Documento metodológico de la actualización cartográfica nacional del registro histórico de asentamientos irregulares 2025

Informe técnico
JULIO 2026

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

Contenido

Introducción 3

Antecedentes 3

Metodología 4

Incorporación de nuevas áreas al registro histórico 4

Resultados 6

Conclusiones 7

ANEXO 9

Metadato asociado a la capa de asentamientos irregulares históricos al 2025 9

Introducción

La Ley 20.212 en su artículo 399 creó el **Registro Nacional de Asentamientos Irregulares** (RNAI)[1], 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 **actualización del registro histórico de asentamientos**. El documento analiza la situación de los asentamientos irregulares en Uruguay en los años 2006, 2011, 2018[2] y la capa del año 2024, utilizando un enfoque de trazabilidad de los registros.

De esta forma, 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 la Intendencia de Montevideo y se aplican ajustes metodológicos alineados con las definiciones de la Unidad de Evaluación y Monitoreo del PMB.

El objeto del presente documento pone el foco en el proceso actualización de la capa nacional de asentamientos irregulares históricos, con fecha de corte al 31 de diciembre de 2025. Esta capa reúne las áreas que, habiendo cumplido con la definición operativa de asentamiento irregular adoptada por el INE - PIAI en 2006, posteriormente dejaron de cumplirla.

El informe tiene como objetivo documentar los criterios metodológicos, las fuentes de información y los procedimientos aplicados para integrar y normalizar los registros históricos, determinar los motivos y fechas de egreso de la capa de asentamientos vigentes, corregir inconsistencias presentes en las capas anteriores y conformar una base georreferenciada trazable y coherente en el tiempo. Asimismo, presenta los principales resultados de la actualización y las características de la capa generada.

Antecedentes

El 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

[1] Disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2023/399
[2] 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/).

gobiernos departamentales y el sistema público de vivienda, ha realizado un continuo trabajo en el registro geoespacial de asentamientos irregulares.

La creación del RNAI genera un espacio institucional con la competencia 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.

Parte del proceso de actualización de la capa 2024 (el primero en el marco del RNAI) consistió en detectar en la revisión de áreas a estudio, inconsistencias respecto a las capas 2006, 2011 y 2018. En este sentido, se identificaron una serie de omisiones e inexactitudes que generaron la necesidad de realizar una lectura caso a caso de cada geometría identificada como asentamiento irregular en las cuatro capas. Este proceso tuvo continuidad durante el proceso de actualización de la capa 2025.

Normalización de los registros históricos

Para garantizar la consistencia y la coherencia histórica de la información, se llevó a cabo un procedimiento de sistematización en dos fases:

1. Fase 1 (2024): **Creación de una base de datos unificada** que integró las series históricas de altas y bajas de los registros de 2006, 2011, 2018 y la versión provisoria e interna de 2023. A esta esta base se incorporaron capas geográficas e información codificada de relevamientos de la Intendencia de Montevideo (IM) y del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) previos a 2006. A partir de este registro de base **fueron imputados años de surgimiento y motivos de egreso** analizando imágenes aéreas y registros internos del MVOT.

2. Fase 2 (2024 – 2025): El área de Diseño, Evaluación y Monitoreo (DEM) – DINISU llevó a cabo una revisión de la base preliminar logrando la unificación de la base de datos con la delimitación espacial de las áreas en un **único archivo georreferenciado.** Se realizaron ajustes incorporando nuevos registros e información disponible, generando las categorizaciones finales en relación a los motivos de egreso del listado.

Metodología

La actualización de la capa de asentamientos irregulares históricos al 2025 retoma el proceso de trabajo iniciado en la elaboración de la capa 2024. Este proceso de actualización consta de las siguientes etapas:

Incorporación de nuevas áreas al registro histórico

Para incluir un asentamiento irregular en el listado histórico, se analizan las causas por las cuales el área deja de cumplir con la definición de asentamiento irregular. A

partir del Censo INE- PIAI 2006, el país cuenta con la siguiente 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).

Se definen las siguientes categorías que motivan la baja de las áreas del registro de asentamientos vigentes.

Bajas por intervenciones

Las bajas por intervenciones incluyen diferentes acciones, que se engloban en las siguientes categorías:

- **Regularización PMB:** Cuando el asentamiento fue intervenido integralmente por Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB – DINISU)
- **SPV/ID:** Cuando el asentamiento fue intervenido integralmente a través del Sistema Público de Vivienda y/o la Intendencia Departamental
- **Juntos:** Cuando el asentamiento fue intervenido integralmente por el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos (Juntos – DINISU)
- **Relocalización:** cuando la totalidad de las viviendas del asentamiento son demolidas y se les provee a los beneficiarios de una vivienda nueva o usada en otra ubicación.
- **Otras regularizaciones.** Cuando se intervino sobre la regularización de propiedad del suelo únicamente o alguna acción parcial del gobierno departamental en infraestructura.

Bajas metodológicas

Estas bajas no forman parte de la capa pública de asentamientos irregulares históricos en el entendido que las mismas no debieron ser registradas con anterioridad. Se trata de una corrección metodológica y no del registro de cambios o intervenciones en el área. 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.

Las mismas englobaron situaciones en donde se verifica que el área no cumplía con la definición o presentaba errores de registro en la base. En el primer caso, se identifican: caseríos rurales, conjuntos habitacionales tugurizados, ocupaciones que no llegan a las diez viviendas o fraccionamientos en donde no hay situación de irregularidad. En el segundo caso, se identifican áreas que fueron registradas en capas diferentes con geometrías similares, y códigos diferentes, y que refieren al mismo asentamiento, por lo que se opta por reservar uno solo de los registros dando de baja el duplicado.

Fechas de egreso de la capa de asentamientos vigentes

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

- Para las regularizaciones solo a nivel de propiedad de suelo realizadas por gobiernos departamentales, se toma la fecha del plano de fraccionamiento.
- Para regularizaciones del PMB que incluyen regularización dominial y obras de infraestructura, se tomaron las fechas del certificado de final de obras.
- Para relocalizaciones totales se toma la fecha en que mediante fotografías es posible identificar que todas las viviendas contenidas en el perímetro de este fueron demolidas, de no contar con foto actualizada, se toman como datos los Certificados de Fin de Obra de las relocalizaciones, procesos de comodatos de viviendas entregadas y/o informes sobre el comienzo de obras de re significación del suelo liberado.

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

- Intercambios con Gobiernos Departamentales en el marco de los convenios de cooperación técnica entre la DINISU y las Intendencias Departamentales.
- Observatorio de Asentamientos de Montevideo. Capa vigente y capa histórica elaborada por el Observatorio de Asentamientos de Montevideo de la Intendencia de Montevideo.
- Reportes de la División de Evaluación y Monitoreo - DEM (DINISU).
- Informes de la Unidad de Coordinación y Desarrollo de Proyectos - UCDP y la Unidad de Proyectos y Obras - UPO (DINISU). Certificados de Finales de Obra, entrega de viviendas, obras de re significación.
- Gestión de Expedientes Electrónicos (GEX). Expedientes pertenecientes al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
- Interpretación de fotos aéreas y satelitales (Visualizador IDE y Google Earth)

Resultados

Las capas finales públicas de asentamientos irregulares (2025) cuentan con 881 registros, siendo 661 asentamientos irregulares vigentes (activos) y 220 asentamientos irregulares históricos (inactivos)

El proceso de actualización da como resultado una base de datos unificada en donde se centraliza la base de datos histórica de asentamientos y la base de bajas metodológicas y/o en consulta. Se trata de un registro total de 973 áreas georreferenciadas y codificadas, considerando asentamientos irregulares activos o

inactivos (881 registros) y situaciones de registros que no son consideradas asentamientos irregulares y que fueron categorizadas como bajas metodológicas y/o en consulta (92 registros). A continuación, se detalla la desagregación de los respectivos registros:

Tabla 1. Clasificación de base de datos que compone el registro.

Categorización	Tipo de registro		Total
AI ACTIVOS	Capa se asentamientos vigentes (2025)	661	881
AI INACTIVOS	Capa de asentamientos históricos	220	
Bajas metodológicas y/o en consulta	Registros no publicables		92

Fuente: Elaboración propia en base a RNAI 2024 (DINISU)

Se mantienen como registros no publicables las 92 bajas metodológicas y/o en consulta 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 identificadas como ocupaciones irregulares o como base de datos de consulta. Por su parte, los casos de consulta también se definen como no publicables hasta cerrar el intercambio correspondiente con las intendencias departamentales.

Publicación de los datos

La versión 2025 de la capa de asentamientos irregulares históricos se encontrará disponible en el visualizador del **Sistema de Información Territorial** (SIT) del Geoportal del Ministerio (MVOT) dentro de la categoría Hábitat y Vivienda. En el Anexo de este documento se puede ver el detalle de los metadatos asociados a la misma.

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. 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 973 registros en todo el país, de los cuales 881 corresponden a asentamientos irregulares (661 activos y 220 inactivos). Los restantes 92 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 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.

ANEXO

Metadato asociado a la capa histórica de asentamientos irregulares 2025

Información sobre el recurso

Producto	Asentamientos irregulares históricos (2025)
Palabras clave	Asentamientos Irregulares Integración social y urbana Precariedad urbano-habitacional
Idioma	Español
Identificador del recurso	RNAI_2025_historico
Clasificación	Límites
Restricciones legales	El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial a través de su Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) es el organismo titular de los derechos sobre este conjunto de datos disponible, de acuerdo a la Ley 20.212 que en su artículo 399 creó el Registro Nacional de Asentamientos Irregulares (RNAI) en la órbita de la DINISU, con el cometido de registrar con fines administrativos y estadísticos, los ámbitos de informalidad y precariedad urbano-habitacional identificados como asentamientos irregulares.
Contacto para el recurso	Dirección Nacional de Integración Social y Urbana Misiones 1408, Piso 2. Montevideo, UY, 11.000, Uruguay. Correo electrónico: dinisu.planificacionymonitoreo@mvot.gub.uy
Propietario	MVOT - DINISU (+598) 2 917 07 10
Estado	Terminado

Información técnica:

Frecuencia de actualización	Anual
Tipo de representación	Vectorial
Escala	
Sistema de referencia	EPSG 4326
Formato	Shapefile

Estirpe

Versión	Vigente desde	Cambio
V1	Julio 2026	La capa vectorial de asentamientos irregulares RNAI 2025 incluye las áreas que cumplen con la definición de asentamiento irregular dada por INE- PIAI 2006 a la fecha 31 diciembre de 2025.

Criterios para el ajuste:

1. A cada asentamiento irregular le corresponde un código único de asentamiento irregular.

2. El nombre del asentamiento en el RNAI tomará el que los propios habitantes hayan considerado para el mismo.

3. La delimitación física del asentamiento contempla el área ocupada por las viviendas y su espacio exterior asociado.

Descripción del Modelo de Datos:

Codigo_AI	Código de asentamiento (código de departamento, código de localidad censal o CCZ, numero correlativo de asentamiento dentro del área)
Nombre_AI	Nombre del asentamiento según registro documentales previos o por identificación de los vecinos.
Nombre_dep	Nombre del departamento
Codigo_dep	Código de departamento según INE. Montevideo 01 y los restantes del 02 al 19 por orden alfabético
Nombre_loc	Nombre de la localidad censal INE
Codigo_loc	Código de localidad censal vigente al momento de ser ingresado al listado de AI (interior). Centro Comunal Zonal para Montevideo.
Fecha_desd	Año a partir del cual existe registro de que el área cumple con la definición de AI. Dato estimado por gobiernos departamentales y análisis de fotografías aéreas o satelitales.
Fecha_hast	Año a partir del cual el área deja de cumplir con la definición de AI. Dato extraído del análisis de los motivos de la baja del registro de asentamientos irregulares vigentes.

Controles de calidad de la capa:

1. Completitud
   - Regla: no debe haber elementos de más.
   - Regla: no debe haber elementos de menos.
2. Consistencia conceptual
   - Regla: dentro de una misma unidad territorial no puede haber superposición de polígonos.
3. Consistencia topológica
   - Regla: todos los nodos de enlace deben estar conectados.
   - Regla: no debe existir auto-superposiciones no válidas.
   - Regla: no debe existir auto-intersecciones no válidas.



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