados como asentamientos irregulares.
El presente informe resume la metodología utilizada para la sistematización del registro histórico de asentamientos. El documento analiza la situación de los asentamientos irregulares en Uruguay en los años 2006, 2011, 2018[3] y la capa del año 2024, utilizando un enfoque de trazabilidad de los registros.

Con este enfoque, se busca asegurar la coherencia en la identificación de áreas como asentamientos irregulares según la definición del INE – PIAI 2006. Este proceso incluye la comparación con imágenes aéreas o satelitales de acceso público, la correlación con los registros de intervenciones del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Plan Nacional de Relocalizaciones. Además, se toman en cuenta los registros elaborados por el Observatorio de Asentamientos Irregulares de Montevideo y se aplican ajustes metodológicos alineados con las definiciones de la Unidad de Evaluación y Monitoreo del PMB.

Antecedentes

El Registro Nacional de Asentamientos Irregulares (RNAI) identifica como antecedente fundamental el censo de asentamientos INE-PIAI del año 2006. Desde entonces, la Unidad de Evaluación y Monitoreo del Programa de Mejoramiento de Barrios (UEM-PMB), en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, los gobiernos departamentales y el sistema público de vivienda, ha realizado un continuo trabajo en el registro geoespacial de asentamientos irregulares.

Hasta la creación del RNAI no existía un espacio institucionalizado responsable de llevar adelante, de forma continua, el inventario, delimitación y codificación de los asentamientos irregulares presentes en el país. Anteriormente, el país había contado con tres mapeos que daban cuenta de la cantidad y ubicación, que han sido públicos y accesibles en visualizadores institucionales (SIT- MVOT): el relevamiento INE- PIAI de 2006, la réplica de este proceso para el censo 2011 y la actualización cartográfica y metodológica de 2018. Estas tareas recayeron, por la vía de los hechos, en la UEM-PMB.

[2] Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2023/399.
[3] Las capas publicadas en estos años se encuentran validadas y disponibles públicamente a través del Sistema de Información Territorial del MVOT (https://sit.mvot.gub.uy/js/sit/).

Parte del proceso de actualización de la capa 2024 consistió, justamente, en detectar en la revisión de áreas a estudio, inconsistencias respecto a las capas 2006, 2011 y 2018. En este sentido, se detectaron una serie de omisiones e inexactitudes que generaron la necesidad de realizar una lectura caso a caso de cada geometría identificada como AI en las cuatro capas.

Metodología

Objetivos

Este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis general de los registros de asentamientos irregulares de los años 2006, 2011, 2018 y 2024. Busca, además, dar cuenta de las definiciones metodológicas y operativas utilizadas, con el propósito de desarrollar una nueva base de datos que unifique y normalice la información pre-existente.

Asimismo, se procura dar coherencia al listado de asentamientos activos y finalizados, de forma que sea coincidente con el histórico de intervenciones realizadas por el Estado, a través de diferentes agentes y programas, y otras modalidades de egreso. Esto implica realizar ajustes en los años de aparición y desaparición de cada registro en la base, de acuerdo a distintas fuentes de información.

Definición "asentamiento irregular activo"

Se considera "activo" al asentamiento desde la fecha en que alcanza todos los parámetros de la definición INE- PIAI 2006, en particular contar con 10 viviendas agrupadas. A partir del Censo INE- PIAI 2006, el país cuenta con una definición conceptual y operativa de asentamiento irregular:

> "*Agrupamiento a partir de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales*." (INE- PIAI, 2006).[4]

Procedimiento de ingreso y egreso de registros

Para incluir un asentamiento irregular en el listado histórico, se utilizan y analizan las capas de asentamientos de los años 2006, 2011, 2018 y 2024, junto con la capa histórica de asentamientos irregulares de Montevideo. También se considera la capa de intervenciones del PMB 2021, que incluye registros de asentamientos irregulares omitidos en las publicaciones anteriores.

[4] Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2005 – 2006. Convenio INE - PIAI
https://web.archive.org/web/20070824161851/http://www.ine.gub.uy/piai3/PIAI.pdf

Respecto a los criterios de baja de la capa de asentamientos activos, se analizaron las causas y se asignaron las siguientes categorías de tipo de egresos:

- *Regularización PMB*: Cuando el asentamiento fue intervenido integralmente por PIAI- PMB.
- *SPV/ID*
- *JUNTOS*
- *Otras regularizaciones*. Cuando se intervino sobre la regularización de propiedad del suelo únicamente o alguna acción parcial del gobierno departamental en infraestructura.
- *Realojo*: cuando la totalidad de las viviendas del asentamiento son demolidas y el suelo liberado y se les provee de vivienda nueva o usada.
- *Baja metodológica*. Las mimas engloban situaciones en donde el área registrada no cumple con la definición o presenta errores de registro en la base. En el primer caso, se identifican caseríos rurales, conjuntos habitacionales tugurizados, aglomerados que no llegan a las diez viviendas o fraccionamientos en donde no hay situación de irregularidad. En el segundo caso, se encuentran áreas que fueron registradas en capas diferentes con geometrías similares y códigos diferentes refieren al mismo asentamiento, por lo que se optó por reservar uno solo de los registros dando de baja el duplicado.

Las bajas metodológicas incluyen diferentes aspectos, que pueden englobarse en las siguientes siete dimensiones:

- *Ocupación irregular. Á*reas que no llegan a las diez viviendas o no cumplen con todos los aspectos de la definición y se considera relevante su registro. De la lectura de la foto satelital o aérea no es posible adjudicar un mínimo de construcciones asimiladas a viviendas en las fechas de las capas.
- *Conjunto Habitacional*. De acuerdo a la cartografía del Hábitat Social del Sistema de Información Territorial del MVOT el área señalada como AI se corresponde con un conjunto de vivienda de patrocinio público. Según los lineamientos metodológicos de PMB (2012, 2018) estos casos no se configuran como AI.
- *Condominio IMM, o Lotes IMM o baja según histórico IMM*. Casos referidos a modalidades de formalización del suelo emprendidos por la Intendencia de Montevideo, en particular a partir de la ley 13.939 (1971) (condominios).
- *Construcción ocupada irregularmente.* Casos referidos a construcciones preexistentes del tejido formal ocupadas irregularmente. También el PMB en

lineamientos metodológicos en capas anteriores dejó fuera de las capas este tipo de situaciones.

- *No constituye ocupación irregular de padrones.* Por análisis comparado de estructura catastral e información registral.
- *Registro duplicado.* Casos correspondientes a una misma área que cumple con la definición que fue delimitada y codificada de diferente forma a lo largo de diferentes capas.
- *Caserío rural. C*asos en suelo suelo rural y ocupando amplias superficies y que en la secuencia de imágenes *Google Earth* o IDE no es posible identificarles como aglomeración de al menos 10 viviendas.

Luego de determinado el motivo de egreso, corresponde la asignación de una fecha para el mismo. Para definir las fechas de egreso en los casos de egresos por intervenciones, se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- Para las regularizaciones solo a nivel de propiedad de suelo realizadas por gobiernos departamentales: fecha del plano de fraccionamiento.
- Para regularizaciones PIAI PMB que incluyen regularización dominial y obras de infraestructura, se tomaron las fechas de final de obras de acuerdo a la información manejada por DEM
- Para los asentamientos sujetos a relocalización se tomó la fecha en que mediante foto aérea es posible identificar que todas las viviendas contenidas en el perímetro de este fueron demolidas y el suelo libre de escombros. Hasta donde fue posible, esta información fue triangulada con la información disponible en DEM relativa al Plan Nacional de Relocalizaciones, siendo una línea de trabajo vigente la verificación de fechas asignadas a las bajas atribuidas a este motivo.

Las fuentes de información utilizadas para determinar la salida del listado de asentamientos vigentes fueron:

- *PMB.* Base de datos histórica sobre intervenciones PMB, cartografía 2021 de intervenciones PMB, capas 2006, 2011 y 20118 y sus respectivos informes metodológicos elaborados por UEM-PMB y disponibles actualmente en DEM.
- *PNR.* Registros históricos de intervenciones PNR disponibles en DEM.
- *GEX*. Expedientes en casos en los que existían dudas sobre naturaleza de los motivos de egreso del listado

- *IMM.* Capas vigentes y capa histórica elaborada por el Observatorio de Asentamientos de Montevideo, así como se mantuvieron reuniones periódicas con el Observatorio a partir de las cuales se identificaron diferencias en registros, nomenclaturas y codificaciones existentes entre los registros de ambas instituciones. Asimismo, se asignaron causas de baja metodológica en base a determinar presencia de lotes o condominios de la IMM.
- *Planos de mensura*. Permitieron identificar casos de otro tipo de regularización o baja metodológica.
- *Fotos aéreas y satelitales.* La interpretación de fotos aéreas y satelitales fue insumo para identificar bajas metodológicas y presencia de realojos
- *SIT-MVOT*. Utilizado principalmente para dilucidar en los casos en que se trataba de conjuntos habitacionales de la política pública de vivienda registrados como AI

Fases de trabajo

Una primera fase de la sistematización tuvo lugar en los meses de mayo a octubre de 2024 mediante la consultoría "*Normalización de los registros históricos 2006, 2011 y 2018 de altas y bajas, respecto a la situación 2023 y pautas para su seguimiento futuro*" (L. Altmann, 2024). El trabajo consistió en la creación de una base de datos unificada de los cuatro registros (2006, 2011, 2018, provisoria 2023), a fin de analizar la coherencia de permanencia o salida del listado de cada asentamiento irregular, proponiendo posibles ajustes a las situaciones en la serie histórica. A partir de la unión de éstas capas y la sumatoria de los registros del histórico de IMM y de intervenciones PIAI anteriores a 2006 codificadas, pero no integradas a las capas (INE DINOT 1998) se llega al registro en bruto preliminar de 943 registros. A partir de ésta tabla de base fueron imputados años de surgimiento y motivos preliminares de egreso a partir de imágenes aéreas y registros internos del MVOT.

Una segunda fase se desarrolló en los meses de noviembre 2024 a enero 2025, en la que el área Diseño, Evaluación y Monitoreo (DEM) de DINISU realizó una revisión de la base de datos preliminar producto de la consultoría.

Se realizó la unión de la base de datos con la información de ubicación y delimitación de las áreas, en un archivo único georreferenciado.

Se realizaron ajustes incorporando nuevos registros e información disponible, generando las categorizaciones finales en relación a los motivos de egreso del listado. De esta forma, la base de datos final consta de **962** registros.

Finalmente, se identificaron consultas a realizar a las intendencias departamentales en próximas instancias de intercambio.

Resultados y análisis primario de la capa

El proceso de trabajo dio como resultado una base de datos unificada en donde se centraliza la base de datos histórica de asentamientos y la base de bajas metodológicas. Se trata de 962 registros, considerando asentamientos irregulares activos o inactivos (871 registros), situaciones de registros que no son consideradas asentamientos irregulares y son categorizadas como bajas metodológicas (86 registros) y consultas (5). A continuación, se detalla la desagregación de los respectivos registros:

Tabla 1. Clasificación primaria de registros que componen el listado

TIPO DE REGISTRO	CATEGORIZACIÓN	Registros	Total
AI ACTIVOS	Sin observaciones	658	667
	Activos con consultas	9	
AI INACTIVOS	Intervenciones MVOT	185	204
	Otras regularizaciones	19	
BAJAS METODOLOGICAS	Lotes, condominios y otros propiedad de IMM	21	86
	Caseríos rurales	7	
	Registros duplicados	9	
	Complejos habitacionales	12	
	Ocupaciones irregulares	25	
	No corresponde	12	
CONSULTAS	Consultas a chequear con ID	5	5
Total registros			962

Las 86 bajas metodológicas se definen como registros no publicables en la medida que corresponden a casos que no debieron ser asignados como asentamientos irregulares. Dichos registros no publicables son de uso interno para DINISU, ya sea para realizar seguimiento de aquellas áreas categorizadas como ocupaciones irregulares o como base de datos de consulta. Por su parte, los casos de consulta también se definen como no publicables hasta tener el intercambio correspondiente con las intendencias departamentales.

La capa final histórica pública de asentamientos irregulares cuenta con 871 registros, siendo 667 asentamientos irregulares activos y 204 inactivos.

A continuación. se presenta la serie histórica de asentamientos resultado de las correcciones y ajustes realizados:

Tabla 1: Cantidad de asentamientos a nivel nacional en 2006, 2011, 2018. Comparativo de capas validadas y corrección base de datos histórica.

	2006	2011	2018	Marzo 2020	2024
AAII previos[5]	662	615	607		
Corrección DINISU 2023-2024[6]	657	642	680	692	667

Fuente: Elaboración propia en base a DINISU 2024, UEM PMB 2018.

Finalmente, la serie histórica por departamento con los ajustes realizados se presenta de la siguiente forma:

Tabla 2: Cantidad de asentamientos por departamento e incidencia en el total nacional para las capas validadas DINISU 2024 y corte a marzo 2020

	2006	% de incidencia	2011	% de incidencia	2018	% de incidencia	mar-20	% de incidencia	2024	% de incidencia
ARTIGAS	29	4,41	30	4,67	30	4,41	33	4,77	36	5,40
CANELONES	105	15,98	107	16,67	128	18,82	131	18,93	128	19,19
CERRO LARGO	5	0,76	5	0,78	9	1,32	12	1,73	10	1,50
COLONIA	14	2,13	13	2,02	11	1,62	11	1,59	12	1,80
DURAZNO	4	0,61	2	0,31	3	0,44	3	0,43	1	0,15
FLORES		0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
FLORIDA	5	0,76	4	0,62	5	0,74	5	0,72	3	0,45
LAVALLEJA	7	1,07	8	1,25	9	1,32	9	1,30	9	1,35
MALDONADO	20	3,04	16	2,49	12	1,76	13	1,88	13	1,95
MONTEVIDEO	384	58,45	362	56,39	347	51,03	350	50,58	345	51,72
PAYSANDU	28	4,26	31	4,83	33	4,85	30	4,34	27	4,05
RIO NEGRO	1	0,15	0	0,00	4	0,59	5	0,72	5	0,75
RIVERA	18	2,74	18	2,80	20	2,94	20	2,89	17	2,55
ROCHA	5	0,76	5	0,78	6	0,88	6	0,87	6	0,90
SALTO	15	2,28	17	2,65	28	4,12	28	4,05	25	3,75
SAN JOSE	6	0,91	9	1,40	13	1,91	14	2,02	13	1,95
SORIANO	5	0,76	6	0,93	8	1,18	8	1,16	6	0,90
TACUAREMBO	5	0,76	8	1,25	12	1,76	12	1,73	9	1,35
TREINTA Y TRES	1	0,15	1	0,16	2	0,29	2	0,29	2	0,30
TOTAL	657	100	642	100	680	100	692	100	667	100

Fuente: Elaboración propia en base a DINISU 2025, UEM PMB 2018.

[5] Los números de AAII corresponden al ajuste presentado en el informe metodológico asociado a la capa 2018.
[6] Dentro de la serie existen 10 casos que se recuperan a partir de la revisión del registro histórico pero que se encuentran pendientes de validación con intendencias departamentales.

Conclusiones

El informe detalla el enfoque metodológico y los resultados principales obtenidos en el marco de la actualización de la base de datos histórica de asentamientos irregulares en Uruguay, específicamente para los años 2006, 2011, 2018 y 2024. La construcción de esta base consolida un registro que unifica, normaliza y ajusta los datos previamente existentes, garantizando su coherencia en el tiempo y su utilidad como herramienta para la planificación y evaluación de políticas públicas.

El análisis realizado permitió identificar un total de 962 registros en todo el país, de los cuales 871 corresponden a asentamientos irregulares (667 activos y 204 inactivos). Los restantes 91 registros fueron clasificados como bajas metodológicas o consultas pendientes de resolver. Estos registros fueron categorizados en base a múltiples factores descritos en el documento, que destacan la complejidad y dinámica del fenómeno habitacional en áreas de informalidad.

Asimismo, el trabajo revisa y corrige inconsistencias presentes en capas previas, incorporando nuevas fuentes de información como imágenes satelitales, documentos cartográficos y registros departamentales.

En cuanto al egreso de registros, se identificaron diferentes tipos de intervenciones, incluyendo regularizaciones, programas estatales como el PMB, y ajustes metodológicos que excluyen registros que no cumplen con la definición de asentamiento irregular.

En términos de desafíos a futuro, el documento plantea la necesidad de continuar con la verificación de datos en consulta y el fortalecimiento del intercambio con gobiernos departamentales para la actualización continua del registro.

ANEXOS

Anexo 1: Metadato asociado a la capa histórica de asentamientos irregulares 2024

Nombre del shapefile	**AI_histórico_Uruguay_2024**	
Descripción	Shapefile que incluye las áreas que cumplieron históricamente con la definición de asentamiento irregular antes de ser dadas de baja de la capa vigente a la fecha	
Autor	Registro Nacional de Asentamientos Irregulares- Dirección Nacional de Integración Social y Urbana.	
Contacto	dinisu@mvot.gub.uy	
Tipo de Geometría	Polígono	
Sistema de coordenadas	SIRGAS ROU98	
Fecha de creación	31 Diciembre de 2024	
Ultima revisión	7 de febrero 2025	
Estado	Final	
Campos	cod_ast	Código de asentamiento (código de departamento, código de localidad censal o CCZ, numero correlativo de asentamiento dentro del área)
	nombre_ast	Nombre del asentamiento según registro documentales previos o por identificación de los vecinos.
	nombre_dpto	Nombre del departamento
	cod_dpto	Código de departamento según INE. Montevideo 01 y los restantes del 02 al 19 por orden alfabético
	nombre_loc	Nombre de la localidad censal
	loc o ccz	Código de localidad censal vigente al momento de ser ingresado al listado de AI (interior). Centro Comunal Zonal para Montevideo.
	año_desde	Año a partir del cual existe registro de que cumple con la definición de AI (para caso Montevideo se extrae del Observatorio de Asentamiento. https://montevideo.gub.uy/observatorio-asentamientos) Para el interior surge por contraste de foto área o satelital.
	Año_hasta	Corresponde al año a partir del cual finaliza la intervención física o de regularización de propiedad del suelo, de acuerdo con los criterios señalados anteriormente.