

**UNIVERSIDAD DE LA REPÙBLICA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**

**Monografía Licenciatura en Trabajo Social**

**Cimentando el encuentro en la potencia de lo común:**

*La Vivienda en Diálogo como experiencia de extensión*

**Maria Florencia Castelló Robaina**

Tutora: Beatriz Rocco

**2025**

## **Resumen**

El Derecho a la Vivienda se consagra en legislación uruguaya, sin embargo, en los hechos no está garantizado: un gran porcentaje de hogares presentan un déficit en sus condiciones de habitabilidad.

En 2024, en el marco de un año electoral, inicia La Vivienda en Diálogo, un proyecto universitario que tiene como objetivo generar espacios de intercambio entre organizaciones sociales vinculadas al hábitat y la vivienda; promoviendo además la convocatoria a la Comisión Asesora de Vivienda, espacio previsto por ley para la participación de la sociedad civil y de organismos públicos en la elaboración de los Planes Quinquenales de Vivienda.

Este trabajo analiza los aportes del proyecto, en el período junio 2024-junio 2025, para la construcción de una plataforma en común en la materia e identifica los hitos que marcaron el encuentro, mediado por la perspectiva que aporta la disciplina del Trabajo Social como base para un ejercicio profesional posicionado.

## **Palabras clave**

derecho a la vivienda y el hábitat, sujetos colectivos, trabajo social, extensión universitaria

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Contexto y justificación</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1. El derecho a la vivienda y el hábitat</b>	<b>10</b>
1.1. Un posible acercamiento a la vivienda y el hábitat	10
1.2. La carencia: necesidad como mercancía	11
1.3. La planificación en la política pública uruguaya: La Comisión Asesora de Vivienda y los Planes Quinquenales de Vivienda	12
<b>Capítulo 2. Los Sujetos Colectivos y las prácticas profesionales como posibilidad de transformación</b>	<b>17</b>
2.1. Sujetos Colectivos Populares	17
2.2. El Trabajo Social como mediación y el aporte de la extensión al vínculo Universidad-Sociedad	19
2.3. El encuentro: la ausencia como potencia aglutinante	23
<b>Capítulo 3. La Vivienda en Diálogo: un proceso de construcción multiactoral</b>	<b>25</b>
3.1. El proyecto: Aportes al Plan Quinquenal de Vivienda 2025-2029 en diálogo con actores sociales	25
3.2. Una plataforma en común: principales reivindicaciones	29
3.3. Participación en la COAVI: LVD en marcha	36
<b>Consideraciones finales: cimentando el encuentro en la potencia común</b>	<b>46</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>49</b>
<b>Anexo</b>	<b>55</b>

Agradecer como hecho político de reconocer las trayectorias que posibilitaron la escritura de estos agradecimientos.

A las Trabajadoras Sociales con las que compartí equipos de trabajo, que en el ejercicio de su profesión, hicieron que se sembrara en mí la semilla; en especial a Bibi.

A mi familia abocada a la enseñanza-aprendizaje, las que desde que tengo uso de razón me mostraron que la profesión nos implica profundamente y nos compromete en su desempeño ético.

A mis estimadas y estimados docentes por construir el conocimiento desde la horizontalidad y por mostrarme que siempre hay alternativas de transformación. En especial a Bea por ser parte de la culminación de este ciclo.

A mis compañeros, a los estudiantes, por contagiarde su lucha y su resistencia renovadora.  
A Caro, tu sonrisa siempre permanecerá en nosotras.

A mis afectos, por sostener y hacer más livianos y satisfactorios los tránsitos vitales.

A esta casa de estudios, que me recibió hace más de una década y es lugar de refugio y emancipación.

A los sujetos colectivos que sostienen luchas cotidianas para alcanzar y sostener derechos conquistados; en especial al espacio La Vivienda en Diálogo y a cada una de las organizaciones, colectivos y equipos universitarios que lo conforman.

“La construcción de autonomía de los sujetos, implica integrar y respetar los procesos, tiempos y protagonismos, no desde una posición basista, sino horizontal en el diálogo y directivo en el intercambio, a través de preguntas, señalamientos, aportes teóricos. La autonomía no es algo dado a priori, se construye en la acción cotidiana”

(Claramunt, Machado y Rocco, 2018: 64)

## Introducción

El derecho a la vivienda aparece por primera vez en la constitución uruguaya en el art 45 de 1967, donde se expresa que: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

A nivel internacional, en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se proclama el derecho a la vivienda adecuada en 1948, y se incluye en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Si bien puede decirse que hay un consenso en cuanto a la necesidad de la vivienda como parte de las condiciones imprescindibles para desarrollar la vida, el acceso a misma está lejos de ser garantizado. Según el informe Hábitat III, en 2016 un 5% de la población uruguaya se encontraba en déficit cuantitativo, es decir habitando una vivienda sin permiso del propietario, que sea deficitaria por materiales en paredes, techos y pisos o compartiendo la vivienda con otro hogar. Además de un 15% en déficit cualitativo, ya sea por hacinamiento, o falta de saneamiento de agua potable en el hogar.

A esta situación se suma la población que se encuentra en situación de calle. Según el censo que realizó el Ministerio de Desarrollo Social en 2023, se registraron 1363 personas en intemperie y 1395 pernoctaron en refugios; lo que implica un 24% más de personas en situación de calle que en el relevamiento en 2021, y un 48% más de personas en la intemperie.

Está problemática no implica una respuesta lineal, en el PQV 2020-25 se habla de un déficit cualitativo en el entorno de unas 60.000 viviendas, y según el censo 2023, hay un 11% de viviendas desocupadas. Se trata de un problema social, con múltiples condicionantes y con diversas formas de satisfacción.

En este escenario, el derecho constitucional no se garantiza en los hechos, surge la interrogante de qué lugar tiene la demanda sobre el derecho a la vivienda en la agenda pública; en particular en la acción de los sujetos colectivos. ¿Qué espacios de incidencia y participación se tiene desde las organizaciones sociales?

Desde 1968, la Ley de Vivienda exige al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) la elaboración de un Plan Quinquenal de Vivienda (PQV), incluyendo propuestas y presupuesto, así como la exigencia de la instrumentación de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) como un espacio que permita la participación de la sociedad civil y de organismos públicos en la elaboración del Plan. En el año 2020, momento en el que se elaboró el plan actualmente vigente, se convoca a la participación de los actores sociales a través de intercambios mediante correo electrónico, sin realizarse encuentros en ninguna modalidad.

En el marco de un año electoral, en 2024-25 se desarrolla La Vivienda en Diálogo (LVD), un proyecto universitario con fondos de la Comisión Asesora de Investigación Científica (CSIC)<sup>1</sup> que se propone generar espacios de diálogo entre organizaciones sociales vinculadas al hábitat y la vivienda; buscando el aporte a un próximo PQV 2025-2029 y promoviendo una convocatoria adecuada a la COAVI.

A partir de la inserción laboral en este proyecto, formando parte del equipo universitario, me propongo los siguientes objetivos:

Objetivo general: analizar la producción de conocimiento generada entre la Universidad y los Sujetos Colectivos vinculados al hábitat y la vivienda a partir de la experiencia de trabajo desarrollada entre julio de 2024 y junio de 2025 en el marco de la elaboración del Plan Quinquenal de Vivienda

#### Objetivos específicos

- Sistematizar el proceso generado durante la ejecución del proyecto (julio de 2024 a junio de 2025)
- Identificar los principales hitos del desarrollo del proyecto LVD
- Analizar el proceso de participación en la Comisión Asesora de Vivienda a partir del espacio LVD

---

<sup>1</sup> Si bien el nombre con el que se denomina el proyecto es La Vivienda en Diálogo (LVD), esto se establece en el transcurso del proceso de trabajo con las organizaciones. Formalmente se presenta como Aportes al Plan Quinquenal de vivienda 2025-2029 en diálogo con actores sociales, financiado por CSIC: Ciudadanía y conocimiento - Fondo para la comprensión pública de temas de interés general.

La metodología a utilizar se basa en la recopilación de experiencias a partir de análisis documental, se cuenta con actas de reuniones, documentos, comunicados y material audiovisual de las actividades realizadas desde el proyecto. El uso de materiales documentales se elige ya que aporta un componente histórico al análisis que, por otra parte, debe ser acompañado de una evaluación e interpretación (Valles, 1999).

Asimismo se toma en cuenta el criterio de accesibilidad, considerando los recursos disponibles; así como la representatividad, lo que en un proceso de investigación cualitativa no responde a una representatividad estadística sino al hecho de seleccionar una muestra orientada por las disposiciones teóricas (Valles, 1999).

Uno de los elementos a tener en cuenta al utilizar esta forma de acercarse a la realidad, es el riesgo del sesgo a la hora de elegir las fuentes a utilizar, es fundamental entender los documentos como socialmente producidos (Valles, 1999), por lo tanto, este trabajo parte de la premisa de la no neutralidad en la forma de conocer.

Por otra parte, al formar parte del equipo universitario, se toma en cuenta la experiencia en primera persona. Se propone en este sentido mantener una actitud de vigilancia epistemológica (Bourdieu, Chamboredon, Passeron, 1975) para con lo analizado, no esperando una relación de objetividad por no entenderla posible, pero sí generando una revisión consciente de las propias implicancias y su repercusión en este trabajo.

Por último se toma la noción de sistematizar experiencias que tiene como fin la interpretación de lo que sucede a partir de una reconstrucción, entendiendo por qué un proceso se desarrolla de una determinada forma (Jara, 2002). Se entiende que esta forma de abordaje se ajusta a las características de un trabajo final de la Licenciatura en Trabajo Social buscando llegar a la síntesis e integración de conocimientos teórico-prácticos y pudiendo estar vinculada a una experiencia de práctica (Normas de la Licenciatura en Trabajo Social - Plan de estudios 2009 - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).

## **Contexto y justificación**

Como forma de iniciar un proceso reflexivo que verse sobre la vivienda aparece una primera pregunta: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de vivienda?. En primer lugar se trata de un espacio habitado, un hecho físico y humano simultáneamente (Di Paula, 2014).

La vivienda es el satisfactor de una necesidad y por tanto no escapa de una concepción social. Se articulan en ella las categorías singular - universal - particular, más allá de la conciencia del sujeto, lo que es posible percibir a través de la mediación (Pontes, 2003: 208).

El Trabajo Social, tiene como eje en la construcción de su rol la problematización de las necesidades humanas, así como los procesos de colectivización y las formas sociales que permiten su satisfacción (Sarachu, 2004). Es este espacio, el lugar del accionar profesional, habilita a la comprensión de la intervención en el en un determinado contexto histórico, vinculando el orden social con las condiciones desiguales de vida que impone a determinados grupos sociales, para de ese modo visibilizar su capacidad de agencia (Danani, 2006).

Siguiendo a Max Neef (1993) las necesidades exponen un doble carácter, se presentan como carencia pero a la vez tienen la posibilidad de ser potencialidad. Más aún, cuestionar las necesidades de una determinada sociedad permite habilitar la crítica sobre la misma, lo que da centralidad a los movimientos sociales y sus reivindicaciones (Sarachu, 2004).

Se entiende el derecho a la ciudad como marco para comprender el derecho a la vivienda, como un continuo en el que la satisfacción de esa necesidad primaria, no solo tiene que ver con procurar un refugio, sino también con el acceso a bienes y servicios, materiales, culturales y simbólicos.

En este sentido, el espacio es un producto social que resulta de los procesos y las prácticas que se vinculan a la reproducción de la vida social (Harvey, 1998). La ciudad es el espacio a conquistar, pero también el espacio que permite la lucha. A modo de ejemplo, un artefacto que permite visualizar esto son las avenidas, marca del higienismo regulador pero también escenario de multitudinarias movilizaciones; allí se expresa la carencia (en el disciplinamiento) y potencialidad (en el encuentro).

En el período de tiempo que analiza este trabajo, 2024-25 el marco es un año electoral y el comienzo de un nuevo período de gobierno: un espacio privilegiado para la instalación de demandas sociales en la opinión pública. Específicamente en materia de vivienda y hábitat es el momento en el que se elabora el Plan Quinquenal de Vivienda que destina recursos y orienta su ejecución para todo un período de gobierno. En este contexto, la motivación para la realización de este trabajo surge a partir de la proximidad mantenida con el proyecto LVD por considerar que se trata de una de las iniciativas más relevantes en relación a la temática.

En el contexto de búsqueda de una temática para la realización de ésta monografía final de grado, aparecía como clave la noción de la actitud investigativa como un componente necesario del Trabajo Social, y como un recurso privilegiado que permite aportar conocimiento (Grassi, 2011). Asumiendo la potencia de este componente, se busca generar un conocimiento que aporte al proceso que se está generando en el espacio LVD.

En este marco se suscribe a posiciones que entienden que la extensión y su institucionalización en la Universidad no se limita a una curricularización de experiencias con el fin de otorgar créditos. Se entiende como constitutiva de procesos de enseñanza que permitan instituir nuevas formas de aprendizaje, que tengan estrecha relación con las problemáticas sociales así como con quienes las viven directamente, teniendo como objetivo transformarlas conjuntamente (Tommasino y Rodríguez, 2011). Se pretende ejercitar una práctica profesional crítica que coloque a los sujetos como protagonistas de sus tramas de resistencia y poder poner el trabajo de la Universidad al servicio de acciones que ya están ejecutándose.

En último lugar, interesa destacar que la elección de la temática para esta monografía se ve atravesada especialmente por la dimensión ético-política del Trabajo Social. En palabras de Claramunt (2009), esta “Remite a la discusión acerca de los valores que orientan la intervención profesional y que sitúan al trabajador social de manera posicionada en las relaciones de poder que están presentes en su campo de actuación.” (pág. 99).

La vivienda y el hábitat son medios imprescindibles para la producción y la reproducción de la vida, espacios privilegiados de la intervención del Trabajo Social, así como lo son los sujetos colectivos; por lo que conocer el desarrollo de sus reivindicaciones en torno a la vivienda y el derecho a la ciudad abonan un ejercicio profesional posicionado.

## **Capítulo 1. El derecho a la vivienda y el hábitat**

Y es indecente,  
es indecente,  
gente sin casas,  
casas sin gente

Silvia Pérez Cruz- canción “no hay tanto pan”

### **1.1. Un posible acercamiento a la vivienda y el hábitat**

Un primer paso para poder pensar en clave de derecho a la vivienda, es posicionarse respecto a cómo concebirla; y en este caso además al hábitat como un ecosistema que integra el espacio habitado por las personas. Desde esta visión no sólo importa el derecho a la vivienda, sino también el derecho a la ciudad, como un marco que permite la apropiación y el uso de los espacios, del equipamiento urbano y de los servicios.

Es habitual que el concepto de vivienda se asocie con el de casa habitación, pero su alcance es superador. Además de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes, en tanto protección y subsistencia, la vivienda es el espacio indispensable para la reproducción de la vida, lo que impacta en la creación de subjetividades (Machado, 2021). La vivienda se construye y se habita cargada de sentidos, se diseña para un determinado uso, para una categoría de habitantes, y con una forma de tenencia. La vivienda se produce desde las significaciones al tiempo que las reproduce.

El hábitat, por su parte, representa el espacio más inmediato de la vida cotidiana, su construcción supone una relación compleja entre un grupo organizado política y socialmente que se asienta en un espacio produciendo su lugar; este se construye continuamente de acuerdo a la acción o inacción del Estado (Magri, 2014).

La ciudad entonces, se presenta como una realidad material, que no es natural y está construida por la humanidad, una construcción social y cultural (Boronat, 2014 :41). Reproduce y manifiesta las desigualdades que son propias del sistema de acumulación actual, y es en este marco que surgen distintas expresiones de luchas por la ciudad, por sus equipamientos, servicios; alcanzando grados variables de formalidad, influencia, alcance y reivindicaciones (Machado, Rocco, Trinidad, 2019: 69).

Son la vivienda, el hábitat y la ciudad, construcciones que materializan la reproducción social de la vida dejan ver las relaciones de dominación o intentan ocultarlas o relegarlas a ciertos espacios físicos. Las respuestas estatales a la carencia de vivienda no escapan a estas relaciones, por lo que una característica de las soluciones institucionales es que se visualizan atravesada por modelos fijos, por ejemplo se proyecta una vivienda propia para una familia nuclear como lo más habitual; no se suele pensar en posibilidades para colectivos que no necesariamente son familias nucleares (Romero Gorski, 2014). En este sentido, se imprime en las respuestas de la política pública una forma esperada de gestionar los hogares y se refuerza el lugar de lo que debe satisfacerse en el espacio privado.

De este modo se puede vislumbrar la relevancia que tiene la política de vivienda y el impacto que genera en la vida social. Se configura un campo de lucha en torno a la vivienda que encarna múltiples significantes; más que un objeto material se constituye como la manifestación de un entramado de relaciones: un soporte desde el cual desarrollar la vida (Merklen, 2023). Se multiplican los sujetos colectivos que traen perspectivas para aportar sobre el tema, desde las diversas aristas que atraviesan la temática: personas que viven en asentamientos, en situación de calle, cooperativistas, residentes de pensiones, personas que fueron privadas de libertad, estudiantes, gremiales, integrantes de la academia.

En Uruguay se han establecido mecanismos institucionales para dar lugar a estas visiones que aportan los diferentes sujetos, en el siguiente apartado se revisarán los más relevantes.

## **1.2. La carencia: necesidad como mercancía**

La vivienda tiene un carácter doble, es bien de uso y bien de cambio, necesidad/satisfactor y mercancía. Es esa la contradicción que se presenta, ¿cómo es posible que convivan significados tan disímiles?

La renta del suelo es un precio que debe abonarse por un objeto sin valor, en tanto que no ha sido producido, y se fundamenta en el derecho a la propiedad (Machado, Rocco y Trinidad, 2019). En nuestra constitución se le otorga un carácter inviolable a la propiedad, jerarquizando sobre otros derechos; por otro lado, tiene además otros efectos, el ejercicio abusivo de la propiedad niega el acceso al derecho a la ciudad. (España, 2019).

Entre 1980 y 2010 el valor de los activos financieros a nivel mundial creció 16,2 veces, mientras tanto el PIB mundial lo hizo menos de 5 veces. En este contexto, la creación, reforma y fortalecimiento de sistemas financieros de vivienda se transformaron en uno de los campos privilegiados de colocación de este excedente, con impactos no solo para la política habitacional sino para las ciudades y los ciudadanos/as (Rolnik, 2017).

La propiedad individual se constituye como hegemonía, transformándose en uno de los poderosos mecanismos de exclusión territorial y la desposesión haciendo que los vínculos con el territorio se reduzcan a la única dimensión de su valor económico y la perspectiva de las rentabilidades futuras (Rolnik, 2017).

Los gobiernos adquieren un gran protagonismo en la conducción de este proceso que en las últimas décadas han iniciado las finanzas globales para colonizar el suelo y la vivienda; en este marco las políticas públicas abandonan la vivienda en su concepto de bien social y la ciudad como un artefacto pública pasando a ser el modelo de casa en propiedad adquirida a través del crédito hipotecario el paradigma dominante. (Rolnik, 2017).

### **1.3. La planificación en la política pública uruguaya: La Comisión Asesora de Vivienda y los Planes Quinquenales de Vivienda**

La intervención estatal uruguaya en el asunto de la vivienda ha sido temprana, aunque diversa y discontinua (Machado, 2021). El derecho a la vivienda es reconocido legalmente en Uruguay con la constitución de 1934 y hacia 1870 que surgen las primeras soluciones habitacionales para los sectores populares (Aristondo, 2005).

De todas formas, no es hasta entrado el siglo XX que se puede hablar de una actuación activa por parte del Estado en referencia a la vivienda. En 1937 se crea el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) y en 1967 el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), descentralizando la inversión en vivienda en todo el territorio nacional y utilizando el sistema de ayuda mutua que capitaliza la mano de obra de los sectores populares (Aristondo, 2005).

En 1968 se promulga la Ley Nacional de Vivienda 13.728 pasando a ser la estructura institucional que enmarcaría la política pública, ejecutándola a través de: la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y el INVE como órgano central de la producción de viviendas por el sistema público (Aristondo, 2005). En esta Ley se da el impulso además para la formación y el crecimiento de las cooperativas de vivienda, que habían tenido sus primeras experiencias en 1966 a partir de grupos autogestionados apoyados por el Centro Cooperativista uruguayo (Machado, 2021). Un aspecto clave es que a partir de este cambio legislativo Uruguay tiene una política planificada en materia de vivienda, que se manifiesta en la elaboración de planes quinquenales que luego de la presentación en el Parlamento se aprueban junto con el presupuesto nacional de cada período (Nahoum, 2020).

Más recientemente, entre 1991 y hasta 2004, se dio un nuevo impulso liberal del Estado uruguayo del cual la política de vivienda no quedó afuera. Se generó una ruptura con el modelo anterior (Magri, 2014); la orientación fue desmonopolizar el Estado en diversas dimensiones de la intervención en vivienda: por un lado, la creación del MVOTMA (hoy MVOT) que se guiaría por criterios asistenciales, y por otro el rediseño del mercado de vivienda para franjas que tuvieran una demanda solvente dando competencia al BHU e incorporando el mercado privado (Magri, 2003).

En el año 2005 junto a la asunción de la izquierda en Uruguay, se marcó un cambio normativo que amplió el abanico de derechos, esto acompañado de la incidencia de los movimientos sociales para la consolidación de estos cambios (España, 2019).

Algunos aspectos destacados del primer período de estos sucesivos gobiernos progresistas fue el pasaje de la DINAVI a ocupar el centro del área pública de vivienda, el BHU pasa definitivamente a formar parte del sistema bancario y se crea la Agencia Nacional de Vivienda (Magri, 2014).

En 2005 además aparece otra novedad, se cita por primera vez a la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), creada por la Ley Nacional de Vivienda en 1968. La misma se establece como obligatoria en el artículo 76 de la ley 13.728, y versa lo siguiente:

Cométese al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la constitución de una Comisión Asesora que será presidida por el Director Nacional de Vivienda y se integrará con los Directores Nacionales de Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente y con delegados de los siguientes organismos: Banco Hipotecario del Uruguay, Congreso de Intendentes, Ministerios de Defensa Nacional, de Economía y Finanzas, de Desarrollo Social y de Trabajo y Seguridad Social, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Universidad de la República, Banco de Previsión Social, Comisión Honoraria de Erradicación de Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), gremiales de destinatarios, empresarios, trabajadores y profesionales afines al sistema de producción de viviendas, organizaciones no gubernamentales e institutos de asistencia técnica cooperativa.

Dicha Comisión podrá prestar su asesoramiento en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Vivienda, a solicitud de ésta o por iniciativa de cualquiera de sus miembros.

Facúltase al Poder Ejecutivo a dictar la reglamentación tendiente a determinar su funcionamiento, el número de representantes en la Comisión de cada uno de los organismos, gremiales, instituciones y organizaciones miembros, así como el procedimiento de elección de los representantes gremiales y de las organizaciones, y de admisión de nuevos miembros o exclusión de los existentes.

Ley N° 13728

#### Capítulo VI - De la Dirección Nacional de Vivienda - Artículo 76

Es en 2005, a partir de un decreto del Poder Ejecutivo del 30 de marzo que se reglamenta por primera vez el funcionamiento de esta comisión (Nahoum, 2020).

Está dinámica sucedió en 2010 y 2015, convocando a la COAVI en los inicios de cada período de gobierno. Pero en 2020, en el marco de un cambio de orientación política está convocatoria no llegó; recién el 13 de agosto (como respuesta a un pedido de varias organizaciones) se envió una carta de la Ministra de Vivienda que invitaba a los integrantes de la comisión a enviar sus aportes por correo electrónico para elaborar el PQV, con fecha límite hasta el día 26 de agosto, y sin dar a conocer ningún material de soporte para la discusión (Nahoum, 2020).

Para tener una mejor dimensión de lo que implicaba este cambio en las formas de funcionamiento, importa ver cómo se habían dado las convocatorias anteriores. En el caso de 2015, la COAVI se citó a principios de junio y la base del trabajo era un borrador de propuesta que contenía la evaluación del estado de situación en materia de vivienda y de los programas que habían sido desarrollados en el período anterior, así como el marco concreto de los recursos a aplicar (Nahoum, 2020).

En ese año, la COAVI funcionó durante un mes cuatro grupos que discutieron diversas temáticas: abordaje de la política habitacional en la precariedad y vulnerabilidad socioeconómica, política de tierras y servicios de infraestructura asociada a la vivienda, participación privada en la vivienda de interés social y cooperativismo (Muñoz, 2015).

A partir de esta modalidad de convocatoria se generaron diversas repercusiones, entre ellas se destacan dos notas enviadas en agosto de 2020<sup>2</sup> por un conjunto de organizaciones<sup>3</sup> vinculadas al hábitat y la vivienda que se nuclearon para llevar una postura en común.

---

<sup>2</sup> Se envió una carta el 21 de agosto y una nota profundizando en el contenido de la misma el 26 de agosto. Vale recordar que el 13 de ese mes se había enviado la convocatoria a realizar aportes por correo de parte de la Ministra de Vivienda.

<sup>3</sup> Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIEDUR), Centro Uruguayo de Tecnologías Apropiadas (CEUTA), Colectivo Ni Todo Está Perdido (NITEP), Comisión Derecho a la Ciudad, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Coordinadora Nacional de Asentamientos, Federación COVIPRO, Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), Idas y Vueltas, Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU), Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, Organización San Vicente "Obra Padre Cacho", Techo, Universidad Claeah (UCLAEH), Vida y Educación.

Las organizaciones plantean que el tiempo disponible para analizar los aspectos que deben considerarse en el contenido del PQV dificultan la realización de aportes. Además suman a estos factores clave que no favorecen una participación con rigurosidad: la falta de información respecto a la evaluación del PQV que finaliza, el estado de situación respecto a vivienda así como las líneas de acción, las metas, y los recursos asignados para el nuevo período.

También hacen énfasis en la forma de comunicación establecida. Expresan que el intercambio por correo electrónico limita de gran manera las posibilidades de interacción tanto entre los participantes como con las autoridades. Siguiendo a Nahoum (2020) la convocatoria a realizar aportes por correo electrónico que se realiza a dos semanas hábiles de la presentación del PQV en el Parlamento, y además en una comunicación en un solo sentido, se trata de una participación sólo formal.

Asimismo, el 26 de agosto de 2020 la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, representada por su Decano Marcelo Danza, envía una carta a la Ministra Irene Moreira planteando el profundo malestar que genera esta convocatoria. Al igual que en el caso de las organizaciones destaca la falta de información, el escaso tiempo y la imposibilidad de intercambio con los integrantes de la COAVI. En este mismo documento hacen llegar aportes aunque se aclara que es en las condiciones que impone la forma de convocatoria.

Este escenario de disconformidad respecto al funcionamiento del mecanismo de la COAVI es el que antecede al período actual. La pandemia por COVID-19 funciona como un gran paraguas que justifica discontinuidades, y esta Comisión, luego de 15 años de funcionamiento se ve vaciada de contenido, se genera el espacio de forma instrumental, pero se le quita la posibilidad de espacio de intercambio y discusión. Una vez más se pone en juego la necesidad de lucha por espacios aparentemente conquistados por los sujetos colectivos; como un recordatorio permanente de que la participación en la política pública es siempre un campo de disputa.

## **Capítulo 2. Los Sujetos Colectivos y las prácticas profesionales como posibilidad de transformación**

### **2.1. Sujetos Colectivos Populares**

Los sujetos colectivos se constituyen como grupos de personas que consiguen construir relaciones sociales de pertenencia, de modo tal que configuran un nuevo espacio social que trasciende la suma de los intereses y rationalidades de los individuos que lo conforman (Rieiro, 2010: 4). La constitución de los sectores populares en sujetos implica una voluntad de transformación, entendiendo a los mismos como parte de un sistema de dominación y en posición de subalternidad (Brenes, 2018).

Es contra estos sentidos dominantes que se posicionan los sujetos. Estas luchas, en general se organizan en torno a esfuerzos colectivos por las condiciones tanto materiales como simbólicas para la reproducción de la vida común (Gutiérrez Aguilar, 2018). La vivienda en este marco ocupa un lugar fundamental por ser el espacio físico que contiene a la vida en su expresión más sencilla, la vivienda se asemeja al hogar, al alimento, al refugio, lo mínimo indispensable para la subsistencia.

Como en capítulos anteriores, se refuerza la idea de que no es posible pensar en la vivienda escindida de su entorno, se concibe entonces a la vivienda y el hábitat como un todo. A partir de ella se configuran territorios que no solo ofician de espacios de reproducción, si no de disputa, y muchas veces en escenarios para las luchas de estos sujetos colectivos. El espacio territorial entonces se vuelve un lugar adecuado para el desarrollo de la democracia, entendiendo que está no se da de forma auténtica sin la participación de la ciudadanía de forma efectiva, y en particular de los sectores populares y sus organizaciones (Rebellato, 1996).

El territorio no se menciona solo en un sentido concreto sino que se puede pensar en términos de territorialización de los movimientos, considerando que se vinculan con el territorio de forma multiescalar, es decir que se generan asociaciones entre personas, colectivos y redes que no comparten necesariamente una identidad territorial, si no que tienen valores comunes (Martí i Costa y Bonet i Martí, 2008).

Estos valores comunes son los que dan cuerpo a los sujetos, más aún encuentran su fuerza en la historia que los precede. Recuperar la experiencia de luchas anteriores, regenerando sentidos compartidos, y permitiendo que la experiencia singular se entrelace con la de los otros/as; aporta a la construcción de una experiencia común (Gutierrez Aguilar, 2018).

Es a partir de la expresión de estos actores en el territorio que se genera un impacto que supera a los propios integrantes de estos colectivos. Los movimientos sociales plasman en el campo político la presencia de necesidades materiales incumplidas, expresándolas en términos de reivindicaciones (Casas, 2019). Dado un agravio para estos sujetos, puede llegar a conformarse un movimiento social siempre que los individuos y los grupos cuenten con los recursos organizacionales necesarios para su formación (Galafassi, 2011).

Los recursos a movilizar no son uniformes y se ven atravesados por características locales. En un país como Uruguay, con una sociedad civil densa, la estructuración a partir de los vínculos verticales con la institucionalidad política habilitan que las organizaciones canalicen sus demandas, lo que impacta en una desestimulación de formas de acción como las revueltas urbanas que ocurren en otros territorios latinoamericanos (Somma et al, 2024).

Esta institucionalidad política implica muchas veces que las intervenciones estatales vengan acompañadas de miradas disciplinares, y si de sujetos colectivos y sus necesidades de subsistencia se habla, entra en juego el Trabajo Social. Esta profesión por su desarrollo en la división sociotécnica, y por su carácter interventivo, siempre ha tenido una vinculación directa con las condiciones subjetivas y materiales de diversos grupos sociales, en particular de los sectores populares (Claramunt, Machado y Rocco, 2018).

Iamamoto (1997) hace foco en una característica constitutiva del Trabajo Social: ésta disciplina tiene como marco de acción a las políticas públicas, por lo tanto sería impensado fuera de la interferencia del Estado. Se genera entonces un carácter contradictorio, ya que el Trabajo Social tiene la posibilidad de ponerse al servicio de un proyecto de clase que sea alternativo en relación al cual es llamado a intervenir en un primer lugar (Marro, 2005).

En esta profesión se conjugan aspectos técnicos y éticos, con un objetivo de transformación social. Para ello son relevantes los procesos de formación y diálogo de saberes, incluyendo la producción académica, la generación de espacios de producción cultural y autonomía real; es a partir de ellos que se puede disputar horizontes políticos y de sentido a la hegemonía conservadora (Casas, 2019: 23).

Estos diálogos incluyen necesariamente a los sujetos colectivos, ninguna intervención profesional debería prescindir de ellos en tanto actores protagonistas de sus vidas.

## **2.2. El Trabajo Social como mediación y el aporte de la extensión al vínculo Universidad-Sociedad**

El Trabajo Social como profesión tiene una estrecha relación con el medio en el que se desarrolla. Siguiendo a Iamamoto (2003), el contexto-socio histórico no es un simple telón de fondo, sino que atraviesa y conforma el espacio cotidiano del ejercicio profesional; afecta sus relaciones de trabajo, sus condiciones y las condiciones de vida de la población usuaria de los servicios sociales. Esta profesión es un producto socio-histórico, que tiene continuidades y rupturas, y es determinado tanto por el contexto macrosocial, como por la institucionalidad en la que se inscribe (Claramunt, 2009).

No es posible pensar en un ejercicio del Trabajo Social sin una vinculación con el medio, por eso, y como premisa fundamental, es indispensable que las prácticas profesionales se desarrollos desde un diálogo Universidad/Sociedad.

Por otra parte, es fundamental tener en cuenta que en la intervención del Trabajo Social se despliegan múltiples dimensiones, que son indivisibles entre sí. Claramunt (2009) las define como: investigativa, asistencial, socioeducativa y ético política; y destaca que estas no existen de modo aislado sino que se retroalimentan y se desarrollan de modo interdependiente.

La dimensión ético-política es la que marca los principios y valores que orientan la acción, y está presente en todas y cada una de las dimensiones (Claramunt, 2009). En nuestro país la misma se regula además por el Código de Ética Profesional, donde se especifican los derechos y obligaciones de los Trabajadores y Trabajadoras sociales en relación a la sociedad en su conjunto; se entiende importante destacar los artículos 42, 43, y 44, 45 del mencionado código.

El Art. 42 del código propone: “Apoyar y promover políticas sociales que mejoren las condiciones sociales y propugnen la justicia social, la equidad y la participación de los/las propios/as interesados/as” (ADASU, 2007).

La inserción del Trabajo Social en el trabajo de los sujetos colectivos puede realizar aportes desde la posibilidad de aportar elementos para suspender la vida cotidiana para las personas que los nuclean, fortalecer espacios de diálogo que permitan encontrarse y encontrar los puntos en común a las demandas particulares. La vida cotidiana se caracteriza por la superposición de demandas que implican una respuesta inmediata y espontánea, y también para los profesionales implica un desafío “el trabajador social ya no se pregunta por los fines, fundamentos y significado social de su quehacer cotidiano. Se trata de intervenciones manipuladoras, fragmentarias, inmediatistas, aisladas, individuales, que tratan las situaciones problemáticas en sus expresiones/apariencias” (Mallardi y González, 2019).

Los espacios de encuentro entre Universidad y sujetos colectivos pueden aportar a develar las mediaciones que existen entre las manifestaciones concretas de la cuestión social y el fenómeno global, en un proceso de aprendizaje; aportando luz a las a los que Pontes (2003) caracteriza como leyes y determinaciones que quedan ocultas en la esfera de la singularidad por la dinámica de los hechos y la inmediatez, y que se encuentran en la esfera de la universalidad donde están las grandes determinaciones y leyes que guían las tendencias de un complejo social dado.

Respecto a la producción de conocimiento, el Art. 43 establece la necesidad de “Mantener una actitud activa en la producción de nuevos conocimientos sobre las diferentes problemáticas sociales, contribuyendo a la difusión, conocimiento y análisis públicos de los fenómenos sobre los que se interviene.” (ADASU, 2007)

La dimensión investigativa forma parte del Trabajo Social, y se expresa en todas sus intervenciones más sea de una forma más o menos explícita. Retomando la categoría de mediación, Pontes (2003), expresa ésta tiene tanto una dimensión ontológica como reflexiva, está presente en cualquier realidad más allá de la conciencia del sujeto y supera el plano de la inmediaticidad, va en busca de la esencia y construye mediaciones para reconstruir el movimiento del sujeto.

En esta línea, Grassi (1995) plantea que no hay objeto de la práctica profesional del Trabajo Social, si no se construye de forma simultánea como objeto de conocimiento; la investigación no aparece solo como una herramienta en el proceso de intervención sino que define la posibilidad de construir la práctica profesional. Se hace necesario analizar:

“problema que viene dado al trabajo social (para constituirse en el objeto de la práctica profesional), quiere decir formularse preguntas, buscar las múltiples definiciones y reconocer su sujetos de estás y los argumentos que sostienen (explícitos o implícitos), buscar relaciones entre los fenómenos, etc; a partir de los cuales un acontecimiento o conjunto de acontecimiento deviene “problema” que demanda algún tipo de intervención (o solución.) E implica redefinirlo. Sólo en esa dirección puede constituirse la relativa autonomía de un campo profesional” (Grassi, 1995: 12).

La problematización de la realidad que parecería venir constituida de hecho, implica reflexionar críticamente sobre las problemáticas sociales y la desigualdad que caracteriza la sociedad capitalista, y desarmar discursos de culpabilización individual para comprender las determinaciones sociales. Nuevamente iluminar procesos sociales, y hacer visibles procesos como los que describe Wacquant, quien plantea que a fines del siglo XX, se configura un nuevo régimen de marginalidad urbana, una nueva pobreza cuyo espacio y origen es la ciudad, una nueva expresión de la cuestión social es de largo plazo, aparece desconectada de las tendencias macro en términos económicos “...La opulencia, la indigencia, el lujo, la penuria, la abundancia y la miseria florecieron lado a lado”: (2001, p. 171).

El Código de Ética hace especial alusión al vínculo esperado entre el Trabajo Social y el campo popular: Art. 44: “Respetar y promover la autonomía de los movimientos populares y organizaciones de la clase trabajadora, estimulando espacios de encuentro y articulación, basados en los principios de este Código.” (ADASU, 2007)

Los sujetos colectivos casi siempre conciben su organización como un proceso de producción, como una práctica de cooperación para dar solución a sus necesidades y problemas compartidos (Linsalata, 2018). Es decir, visibilizando necesidades y demandas en común, problematizándolas y haciendo el pasaje de lo singular a lo universal.

En este marco, Sarachu (2004) plantea que el Trabajo Social como profesión construye su quehacer a partir de una problematización de las necesidades humanas, así como de los procesos de colectivización y satisfacción de las mismas; expresa que los procesos de intervención desde esta profesión ponen en relación a sujetos que tienen como búsqueda comunicarse y se ven afectados en esa relación.

El trabajo con sujetos colectivos implica el respeto a las formas de funcionamiento que cada colectivo tiene, así como la necesidad de considerar los tiempos y las orientaciones de la intervención, que siempre deben ser indicados por las organizaciones, sin presionar ni tensionar procesos.

Por otra parte, el ingreso de la Universidad en estos espacios puede estimular espacios de encuentro y articulación, y fortalecer a los movimientos populares, también a través de la producción de conocimiento, de la problematización de sus demandas y la suspensión de la vida cotidiana; entrando fuertemente en juego la dimensión socioeducativa del Trabajo Social; que en términos de Claramunt (2009) se vincula entre otras cosas con la estimulación para la formación de grupos y otras formas de asociativismo para que los sujetos conecten, reconozcan y movilicen recursos para satisfacer sus necesidades.

Por último, se destaca el Art. 45 del Código: “Denunciar toda forma de discriminación sobre personas o grupos, así como situaciones de explotación, alienación, autoritarismo o cercenamiento de la libertad y los Derechos Humanos.” (ADASU, 2007).

Danani (2006) se refiere a una posición de subordinación relativa del Trabajo Social, en tanto se genera una tendencia a la rutinización de la práctica profesional y el no dominio de las condiciones de trabajo; al mismo tiempo plantea que como ninguna otra disciplina está en condiciones de interpretar explicar y comprender las intervenciones en tanto constituyen las condiciones de vida de los sectores subordinados. Por otra parte, Iamamoto (2003) plantea que la coyuntura no condiciona de manera unidireccional las perspectivas profesionales, esto es al mismo tiempo un límite y una potencialidad.

En este sentido, la dimensión ético política es la que orienta la intervención del Trabajo Social, así como todas sus dimensiones, “remite a la discusión (y a su efectivización en la práctica) acerca de los valores que orientan la intervención profesional y que sitúan al trabajador social de manera posicionada en las relaciones de poder que están presentes en su campo de actuación” (Claramunt, 2009: 99).

Es imprescindible reflexionar respecto al diálogo entre Universidad y Sociedad, en tanto comprender al servicio de qué proyecto social se colocará el trabajo los profesionales; como puntapié inicial que reflexione sobre la necesidad de un ejercicio de la profesión posicionado que pueda aportar a procesos emancipatorios, de autogestión y organización de los sujetos, y reconociendo la integralidad de las funciones universitarias como vía de transformación social y compromiso ético de construir un saber popular y democrático.

### **2.3. El encuentro: la ausencia como potencia aglutinante**

En el ejercicio profesional del Trabajo Social el conocimiento de la realidad deja de ser un mero telón de fondo si no que se transforma en condición del mismo (Iamamoto, 1997), por lo tanto, el contexto de un año electoral no le es indiferente. Anteriormente se mencionó el proceso que había tenido la COAVI, y como la convocatoria de 2020 a realizar aportes por mail había sido entendida por muchas organizaciones como una mera formalidad sin intenciones reales de que la participación de las mismas generará alguna incidencia.

Una de las características de estos sujetos colectivos, es que muchas veces se manifiestan desde la ausencia, lo que conlleva para el desarrollo del Trabajo Social una particular atención a las expresiones de resistencia, organización, agrupamiento, así como procesos de neutralización o fragmentación que se asocian a estructuras de dominación. (Claramunt, Machado y Rocco, 2018).

Por otra parte, siguiendo a Max Neef (1993) es posible comprender a las necesidades en su dualidad, tanto como una carencia, o una potencialidad. La potencia está en comprender que los modos de satisfacción son sociales; la necesidad puede ser fuente de encuentro, de construcción de lo común y de disputa de sentido, es allí donde se manifiesta el doble carácter de los sujetos.

Sin embargo, como plantean Rebellato y Gimenez (1997) las redes forman un mundo que muchas veces no es visible para la percepción del/a técnico, en ocasiones se sostiene que no hay participación, pero realmente existe aunque siga una lógica sin jerarquización ni fronteras precisas, tenga a la vida cotidiana como medio.

En este contexto, cobra relevancia la capacidad de visualizar qué estaba pasando a nivel de los sujetos colectivos vinculados a la vivienda y al hábitat. En 2024 Federaciones, gremiales, y diversas organizaciones estaban intentando colocar en la agenda sus demandas, pero no había un espacio en común. Surge a partir del reconocimiento de la realidad, la intención desde un grupo universitario de generar la posibilidad de encuentro, el EFI Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina, que integra docentes, egresados y estudiantes de Trabajo Social, realiza una propuesta que tiene como objetivo principal la generación de un espacio de diálogo y la preparación de un consenso social. Evidentemente en este caso la realidad funciona como condición de la práctica y no como telón de fondo.

## **Capítulo 3. La Vivienda en Diálogo: un proceso de construcción multiactoral**

### **3.1. El proyecto: Aportes al Plan Quinquenal de Vivienda 2025-2029 en diálogo con actores sociales**

En el capítulo anterior se ponía en contexto cuál es el marco del surgimiento de esta iniciativa. 2024, año electoral, 15 años de funcionamiento de la COAVI que son interrumpidos por una convocatoria a realizar aportes vía mail, el descontento de organizaciones con gran trayectoria, y el 2025 como una nueva oportunidad de recuperar un espacio de participación que anteriormente había sido conquistado.

En este marco, se presenta el proyecto para ser financiado por la CSIC mediante el fondo para la comprensión pública de temas de interés general, “Ciudadanía y conocimiento”. El equipo base que presenta la propuesta es el Espacio de Formación Integral Cooperativismo e Interdisciplina, que está conformado por docentes, egresados y estudiantes de las Facultades de Ciencias Sociales, Arquitectura y Economía. En el desarrollo del proyecto se suma además el colectivo Miles de Ciudades para aportar desde la Comunicación.

La propuesta de proyecto muestra la historicidad de los procesos, y la fortaleza de su construcción junto con los sujetos colectivos, nuevamente en estrecha conexión con la realidad social. Revisando la propuesta que se presentó para el financiamiento se puede ver que presentan como antecedente una iniciativa previa<sup>4</sup> que tuvo dos ejes de ejecución, uno de ellos una investigación comparativa de las políticas, programas y líneas de acción llevadas a cabo entre 2015 y 2021 por los gobiernos de este período. Es a partir de los resultados de este trabajo que el grupo identifica la necesidad de generar espacios de diálogo entre actores sociales, como actividad previa a la elaboración del PQV 2026-2030.

---

<sup>4</sup> Proyecto “Hábitat, cooperativismo de vivienda e interdisciplina” financiado por el programa de fortalecimiento de grupos interdisciplinarios (EI-Udelar).

Siguiendo con la propuesta inicial, el proyecto propone la realización de cinco mesas de trabajo con las siguientes temáticas: 1. Construcción de ciudad, 2. Reglamentaciones y políticas públicas para el cooperativismo de vivienda, 3. Participación ciudadana en políticas de vivienda, 4. Presupuesto y financiamiento, 5. Género y generaciones. Luego del desarrollo de estas mesas se plantea que los resultados serán sistematizados y difundidos principalmente por los canales de comunicación de los organismos y organizaciones vinculados al proyecto; también se prevé la elaboración de un audiovisual.

Sobre el equipo de trabajo se plantea que estará integrado por docentes del Centro de Hábitat y Vivienda de FADU (CEHAVI) y el Departamento de Trabajo Social (DTS), desde una visión interdisciplinaria e incorporando la integralidad de las funciones universitarias. Se propone como fecha inicial del proyecto el 12 de julio de 2024, instancia para la que se invitan distintos servicios universitarios.

Importa destacar que en la convocatoria a esa instancia se comienza diciendo que en 2020 se generó una iniciativa para la creación de Centro Interdisciplinario de Vivienda y Hábitat Social en el ámbito de la Universidad de la República, aunque esto no llegó a concretarse. Nuevamente el inicio del proyecto da cuenta de un recorrido, que además no es en solitario ni siquiera a la interna de la Universidad, si no que se hace con otros y otras, y desde diversas disciplinas.

En este comienzo además, ese primer intercambio marca una dinámica de trabajo, se propone que los integrantes de los distintos equipos universitarios se dividan en diferentes grupos de trabajo, abarcando las tareas de dinamización de reuniones, comunicación, elaboración de documentos, realización de encuentros territoriales y relatoría y sistematización. Luego, como veremos en los próximos capítulos, estas formas de organización van mutando.

En esta primera instancia también se realiza un mapeo de organizaciones y colectivos vinculados a la vivienda y el hábitat, haciendo uso de la experiencia de los servicios que tienen un camino andado en lo que se refiere a extensión universitaria y vínculo con la sociedad.

## Esquema 1: Objetivos del proyecto

### OBJETIVOS

PROYECTO APORTES AL PLAN  
QUINQUENAL DE VIVIENDA  
2025-2029 EN DIÁLOGO CON  
ACTORES SOCIALES

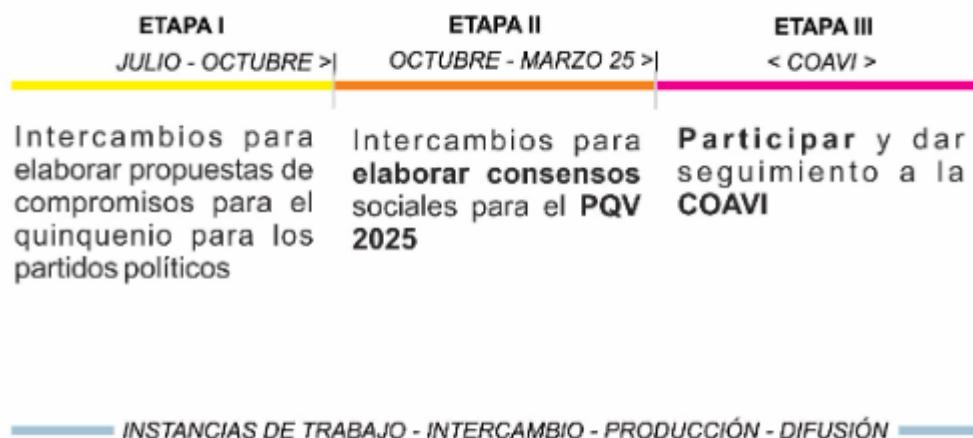


Fuente: Elaboración propia en base al formulario de presentación del proyecto.

El proyecto se plantea en clave de etapas, definidas por tres hitos: las elecciones nacionales de octubre de 2024 (que finalmente incluyeron el balotaje o segunda vuelta<sup>5</sup>), la posibilidad de convocatoria a la COAVI en marzo o abril de 2025 y por último la presentación del PQV el 30 de junio de 2025.

<sup>5</sup> Las elecciones presidenciales de 2024 tuvieron dos instancias, una el 24 de octubre (la primera vuelta), donde se eligió quienes integrarían las bancas parlamentarias, y otra el 27 de octubre entre los dos candidatos con mayor caudal de votos, siendo elegido Yamandú Orsi del Frente Amplio como presidente electo para el período 2025-2030.

## Esquema 2: Etapas del proyecto



Fuente: Registro de la primera reunión de equipos universitarios del Proyectos “Aportes al Plan Quinquenal de Vivienda 2025-2029 en diálogo con actores sociales”, 12 de julio en FCS. Imagen elaborada por el equipo del proyecto.

La convocatoria a la COAVI se marca como un punto clave, ya que constituye un instrumento específico para la participación social de la sociedad civil en materia de política pública de vivienda. A partir de esto, la primera convocatoria<sup>6</sup> propone un calendario donde se explicitan objetivos diferenciales en cada etapa: en el momento inicial se busca establecer consensos sobre acciones prioritarias respecto a la vivienda, y presentarlo a los partidos políticos con la finalidad de generar compromisos; en una segunda etapa se pretende llegar al momento de la COAVI con propuestas consensuadas; y en la tercera el foco está en articular la participación.

En esta primera instancia se identifican 24 organizaciones sociales o colectivos a convocar; durante las semanas iniciales de la ejecución del proyecto se continúa realizando el mapeo y para la instancia plenaria inicial se llegan a convocar 49 organizaciones. En este proceso es fundamental el trabajo de los equipos universitarios, es con ellos que se realiza una primera aproximación para realizar un listado inicial de organizaciones, y también se apoya en la convocatoria; priorizando a quienes ya tenían vínculos previos con las organizaciones promoviendo una invitación cercana. Luego de eso, son las mismas organizaciones las que identifican e invitan a nuevos grupos organizados.

<sup>6</sup> Mail enviado a los equipos universitarios

Al hablar de participantes se toma en cuenta a todas aquellas organizaciones que hayan estado presentes al menos una vez de los plenarios de LVD. Se parte de la noción de que el ejercicio de categorizar necesariamente implica una reducción de la complejidad de la información; por lo que varias de estas organizaciones podrían incluirse en más de una categoría, o desde otros criterios tener una ubicación diferente. De todas formas se define presentar el siguiente cuadro como un modo de facilitar la visualización de la diversidad de organizaciones participantes de LVD.

### **Esquema 3: Organizaciones participantes de LVD**



Fuente: Elaboración propia en base al registro de asistencia de los plenarios del espacio La Vivienda en Diálogo

### **3.2. Una plataforma en común: principales reivindicaciones**

Uno de los objetivos principales del proyecto fue la preparación de un consenso social previo al inicio de la COAVI. Dada la cantidad y diversidad de organizaciones participantes, y las

complejidades que esto trae a una tarea de este tipo, se definió trabajar en base a un documento mártir. Las primeras instancias tuvieron como forma de desarrollo la presentación de cada organización, de sus principales reivindicaciones, así como de los problemas que identificaban como prioritarios.

En esta etapa del proyecto, entre julio y diciembre de 2025, 32 organizaciones tuvieron algún tipo de participación en el proceso de elaboración de la plataforma y 26 adhirieron con su firma a la misma. En cada encuentro se propuso una participación híbrida, combinando la presencialidad con virtualidad, habilitando de este modo que pudieran asistir personas y organizaciones fuera de Montevideo; además de facilitar el acceso para otras situaciones en las que fuera necesario el uso de estas formas (distancias dentro de la ciudad, cuidados).

Por otra parte, a fines de agosto de 2024, el proyecto realizó un encuentro en el barrio Casavalle, en Montevideo. Se presentó el trabajo que se estaba iniciando en el marco de una mesa interinstitucional que incluía la participación de vecinos referentes. Si bien estaba la intención de generar otros encuentros territoriales en distintos barrios y fuera de Montevideo, finalmente esto no se logró en este primer año del proyecto.

La plataforma comienza dejando claras las intenciones del documento: elevar sus consideraciones ante los partidos políticos y la ciudadanía. Plantean como marco general el reconocimiento del Derecho a la Vivienda por parte de la Constitución de la República y la concepción del mismo como un aspecto clave ya que reconocen en el espacio doméstico, pero también en el hábitat el espacio de producción y reproducción de la vida de las personas. Mencionan además el impacto que tiene su consecución en el acceso a otros derechos, así como al suelo residencial y a la ciudad.

Se destaca de este encabezado el lugar de preponderancia que se le otorga al hábitat, integrándose como algo indivisible de la vivienda. Posteriormente el documento presenta dos partes, una dedicada a problemas y otra a propuestas.

En cuanto a las problemáticas identificadas, se pueden visualizar dos grandes ejes: dificultades respecto al acceso y la permanencia a la vivienda, y consideraciones respecto a la política pública. En cuanto al primero, se hace referencia a la dificultad e incluso imposibilidad de acceder a la vivienda para grandes sectores de la población; esto se vincula además con la informalidad laboral. También se hace mención al marco de estas manifestaciones de la desigualdad: la especulación inmobiliaria y a uno de sus efectos, la segregación residencial.

Por otra parte, en relación a los problemas vinculados con las políticas de vivienda se pone el foco en la falta de integralidad de las mismas, la falta de soluciones específicas para grupos poblacionales históricamente excluidos, la insuficiencia de los recursos que son destinados a la vivienda de interés social, el escaso mantenimiento del stock habitacional, y la inexistencia de una mirada que incorpore las condiciones ambientales de cada territorio.

A partir de estas problemáticas, la plataforma realiza propuestas para que sean tenidas en cuenta hacia la elaboración de un próximo PQV. Es posible agruparlas en tres ejes: uno vinculado a participación, tanto en el proceso de elaboración de las políticas de vivienda como en su seguimiento pensando en la creación de un observatorio en vivienda y hábitat. En este punto no solo se refieren a la incidencia de las organizaciones si no a la participación social en un sentido más amplio, ya que en cuanto al observatorio se plantea que tenga independencia de actuación; produciría información disponible para toda la ciudadanía.

Por otra parte se proponen líneas respecto a políticas públicas. Sobre vivienda social se entiende necesario aumentar los niveles de producción de vivienda social. Para ello se entiende necesario asegurar el acceso al suelo residencial mediante la oferta pública, generalizar las soluciones de saneamiento seguro, diversificar las modalidades de tenencia y alentar innovaciones incorporando al diseño de las políticas los nuevos usos y necesidades. Se propone además la disposición de un parque de vivienda pública para alquiler social.

Para sostener este nivel de producción se propone aumentar los recursos anuales del Fondo Nacional de Vivienda (FNV), duplicando los recursos actuales y restituyendo el aporte patronal privado del 1% sobre las remuneraciones pagadas, entre otros. Se plantea además el fomento del uso de recursos sin ánimo de lucro, por ejemplo el trabajo de personas en centros de reclusión así como la exoneración de todos los impuestos que gravan la vivienda social, especialmente el IVA.

En relación a la gestión de las políticas, se propone realizar un enfoque integral e interinstitucional para la atención a la precariedad habitacional y las personas en situación de calle, teniendo en cuenta no solo el acceso a la vivienda si no otros abordajes necesarios: integración social, trabajo, salud y educación. Además se hace énfasis en la importancia de fortalecer el apoyo técnico para la ejecución de estos programas.

En último lugar la plataforma menciona aspectos normativos que deben atenderse. Se propone ajustar trámites y procedimientos abreviando al máximo el tiempo para poder actuar, y readecuando la normativa para alentar innovaciones, haciendo énfasis en la posibilidad de financiamiento de iniciativas que están surgiendo pero no se contemplan, como el alojamiento colaborativo. Uno de los puntos claves es la derogación de leyes así como otras disposiciones que criminalizan la pobreza y se ven reflejadas en el tratamiento de la ocupación por falta de viviendas como un delito<sup>7</sup>. Asimismo se propone establecer la declaración de vacancia y pasaje al patrimonio público de inmuebles abandonados. Además se insta a revisar la regulación y el contralor respecto a la habitación en pensiones y a la regulación del mercado de arrendamientos.

---

<sup>7</sup> En específico se refieren al art. 364 de la Ley 18.116 de 2007: Delito de usurpación, y a la Ley 19120 de 2013: Ley de faltas.

**Cuadro 1. Tabla resumen de la plataforma en común**

PROBLEMAS	
<b>Acceso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- imposibilidad de acceso para grandes sectores de la población</li> <li>- especulación inmobiliaria</li> <li>- segregación residencial</li> </ul>
<b>Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- falta de integralidad</li> <li>- falta de soluciones específicas para grupos históricamente excluidos</li> <li>- insuficiencia de recursos para la vivienda de interés social</li> <li>- mantenimiento insuficiente del stock público de vivienda</li> <li>- falta de perspectiva ambiental de cada territorio</li> </ul>
PROPUESTAS	
<b>Participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aporte en el proceso de elaboración del próximo PQV mediante el espacio de la COAVI</li> <li>- creación de un Observatorio de la Vivienda Social y el Hábitat que tenga independencia de actuación y financiamiento público</li> </ul>
<b>Políticas de vivienda</b>	<p><i>Producción</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aumentar los niveles de producción de vivienda social llevándolos a el máximo histórico en su inicio</li> <li>- asegurar el acceso al suelo residencial a través de la oferta pública</li> <li>- generalizar las soluciones de saneamiento seguro en todo el país</li> <li>- disponer de un parque público de vivienda de alquiler</li> </ul> <p><i>Financiamiento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- adecuar el diseño a los nuevos usos y necesidades de los núcleos de convivencia</li> <li>- duplicar los recursos anuales del FNV restituyendo el aporte patronal privado del 1% sobre las remuneraciones pagadas, entre otros mecanismos</li> <li>- fomentar el uso de recursos sin ánimo de lucro como puede ser el trabajo en los centros de reclusión</li> <li>- exonerar todos los impuestos que gravan la vivienda social, especialmente el IVA</li> </ul> <p><i>Gestión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizar un enfoque integral e interinstitucional respecto a la precariedad habitacional y las personas en situación de calle, incluyendo el abordaje de lo referente a: trabajo, educación, salud, e integración social</li> <li>- fortalecer el apoyo técnico en todos los programas que lo requieran</li> </ul>
<b>Normativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ajustar trámites y procedimientos con el objetivo de abreviar al máximo los tiempos de acción</li> <li>- readecuar la normativa para alentar innovaciones, en especial respecto a las existentes como el alojamiento colaborativo</li> <li>- derogar las leyes y disposiciones que criminalizan la pobreza y catalogan como delito la ocupación de inmuebles por falta de vivienda</li> <li>- establecer la declaración de vacancia y el pasaje al patrimonio público de inmuebles abandonados</li> <li>- revisar la regulación y el control respecto a la habilitación en pensiones</li> <li>- regular el mercado de arrendamientos</li> </ul>
Fuente: Elaboración propia en base al documento: La Vivienda en Diálogo, preocupaciones y propuestas desde organizaciones sociales junto a la Universidad de la República de octubre de 2024.	

A partir de la elaboración de esta proclama, y como parte del objetivo del proyecto de difundir y divulgar la temática de vivienda hábitat en la opinión pública, se realizaron una serie de actividades. Las dos primeras tuvieron como marco el Día Mundial de las Personas sin Hogar, conocido también como Día de los Sin Techo y conmemorado el primer lunes de cada octubre.

En ese contexto, el 7 de octubre de 2024, se realizó una marcha desde la plaza Cagancha hasta la plaza 1ro de mayo, convocando a organizaciones pero también a toda la ciudadanía interesada en la temática. Para esta actividad se generó un grupo de organizaciones que se hicieron responsables de desarrollarla, fue la primera instancia en la que se planteaba algo en el marco del proyecto pero con organización externa al grupo universitario.

Un día después, el 8 de octubre, se presentó el documento elaborado como plataforma en el Palacio Legislativo. Se invita especialmente a autoridades y cuadros técnicos de organismos del sistema público de vivienda, de gobiernos departamentales y a legisladores. La actividad fue pensada con la presencia de los candidatos a la presidencia de la república: Yamandú Orsi (Frente Amplio) y Alvaro Delgado (Partido Nacional - Coalición Republicana), quienes no asistieron. Solo participó una representante por el Frente Amplio, Lucía Etcheverry<sup>8</sup>.

La actividad constó de la presentación de un material audiovisual dando cuenta del proceso de elaboración de las propuestas, una breve introducción de qué es la COAVI y su recorrido, y la presentación de la plataforma. Luego se generó una segunda parte que se proyectaba realizar con los comentarios de los candidatos, dialogando con la plataforma; pero en su lugar se generó un intercambio con la única representante del Frente Amplio que asistió a la convocatoria, la diputada Lucía Etcheverry.

Las preguntas implicaban conocer la visión de las fuerzas políticas que podrían llegar a estar en el gobierno en el año siguiente, incluso conocer el compromiso de convocar a la COAVI:

- ¿Nos puede dar una impresión general de las preocupaciones y propuestas realizadas por las organizaciones y plasmadas en el documento?
- ¿De las propuestas realizadas podría decírnos cuáles comparte y cómo las priorizaría?
- ¿Su gobierno convocaría a la COAVI?

---

<sup>8</sup> T.S. Lucía Etcheverri, senadora electa, diputada en el momento del debate. Fue Directora de la Dirección Nacional de Vivienda entre 2010 y 2016.

- ¿Qué jerarquía le da a la participación en materia de vivienda y hábitat de las organizaciones sociales y colectivos vinculados a la temática?

Fuente: Documento de planificación de la actividad en el Palacio Legislativo

Si bien no se pudo generar el intercambio deseado, ya que solo participó la representante de un partido político, fue una instancia en la que se pudo conocer la intención del Frente Amplio de convocar a la COAVI en caso de ser electo, dado que Lucía Etcheverry confirmó en esa instancia que esa era la voluntad de la fuerza política.

Pocos días después de estas actividades, se realizó la primera vuelta de las elecciones nacionales, llevando a la necesidad de establecer un balotaje que se pautó para el 24 de noviembre de 2021. Una vez más el clima electoral marcaba los ritmos, y en este contexto surge la propuesta de generar una instancia de debate.

La siguiente actividad hito es La Vivienda en Debate, y se lleva adelante el 19 de noviembre en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU). El objetivo en este caso tiene que ver con dar visibilidad a las problemáticas vinculadas al hábitat y a la vivienda, y promover el debate en el contexto de una falta de tratamiento del tema en la opinión pública. En esta oportunidad la organización está a cargo del Centro de Estudiantes de Diseño y Arquitectura (CEDA) y el Centro de Vivienda y Hábitat (CEVIHA-FADU), junto con el espacio LVD.

La jornada se estructura comenzando con palabras de integrantes de las organizaciones, haciendo énfasis en el proceso de LVD. Luego se pasa al debate<sup>9</sup> entre los representantes: nuevamente Lucía Etcheverry por el FA y Juan Pablo Delgado<sup>10</sup> por el PN y se habilita un espacio de preguntas por parte del público.

---

<sup>9</sup> El debate se estructuró en cinco ejes: precariedad habitacional (estrategias para abordar las situaciones de emergencia), producción de vivienda (implementación de políticas innovadoras para la producción de vivienda social), suelo (en referencia a la gestión del suelo para garantizar el acceso y la seguridad en la tenencia), participación (convocatoria a la COAVI y sobre la participación en los procesos de diseño de las políticas habitacionales), presupuesto/financiamiento (estrategias y gestión de los recursos necesarios para la implementación de las políticas habitacionales).

<sup>10</sup> Arq. Juan Pablo Delgado, en el momento del debate diputado electo y presidente de MEVIR desde el año 2020. Fue gerente de Arquitectura de la Intendencia de Canelones.

Se destaca la alta convocatoria de la propuesta, participan más de 300 personas de forma presencial, y aproximadamente 250 personas vía streaming por el canal de YouTube de FADU; además toda la instancia quedó disponible para poder visualizarse en forma posterior, teniendo actualmente cerca de 2000 reproducciones. Es sin duda la propuesta del espacio LVD con más alcance hasta el momento.

Es importante resaltar que durante toda esta primera etapa hay un fuerte componente de comunicación. Desde el colectivo Miles de Ciudades se realiza un trabajo audiovisual, registrando el proceso de LVD y generando material para la difusión del espacio. Además se realizan entrevistas en diferentes medios y comunicados de prensa con el objetivo de dar visibilidad al proyecto y a la temática de vivienda y hábitat. Sobre la forma de publicación en las redes sociales se define que los productos se puedan replicar en los canales con lo que cuente cada organización, pero no generar un propio, de este modo el objetivo es potenciar el espacio de diálogo a través de las particularidades de cada organización, sin perder los espacios propios.

Por último, en diciembre, a partir de la definición del balotaje y teniendo un gobierno electo, el espacio de LVD cierra el año con una declaración pública. En la misma destacan aspectos que se entienden positivos, a partir del discurso del presidente electo y sus representantes, especialmente mencionando aquellas coincidencias con la plataforma presentada así como algunas incertidumbres que persisten.

## Cuadro 2. Declaración de LVD en diciembre de 2024

Aspectos positivos	Incertidumbres
Voluntad de convocar a la COAVI	Falta de certeza sobre los recursos a aplicar en vivienda social
Priorización de sectores con mayores carencias habitacionales	Necesidad de implementar un Fondo Nacional de Vivienda con recursos propios y permanentes
Propósito de generar una diversidad de alternativas	Importancia de suprimir los impuestos que gravan la vivienda social
Decisión de estimular el sistema cooperativo de vivienda	Importancia de generar algún tipo de control de precios a los arrendamientos
Voluntad de impulsar formas innovadoras de producción y gestión (especialmente la vivienda colaborativa)	Necesidad de revisión de la vivienda promovida y las renuncias fiscales para que impacte en los sectores bajos, medios bajos y medios
Impulso a la creación de un stock público de alquiler	Inconveniencia de construcción de enclaves excluyentes como lo son los barrios privados

Coincidencia en la importancia de la generalización de saneamiento seguro en todo el país	Necesidad de definir la forma de acceso al suelo residencial, abordar los inmuebles abandonados
Creación de un Observatorio en Vivienda y Hábitat	Necesidad de abordar leyes que criminalizan la pobreza
Fuente: Elaboración propia en base a la declaración pública de diciembre 2024 de LVD	

Estos primeros meses de ejecución del proyecto terminan con la consolidación del espacio, y uno de los elementos que se destacan en este sentido es la ampliación del grupo organizador incorporando integrantes de las organizaciones además del equipo universitario. Además un elemento que da cuenta de la potencia del espacio es el surgimiento de la Coordinadora de Alojamiento Colaborativo que se crea a partir de la participación en el espacio de LVD e incluye a las siguientes organizaciones: Coviviendo Angirú - Coop. Angà Irü - Carpe Diem - Mujeres con Historias.

### **3.3. Participación en la COAVI: LVD en marcha**

En febrero de 2025 comienza otro momento de LVD, en este mes se convoca al primer plenario. En el mismo se informa sobre un pedido de reunión que se realiza a la Ministra Designada, Cecilia Cairo. Además se comienza el trabajo en ejes que habían sido definido colectivamente en octubre de 2024:

1. Financiamiento
2. Acceso al Suelo
3. Precariedad
4. Revisión, innovación y seguimiento de políticas habitacionales

En ese encuentro se hace énfasis en la convocatoria, se informa que desde el grupo organizador se contactaron con organizaciones que habían dejado de participar. Se destaca la que el punto de convocatoria está presente constantemente, intentando retomar el contacto con las organizaciones, y sin exigir una única forma de participación. Se entiende que, si por algún motivo no pudieron sostener el espacio, pueden regresar.

En los encuentros siguientes se trabajó en los ejes, y se preparó y colectivizó la instancia de entrevista con las autoridades del MVOT que finalmente sucedió el 19 de marzo. En esa instancia se presentó el espacio LVD y se intercambió sobre el contenido de la declaración

pública de diciembre de 2024, expresando cuáles eran los puntos que generaban incertidumbre. Desde el MVOT participó el subsecretario Cristhian Di Candia, quien informó que la COAVI se convocaría en mayo junto con la COAOT, y que se estaba elaborando un documento base para ello.

Sin embargo, con pocos días de anticipación, en el mes de abril se cita a la COAVI, primero para el 26 de abril y luego se cambia la fecha para el 29 de abril, convocando a la ciudad de Durazno<sup>11</sup>. Esta forma de convocatoria provoca descontento en las organizaciones que integran el espacio LVD y por lo tanto se define mandar una nota a las autoridades del MVOT, expresando algunas de ellas: la necesidad de tener en cuenta los plazos que requieren las organizaciones para participar en espacios como la COAVI, requiriendo de la anticipación suficiente para generar formas de representación; la importancia de contar con dinámicas, ejes y formas de trabajo con anticipación para poder prepararse; la relevancia de conocer los actores que han sido convocados, habilitando a reforzar la participación de organizaciones más pequeñas; y por último la conveniencia de tener acceso a insumos previos de elaboración por parte del MVOT.

Más allá de lo planteado, el espacio LVD manifiesta celebrar el espacio de participación que significa la COAVI y participa de esta instancia y las siguientes. Para el caso de Durazno conforma una delegación con parte del equipo universitario y parte de las organizaciones; además algunas organizaciones van por su cuenta. Algo a destacar de estos espacios es que se empieza a generar una doble inscripción, ante la necesidad de presentarse los integrantes lo hacen por sus organizaciones y también por LVD. Además el contenido de la nota elaborada en conjunto se lleva a la instancia para poder dar cuenta de ella en la participación presencial.

Tal como se había adelantado en la primera reunión con las autoridades del MVOT, la convocatoria se realiza para la COAVI y la COAOT, Además se presentan seis ejes de trabajo:

1. Emergencia habitacional
2. Primera vivienda
3. Política territorial transversal

---

<sup>11</sup> Es importante destacar que el inicio de la COAVI se da en el marco de la renuncia de la Ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial Cecilia Cairo el 18 de abril; motivada por la polémica generada a partir de que se hiciera pública la información de que la ex jerarca residía en una vivienda que no se encontraba regularizada y no había pagado por tanto los impuestos correspondientes a las construcciones actuales.

4. Cartera de tierras
5. Cooperativas de vivienda
6. Participación del sector privado

En la instancia se trabaja en sub-grupos a los que los participantes podían integrarse según sus intereses y en esta primera oportunidad se destinan 45min para ello, bastante más que los 25min que estaban previstos en el cronograma inicial de la actividad. Además se comenta que se habilitará una plataforma web por medio de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) para recibir aportes.

A partir de este momento, y hasta el final de este primer año de ejecución del proyecto LVD, la dinámica de trabajo es guiada por la participación en la COAVI. Las siguientes instancias se desarrollan el 21 de mayo en Canelones y el 17 de junio en Montevideo. Por otra parte, los insumos que se habían desarrollado en los ejes de trabajos propios de LVD se utilizan para nutrir los aportes del espacio en la plataforma web de AGESIC, además se coloca la plataforma elaborada el año anterior.

Para la convocatoria del 21 de mayo en Canelones, se vuelve a repetir la falta de anticipación en la convocatoria, y sigue sin presentarse un documento base, por lo que desde LVD se solicita una nueva reunión con las autoridades del MVOT<sup>12</sup>, que se concreta el 6 de junio. En esta instancia se refuerzan algunos puntos que se entienden claves para una participación efectiva: la necesidad de contar con un cronograma de trabajo, lo indispensable de contar con al menos 10 días de anticipación a las convocatorias, la importancia de tener a disposición insumos por parte del MVOT a partir de los cuales discutir los lineamientos centrales de la política de vivienda (presupuesto, líneas prioritarias, punto de partida, metas, formas de evaluación y seguimiento) y mecanismos de participación.

Posterior a esta instancia se realizó la última convocatoria a una instancia de la COAVI, el 17 de junio en Montevideo. No se cumplió con los días de anticipación solicitados pero sí se contó con un documento base titulado; “Insumo para el diálogo e intercambio de cara a la formulación del Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029: Aportes, énfasis y estrategias para la construcción colectiva de la política habitacional”.

---

<sup>12</sup> En esta oportunidad la entrevista es con la Ministra Tamara Paseyro y Subsecretario Christian Di Candia

En el documento mencionado se presentan los elementos que guiarán la elaboración del PQV: las prioridades de gobierno establecidas por Presidencia de la República, los aportes recogidos en las instancias de la COAVI y la COAOT y el trabajo articulado de los actores que forman parte del Sistema Público de Vivienda. Dado el mayor tiempo de convocatoria es posible generar un espacio de discusión desde el espacio LVD, por lo que se asiste a la instancia con una reflexión previa y colectiva.

Analizando este documento, y poniéndolo en con la plataforma de LVD es posible identificar que varias de las consignas planteadas se ven reflejadas en la propuesta que hace el MVOT, si bien se trata de líneas de acción estratégicas que se espera tengan mayor claridad en la presentación del PQV. Respecto al financiamiento se expresa el objetivo de duplicar los recursos destinados a la política de vivienda, generando un incremento del presupuesto de forma sostenida; esto coincide con la reivindicación de LVD que sostiene la necesidad de una duplicación presupuestal. Sin embargo, en el documento del MVOT no se explicita qué instrumentos se utilizarían para llegar a este objetivo, ni qué períodos de tiempos se proyectan para este incremento. No se hace mención a los niveles de producción de vivienda social, aspecto propuesto por LVD proponiendo que se llegue a los máximos históricos.

Sobre la propuesta de asegurar el acceso al suelo residencial a través de la oferta pública, el documento marca la línea de priorizar el fortalecimiento de las carteras de tierras a nivel nacional, y menciona la creación de un Sistema de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado que apuntaría a ese fin. Además se manifiesta que se incorporarán herramientas de análisis de datos que consideren aspectos ambientales, lo que también tiene relación con la falta de perspectiva ambiental en las políticas de vivienda que LVD identifica como un problema. En cuanto al planteo de LVD de exonerar todos los impuestos que gravan la vivienda social, el documento del MVOT trae como línea de trabajo avanzar en la exoneración del IVA en la compra de materiales para las cooperativas de viviendas; nuevamente resta conocer de qué modo y con qué progresión se espera avanzar en esto.

En relación a la disposición de un parque público de viviendas en alquiler, planteado por LVD, desde el MVOT se manifiesta que se contará con un stock de viviendas que serán destinadas a la oferta pública de alquileres definidos como accesibles, lo que será iniciado con una experiencia piloto. Sobre la regulación del mercado de arrendamientos se plantea que

se generarán incentivos para que quienes sean propietarios privados sean parte de un sistema de alquiler a precios accesibles.

Siguiendo con los puntos de la plataforma de LVD que establecen la necesidad de ajuste de la normativa el documento del MVOT propone el apoyo a programas piloto de vivienda colectiva, lo que coincide con el punto de la plataforma que mencionaba la readecuación de la normativa para promover la innovación (especialmente en el caso de la vivienda colaborativa). Respecto a otro tipo de innovaciones el documento propone la mejora en las normativas y los reglamentos que afectan a los proyectos cooperativos y generan dificultades en la ejecución; así como la revisión de los programas de promoción de inversión en vivienda de interés social. También se menciona la optimización de los procedimientos administrativos para acortar los plazos en estos proyectos; lo que coincide con la plataforma de LVD.

Uno de los puntos a destacar especialmente es la reivindicación que realiza LVD, respecto la necesidad de generar un enfoque integral e interinstitucional respecto a la precariedad habitacional y en específico sobre la problemática de las personas en situación de calle que trascienda lo habitacional e incluya el abordaje de otros aspectos como el trabajo, la educación, la salud y la integración social. En ese sentido el documento del MVOT plantea que se generarán respuestas que incorporarán la continuidad educativa y laboral, y que las acciones se llevarán de forma coordinada con MIDES, INAU, INISA y DINALI.

En cuanto a la creación de un Observatorio de la Vivienda Social y el Hábitat planteado por la plataforma LVD, y especificando que tenga independencia de actuación además de financiamiento público, el documento del MVOT hace énfasis en la promoción del seguimiento, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas que es responsable de implementar. No menciona la creación de un ámbito como el Observatorio.

Por último, se mencionan algunas de las temáticas que se presentan en la plataforma de LVD y no se mencionan en el documento del MVOT, en algunos casos por omisión y otras porque no son competencia de esta cartera, si no de los gobiernos departamentales o de otros organismos. Entre ellas se destacan: la derogación de leyes y disposiciones que criminalizan la pobreza al establecer la ocupación de inmuebles por falta de vivienda como un delito, la declaración de vacancia de inmuebles abandonados para el pasaje al parque público de vivienda, la regulación y el control de las pensiones y su habilitación, la garantización del

saneamiento seguro en todo el país, el establecimiento de medidas enfocadas a evitar especulación inmobiliaria, la segregación residencial y la generación de enclaves territoriales excluyentes.

En definitiva, en este documento presentado como insumo, si bien se trata de líneas estratégicas que deben luego poder concretar la forma de ejecutarse, hay varias coincidencias con los planteos realizados por LVD. En el caso de las que no, el trabajo previo de llegar a un consenso en la plataforma, permite rápidamente identificar cuales son las discrepancias o las omisiones.

A continuación se presenta un cuadro resumen:

**Cuadro 3. Documento de insumos elaborado por el MVOT para la 3er convocatoria a la COAVI y la COAOT en relación a las propuestas de la plataforma LVD**

	<b>Propuestas de la plataforma (LVD)</b>	<b>Documento de insumos para la 3ra convocatoria a la COAVI (MVOT)</b>
<b>Participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aporte en el proceso de elaboración del próximo PQV mediante el espacio de la COAVI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- el documento se genera en el espacio de la COAVI y la COAOT</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- creación de un Observatorio de la Vivienda Social y el Hábitat que tenga independencia de actuación y financiamiento público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hace énfasis en la promoción del seguimiento, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas que es responsable de implementar. No menciona la creación de un ámbito como el Observatorio.</li> </ul>
<b>Políticas de vivienda: producción, financiamiento y gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- realizar un enfoque integral e interinstitucional respecto a la precariedad habitacional y las personas en situación de calle, incluyendo el abordaje de lo referente a: trabajo, educación, salud, e integración social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plantea que se generarán respuestas que incorporarán la continuidad educativa y laboral, y que las acciones se llevarán de forma coordinada con MIDES, INAU, INISA y DINALI.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fortalecer el apoyo técnico en todos los programas que lo requieran</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- adecuar el diseño a los nuevos usos y necesidades de los núcleos de convivencia</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- duplicar los recursos anuales del FNV restituyendo el aporte patronal privado del 1% sobre las remuneraciones pagadas, entre otros mecanismos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- se expresa el objetivo de duplicar los recursos destinados a la política de vivienda, generando un incremento del presupuesto de forma sostenida. No se explicita qué instrumentos se utilizarían para llegar a este objetivo, ni que períodos de tiempos se proyectan para este incremento.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fomentar el uso de recursos sin ánimo de lucro como puede ser el trabajo en los centros de reclusión</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exonerar todos los impuestos que gravan la vivienda social, especialmente el IVA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plantea avanzar en la exoneración del IVA en la compra de materiales para las cooperativas de viviendas; resta conocer de qué modo y con qué progresión se espera avanzar en esto.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumentar los niveles de producción de vivienda social llevándolos a el máximo histórico en su inicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- no hace mención a los niveles de producción de vivienda social.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- asegurar el acceso al suelo residencial a través de la oferta pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- marca la línea de priorizar el fortalecimiento de las carteras de tierras a nivel nacional, y menciona la creación de un Sistema de Gestión de Bienes Inmuebles del Estado que apuntaría a ese fin.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- generalizar las soluciones de saneamiento seguro en todo el país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- se plantea el fortalecimiento de las carteras de tierras a nivel nacional para brindar predios con saneamiento.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- disponer de un parque público de vivienda de alquiler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expresa que se contará con un stock de viviendas que serán destinadas a la oferta pública de alquileres definidos como accesibles, lo que será iniciado con una experiencia piloto.</li> </ul>
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ajustar trámites y procedimientos con el objetivo de abreviar al máximo los tiempos de acción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propone la mejora en las normativas y los reglamentos que afectan a los proyectos cooperativos y generan dificultades en la ejecución.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- readecuar la normativa para alentar innovaciones, en especial respecto a las existentes como el alojamiento colaborativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propone el apoyo a programas piloto de vivienda colectiva</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- derogar las leyes y disposiciones que criminalizan la pobreza y catalogan como delito la ocupación de inmuebles por falta de vivienda</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- establecer la declaración de vacancia y el pasaje al patrimonio público de inmuebles abandonados</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- revisar la regulación y el control respecto a la habilitación en pensiones</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regular el mercado de arrendamientos</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia en base al documento de problemas y propuestas de La Vivienda en Diálogo (2024) y el documento Insumo para el diálogo e intercambio de cara a la formulación del Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025-2029: Aportes, énfasis y estrategias para la construcción colectiva de la política habitacional elaborado por el MVOT (2025).

En la última instancia de la COAVI, para la que se contaba previamente con el documento analizado en los últimos párrafos, la Ministra manifiesta que hay gente que puede entender que la participación no es suficiente, ya que expresa que han recibido comentarios al respecto; sobre esto plantea que todas las opiniones son recibidas desde lo constructivo. Además expresa que la COAVI y la COAOT no serán solo estas tres instancias sino que se

proyecta hacer éstas reuniones una vez al año. Se destaca que en esta instancia el tiempo destinado al intercambio en los subgrupos fue notoriamente mayor que en las anteriores.

Por otra parte desde FUCVAM piden la palabra al terminar la presentación y plantean que proponen poder tener una nueva instancia de la COAVI y la COAOT para poder discutir el PQV antes del 30 de julio. No se da una respuesta a este planteo; pero ilustra la independencia de las organizaciones del espacio LVD, ya que en este caso la propuesta era de uno de los colectivos.

El 28 de junio termina el plazo para recibir aportes en la plataforma web de AGESIC y con ello se da por finalizado el espacio de participación en la COAVI hacia la elaboración del PQV. Como resultado se destaca el sostenimiento del espacio, la generación de una doble adscripción de sus integrantes, y la posibilidad de diálogo con las autoridades del MVOT que se puede pensar que permitieron generar algunos cambios en las formas de participación establecidas para la COAVI: aumento del tiempo de convocatoria, aumento del espacio para intercambio en cada instancia, disposición de un documento que fue insumo para el intercambio previo. Además cobra relevancia el compromiso de generar espacios de monitoreo del PQV.

Dado que el proyecto ha sostenido la participación de las organizaciones, se propone al espacio la posibilidad de que el equipo universitario se postule a un llamado para acceder a financiamiento; para poder continuar contando con recursos humanos con horas dedicadas al proyecto, y para poder realizar nuevas actividades de difusión y visibilización de la temática durante el segundo semestre de 2025 y el primero de 2026. Se acuerda en plenario en la pertinencia de esta acción por lo que el equipo se presenta a la “Convocatoria a Acciones Integrales en temas de pertinencia social, económica y cultural 2025-2026” de la Facultad de Ciencias Sociales.

Terminada la ejecución del proyecto es posible evidenciar cómo se genera la apertura a nuevas formas de funcionamiento; un modo que fortalece paso a paso el diálogo horizontal con las organizaciones y que pone los recursos de la Universidad al servicio del espacio de diálogo.

**Esquema 4. Línea del tiempo del proceso de La Vivienda en Diálogo, julio 2024-junio 2025**





Fuente: Elaboración propia en base a registros de actividades del espacio La Vivienda en Diálogo.

## **Consideraciones finales: cimentando el encuentro en la potencia común**

Durante el proceso de elaboración de esta Monografía, varios de los aspectos puestos en juego en el desarrollo del proyecto fueron cobrando relevancia; entendiéndose como elementos claves que destacan esta experiencia y favorecen la continuidad del espacio de diálogo. A continuación me propongo mencionar algunos a modo de cierre.

Durante la ejecución del proceso un claro énfasis fue la comprensión de que no todos los sujetos colectivos tienen la misma capacidad de organización ni las mismas formas de expresarse. Esto no se entendió como una limitante sino como un aspecto al que se debía prestar atención. Se habilitaron diferentes formas de participación y no se impuso una exigencia rígida en cuanto a la asistencia a los plenarios: la participación se podía generar en las formas que cada organización eligiera y los grupos de trabajo tenían una estructura flexible que previa la rotación. La fortaleza de algunas organizaciones respecto a otras no operó como un factor de silenciamiento de algunas voces sino que potenció el espacio. Sin embargo, sigue siendo un desafío, para las próximas etapas que transite el espacio LVD, la necesidad de ampliar posibilidad de participación de las organizaciones que se encuentran fuera del área metropolitana de Montevideo; así como la incorporación de otros servicios universitarios.

Además el equipo universitario, y luego el grupo organizador incluyendo a las organizaciones, cumplía el rol de convocatoria, de preparación de los plenarios, y de sistematizar la información que iba surgiendo de cada una de las actividades. Esto aparece en alguna de las instancias de discusión en los plenarios como algo muy positivo y que permite que el espacio siga adelante incluso en un clima tan exigente como lo es el electoral para las organizaciones.

Otro elemento clave fue la estrecha relación con aspectos coyunturales.. Así, si bien se intentó generar una agenda propia instalando temas en la opinión pública, esto siempre estuvo en vínculo con los hitos que se iban dando en este proceso de tiempo. Primero las elecciones que elegirían un nuevo gobierno y luego el desarrollo de las instancias de la COAVI. Tal es así, que la convocatoria fallida a la COAVI en 2020 es lo que de algún modo siembra la posibilidad de este espacio; primero en un agrupamiento de organizaciones para manifestarse al respecto y luego en un equipo universitario que teniendo en cuenta este hecho genera la propuesta de este proyecto.

A partir del proyecto se genera la certeza de que el colectivo potencia las fortalezas y la posibilidad de llegada a lo público. Se genera un encuentro desde la horizontalidad y el intercambio de saberes entre diferentes actores: cooperativistas, asociaciones de profesionales, trabajadores, estudiantes. Se encuentran sujetos que en otros espacios no necesariamente dialogan desde la horizontalidad; en este espacio son parte quienes en otros ámbitos pueden estar colocados en un lugar de actores secundarios o en la posición de clientes. El encuentro se genera entre poblaciones integradas, vulneradas y entre diferentes generaciones; además se generan alianzas y nuevos espacios, como la Coordinadora de Alojamientos Colaborativos que consolida su formación a partir de la participación en LVD.

Por otra parte destaca la independencia de las acciones de cada organización, las que se mantuvieron sus líneas de reivindicación y sus canales de diálogo, pero en conjunto a LVD. Esto fue especialmente visible en el espacio de la COAVI, donde se generaba una doble credencial al presentarse en los espacios, los participantes representaban a LVD y a sus organizaciones de forma simultánea. También fue visible en la difusión de los productos de comunicación que se realizó desde los canales de las organizaciones en lugar de tener medios propios.

Desde el Trabajo Social cobra relevancia la posibilidad de intervenir a partir de asumir las contradicciones de nuestra profesión pero superando y desafiando un proyecto conservador. En esta experiencia se visualiza claramente la vinculación de nuestras prácticas con el tiempo histórico (Iamamoto, 1997) así como la relevancia de la dimensión ético política que es transversal a todas las dimensiones del Trabajo Social (Claramunt, 2009). Como nos compromete el código de ética de lo que se trata es de “Respetar y promover la autonomía de los movimientos populares y organizaciones de la clase trabajadora, estimulando espacios de encuentro y articulación, basados en los principios de este Código.” (Art 44.)

En este proyecto se vuelve clave la noción de mediación que orienta los abordajes desde el Trabajo Social, desde este espacio de encuentro es posible visibilizar lo común de las problemáticas que atraviesan a cada sujeto colectivo y superar una visión segmentada identificando aspectos estructurales de las mismas.

Por último, me interesa mencionar el valor de la sistematización y reflexión sobre nuestras prácticas, se encuentra también allí una enorme potencia: la posibilidad de revisar y volver a lo hecho, encontrar cuales son las acciones a replicar y poder llevar al colectivo los hallazgos para evaluar en conjunto los procesos. En este sentido, este trabajo permite visibilizar la fortaleza de un espacio que se ha consolidado en este primer año de funcionamiento, y ha generado un proceso de reconocimiento entre las organizaciones participantes. Se realizaron acciones con el objetivo de tensionar la planificación de la política pública pero también se tejieron lazos entre las mismas organizaciones, promoviendo encuentros más allá de las trayectorias de cada uno de ellas. Los nuevos colectivos ganaron protagonismo y tuvieron la posibilidad de incluir sus reivindicaciones en el marco de una plataforma en común, lo que permitió que al menos desde lo conceptual se incluyan en las propuestas del MVOT enfoques alineados con las propuestas realizadas por LVD.

Además, especialmente en el período de desarrollo de la COAVI, LVD funcionó como un soporte para que las organizaciones pudieran reaccionar rápidamente y llegar a los acuerdos necesarios para solicitar colectivamente ajustes necesarios para mejorar la participación en ese espacio.

Grandes desafíos se abren para el período de tiempo que se aproxima: sostener la participación, adecuar sus formas a las demandas de los diferentes colectivos, y poder visibilizar la necesidad de un presupuesto acorde para el próximo Plan Quinquenal de Vivienda que permita traducir los acuerdos en las ideas a posibilidades reales de ejecución.

La Universidad se coloca en diálogo con los Sujetos Colectivos, se abre la oportunidad de cimentar el encuentro, de generar nuevas formas de ser contralor de la política pública pero también desde la capacidad de propuesta; construyendo un saber que se potencia desde la diversidad de experiencias y posiciones la vivienda se pone en diálogo, se amplían las miradas y se fortalecen las posibilidades de incidencia.

## Bibliografía

**ADASU (2007).** Código de ética para el servicio social o trabajo social del Uruguay. Montevideo.

**ARISTONDO, G. (2005).** La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del Siglo XX. SCRIPTA NOVA, Vol. IX, núm.194

**BORONAT, Y. (2014).** Proceso urbanizador y vivienda, caso Montevideo. EN: Boronat, et al. Derecho a la vivienda: Enfoque jurídico y otras miradas disciplinarias. 41-74. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

**BRENES, A. (2018).** Hacia una caracterización teórica y operativa de los sujetos colectivos. En Brenes Alicia, Casas Alejandro, Claramunt Adela, Machado Gustavo y Rocco Beatriz (ed.) Sujetos colectivos populares, autonomía y hegemonía: mundo del trabajo y territorios en el Uruguay 2005-2014. Cuaderno de Investigaciones Nº1 Sujetos colectivos populares, disputas hegemónicas y Trabajo Social. Área académica Deliberación. DTS-FCS-CSIC.

**CASAS, A. (2019).** Trabajo Social, mediaciones ético-políticas y sujetos colectivos populares”, en: MAMBLONA, C. y FINK, T. (comps.): Ética y Trabajo Social. Reflexiones sobre sus fundamentos e implicancias en los procesos de intervención. Colección Debates en Trabajo Social. Instituto de Capacitación y Estudios Profesionales. Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

**CLARAMUNT, A. (2009).** El Trabajo Social y sus múltiples dimensiones: hacia la definición de una cartografía de la profesión en la actualidad, en Revista Fronteras n° 5. Montevideo, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UR, mayo de 2009, pp. 91-104.

**CLARAMUNT, A., CASAS, A.; y ROCCO, B. (2018).** Sujetos colectivos y Trabajo Social: apuntes sobre las estrategias de intervención y sus componentes ético-políticos.

**CLARAMUNT, A.; MACHADO, G.; ROCCO, B. (2018).** Sujetos colectivos y Trabajo Social: apuntes sobre las estrategias de abordaje y sus componentes ético-políticos, en AAVV: Sujetos colectivos populares, disputas hegemónicas y Trabajo Social. Montevideo, CSIC, UR.

**DANANI, C. (2006).** Politización: ¿autonomía para el Trabajo Social? Un intento de reconstruir el panorama latinoamericano. Revista Katálysis, v. 9, n. 2, pp. 189-199.

**DI PAULA, J (2014).** La perspectiva físico-espacial de la vivienda. EN: Boronat, et al. Derecho a la vivienda: Enfoque jurídico y otras miradas disciplinarias. 75-94. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

**ESPAÑA, V. (2019).** Una radiografía crítica del activismo judicial en Uruguay: análisis de las experiencias de exigibilidad del derecho a la vivienda. EN: AGUIAR, S, BORRÁS, V., CRUZ, P., FERNÁNDEZ, L. PÉREZ, M (coord.). Habitar Montevideo. 21 miradas sobre la ciudad. La Diaria, Montevideo.

**GALAFASSI, G. (2011).** Teorías diversas en el estudio de los movimientos sociales. una aproximación a partir del análisis de sus categorías fundamentales. Cultura Y Representaciones Sociales, 6(11).

**GRASSI, E. (2011).** La Producción en Investigación Social y la Actitud Investigativa en el Trabajo Social. Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social - Aportes a lo público desde la investigación. P. 127 a 139.

**GUTIÉRREZ AGUILAR, R. (2018).** Producir lo común: entramados comunitarios y formas de lo político. EN: Gutiérrez, Raquel (coord.) Comunalidad, tramas comunitarias y producción de lo común. Debates contemporáneos desde América Latina. Oaxaca. Colectivo Editorial Pez en el Árbol. (51-72).

**HARVEY, D. (1998).** La condición de la posmodernidad. Buenos Aires, Amorrortu.

**IAMAMOTO, M (2003).** El servicio social en la contemporaneidad: Trabajo y formación profesional. San Pablo, Cortez.

**IAMAMOTO, M. (1997).** Servicio social y división del trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos (Traducción de Alejandra Pastorini). São Paulo, Cortez

**JARA, O (2010).** La sistematización de experiencias: aspectos teóricos y metodológicos. Entrevista. En: MATINAL, Revista de Investigación y Pedagogía. Instituto de Ciencias y Humanidades de Perú. No 4 y 5 julio y setiembre. Lima.

**LINSALATA, L. (2018).** Repensar la transformación social desde las escalas espacio-temporales de la producción de lo común. EN: Gutiérrez, Raquel (coord.) Comunalidad, tramas comunitarias y producción de lo común. Debates contemporáneos desde América Latina. Oaxaca. Colectivo Editorial Pez en el Árbol. (365-378).

**MACHADO, G. (2021).** Habitar las experiencias. Aprendizaje y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda de ayuda mutua. Edición Plural. Udelar. Montevideo.

**MACHADO, G., ROCCO, B., TRINIDAD, V. (2019).** Transformaciones urbanas y luchas por el hábitat y la ciudad en Uruguay. EN: Cuaderno de Investigaciones N°2 Sujetos colectivos populares, mundo del trabajo y territorios : estudios en el Uruguay progresista. Área académica Deliberación. DTS-FCS-CSIC.

**MAGRI, A. (2003).** Una reforma “exitosa”. Las políticas de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000. DT nº 28 FCS-ICP.

**MAGRI, A. (2014).** De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. CSIC. UDELAR. Montevideo.

**MALLARDI, M. y GONZÁLEZ, M. (2019).** La intervención profesional como unidad de análisis. La sistematización como elemento estratégico del Trabajo Social. En Aportes al Debate de los procesos de intervención profesional del Trabajo Social. Coordinadores: Laura Massa y Manuel Mallardi. NICSE-FCH-UNICEN. Buenos Aires.

**MARRO, K. (2013).** Reflexiones para una comprensión histórico-critica del movimiento social en sus múltiples dimensiones. La Plata, Dinamys, e-book. pp. 3-32.

**MARTÍ i COSTA, M. BONET i MARTÍ, J. (2008).** Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.

**MAX NEEF, M. (1993).** Desarrollo a Escala Humana. Ed, Nordan, Montevideo.

**MERKLEN, D. (2023).** Tejer el nido. Los lazos sociales que hacen que una vivienda devenga casa. Papeles del CEIC, vol. 2023/2, papel 283, 1-17. DOI: <http://doi.org/10.1387/pceic.24627>

**PONTES, R. (2003).** Mediación: categoría fundamental para el trabajo del asistente social , en: Borgiani, E; Guerra, Y. y Montaño, C. Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. Cortez Editora. São Paulo. 201-220.

**REBELLATO J.L, GIMENEZ L. (1997).** Ética de la autonomía: desde la práctica de la psicología con las comunidades. Ed. Roca Viva. Montevideo.

**REBELLATO, J. L., (1996).** El aporte de la educación popular a los procesos de construcción de poder local en Revista de la Multiversidad Franciscana de América Latina, N° 6, Montevideo, pp. 23-39.

**RIEIRO, A. (2010).** El sujeto: entre relaciones de dominación y resistencia. EN: El Uruguay desde la Sociología VIII . UDELAR. Montevideo: Departamento de Sociología – FCS.

**ROLNIK, R. (2017).** La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. LOM, Santiago de Chile.

**ROMERO GORSKI, S. (2014).** El enfoque antropológico en tres clases sobre vivienda, la familia, los sin techo, el derecho a la ciudad, patrimonio cultural material, cambios en formas de habitar. EN: Boronat, et al. Derecho a la vivienda : Enfoque jurídico y otras miradas disciplinarias. 11-39. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

**SARACHU, G. (2004).** Aproximación al análisis de las Necesidades Humanas, los procesos de colectivización y las formas sociales de satisfacción. En: Ciclo Básico-DTS, Materiales del curso. Ed . CECSCO. Montevideo.

**SOMMA, N. M., CAVIERES, J., & MEDEL, R. M. (2024).** Revueltas urbanas en América Latina: revisión bibliográfica y propuesta conceptual. Desafíos, 36(1).

**VALLES, M (1999).** Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y prácticas profesionales, España, Madrid, Ed. Síntesis.

**WACQUANT, L. (2001).** Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Manantial. Buenos Aires.

***Medios de prensa:***

**MUÑOZ, A. (2015).** De la letra al número. La Diaria, 14 de julio de 2015.

**LA DIARIA (2025).** Primera baja del gobierno: Orsi aceptó la renuncia de la ministra de Vivienda, Cecilia Cairo. La Diaria, 19 de abril de 2025.

**NAHOUUM, B. (2020).** La participación por correo electrónico. Semanario Brecha, 21 de agosto de 2020.

***Recursos web:***

**ANONG. Aportes colectivos al Plan Quinquenal de Vivienda.**

<https://www.anong.org.uy/aportes-colectivos-al-plan-quinquenal-de-vivienda/>

**ANV. Normativa vigente.**

<https://www.anv.gub.uy/normativa-vigente>

**La Vivienda en Diálogo. Preocupaciones y propuestas de Vivienda y Hábitat desde Orgs Sociales y UdelarR.**

<https://linktr.ee/LaViviendaenDialogo>

**MIDES/DINTAD. Presentación de Datos del Relevamiento de Personas en Situación de Calle en Montevideo**

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/relevamiento-personas-situacion-calle-montevideo>

**MVOTMA. Informe Nacional de Uruguay HÁBITAT III octubre 2016.**

<https://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Uruguay-Spanish.pdf>

**INE. Visualizador del Censo 2023.**

<https://www5.ine.gub.uy/documents/VisualizadorCenso2023.html>

**IMPO. Ley N° 13728. Plan Nacional de Viviendas.**

<https://www impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>

**IMPO. Artículo 45, Constitución de la República.**

<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/45>

**Naciones Unidas. Nueva Agenda Urbana.**

<https://www.un.org/es/conferences/habitat/quito2016>

**Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

**Naciones Unidas. La Declaración Universal de Derechos Humanos.**

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

## **Anexo**

**Plataforma social sobre problemas y propuestas  
para la efectivización del derecho a la vivienda adecuada y digna**  
(elaborada por La Vivienda en Diálogo en octubre de 2024)

Nosotras, organizaciones sociales que luchamos por la efectivización del derecho a la vivienda adecuada y digna para todas las personas, cualesquiera sean sus recursos económicos, levantamos ante las ciudadanas y ciudadanos uruguayos, y en particular ante los partidos políticos que se postulan en las próximas elecciones, las siguientes consideraciones, estructuradas a partir de un enriquecedor diálogo y de nuestro conocimiento colectivo, junto con la Universidad de la República.

El derecho a la vivienda está reconocido por nuestra Constitución en su artículo 45 y por el artículo 1º de la Ley de Vivienda, N° 13.728 de 1968, así como por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado uruguayo. Asimismo, este derecho aparece refrendado en numerosas resoluciones de organismos internacionales. El mismo constituye un pilar fundamental para la calidad de vida de los habitantes del país, porque es en el espacio doméstico y el hábitat correspondiente, donde se produce y reproduce cotidianamente la vida de las personas. Se trata de uno de los principales problemas de nuestra sociedad, con repercusión directa sobre otros derechos humanos básicos como la salud, la educación o el trabajo. Es una componente fundamental del derecho a la ciudad y, a su vez, un aspecto central del mismo es el derecho de acceso al suelo residencial. Afecta a toda la población, y fundamentalmente a los sectores más pobres, y dentro de ellos, particularmente, a mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Pese a que tenemos una sólida Ley de Vivienda desde hace más de cincuenta años, el problema se mantiene aproximadamente en términos cuantitativos similares que cuando esa ley se votó y eso es lo que nos lleva a unir nuestras voces para hacer conocer nuestras preocupaciones y propuestas y reclamar que sean tenidas en cuenta.

De nuestras reflexiones e intercambios, surge la existencia de los siguientes

**Problemas:**

**-Dificultad, y para muchas personas imposibilidad, de acceder a una vivienda adecuada y digna,** por los altos precios; falta de acceso a préstamos para obtener un terreno, construir o comprar; a garantías para alquilar, o a los servicios complementarios para un hábitat apropiado y por procesos de tramitación ante el Estado muy prolongados. Todo esto se agrava y profundiza por la mercantilización de la vivienda, la informalidad laboral y la pérdida de salario real. Como consecuencia: se habita en viviendas precarias, concentradas o dispersas; en pensiones transitorias que devienen permanentes; en condiciones de hacinamiento; falta de servicios indispensables; gente viviendo en la calle o en zonas inundables y/o contaminadas; endeudamiento de los hogares, o afectación excesiva de su ingreso para costear la vivienda.

**-Mercado habitacional dominado por la especulación inmobiliaria,** y su carácter de negocio, que acentúa las desigualdades de acceso.

**-Escasez de recursos destinados a la vivienda de interés social:** desde hace más de tres décadas están en el orden del medio por ciento o menos del Producto Bruto Interno, o sea, de los bienes y servicios que produce nuestra economía.

**-Inexistencia de soluciones específicas para situaciones de carencias de sectores de población históricamente excluidos/discriminados,** como la de los hogares monoparentales a cargo de mujeres; víctimas de violencia doméstica, de género y generacional; personas adultas mayores, entre otras, ante la insuficiencia de las soluciones que provee el BPS; jóvenes; personas en situación de discapacidad; migrantes; personas que recuperan la libertad, y otros grupos en situación de exclusión social.

**-Políticas de vivienda que carecen de integralidad y materialidad** desde un abordaje interinstitucional, y de una concepción de los ámbitos productivos y reproductivos desde

perspectivas de género y generacionales y que incorporen las dimensiones del cuidado. No hay diálogo con otras políticas que hacen a los mismos problemas.

-**Segregación residencial**, determinada por el precio del acceso al suelo, que divide a las ciudades en enclaves para personas de alto ingreso, con acceso a los bienes y servicios de la ciudad, y enclaves para pobres, que carecen de ellos, en ambos casos aislados (por voluntad propia o ajena) de los barrios y la población circundante. La segregación lleva a procesos de gentrificación por expulsión de población de menores recursos y formación de nuevos asentamientos irregulares o densificación de los existentes, que agregan a la precariedad de las viviendas la escasez de transporte, de servicios comunitarios y de infraestructura.

-**Estoc habitacional carente de mantenimiento y mejoramiento**, lo que hace que el déficit cualitativo sea tan importante como el cuantitativo.

-**Ausencia de políticas que garanticen el acceso al suelo** con servicios estructurales de calidad, a la población que no puede hacerlo a través del mercado.

-**Inadecuación de las respuestas habitacionales** a las condicionantes ambientales de cada territorio.

Para superar estos problemas, planteamos las siguientes:

#### **Propuestas:**

-**Elaboración participativa de las políticas habitacionales** y en particular del Plan Quinquenal de Vivienda 2025, en coordinación con las políticas urbanas y territoriales, convocando el ámbito multiactoral ya establecido en la Ley de Vivienda (art. 76): la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), incluyendo a nuestras organizaciones, tomando en consideración sus recomendaciones, y asegurando la participación de los destinatarios en la ejecución y seguimiento de los distintos programas.

-**Aumento sustutivo de la inversión pública en vivienda social;** los recursos anuales del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) deben ser llevados como mínimo a un monto igual al 2%

de la masa salarial del país (los salarios de todos los trabajadores, públicos y privados), tal como se estableció en 1968 en la Ley de Vivienda. Esto debe hacerse mediante la asignación de recursos específicos y permanentes para el FNV. Para lograr esto, que implicaría aproximadamente duplicar los recursos actuales, se podría incrementar los impuestos a la riqueza; restituir el aporte patronal privado del 1% sobre las remuneraciones pagadas, derogado en 1992, así como redireccionar otros impuestos que no estén dedicados a políticas sociales.

**-Generar un fuerte impulso a la solución de las carencias extremas de vivienda** (precariedad concentrada en asentamientos y dispersa en las ciudades) de manera de resolverlos en una década y **volver a los niveles históricos de los primeros años de producción de vivienda social del Plan de Vivienda** (cooperativas; MEVIR; viviendas para adultos mayores -ampliando el perfil de destinatarios-; autoconstrucción con apoyo técnico; compra de vivienda usada; mejoramiento del estoc urbano y rural; ampliación y conexión de servicios, así como apoyar otras formas de acceso con colectivos organizados)

**-En la atención a la precariedad realizar un enfoque integral interinstitucional** que aborde también los aspectos de salud, trabajo, educación, e integración social.

**-Abreviar al máximo el proceso de trámites y de toma de decisiones**, para poder empezar a actuar rápidamente. En las soluciones a adoptar, priorizar la utilización de insumos nacionales y el trabajo local. Revisar y ajustar la normativa existente para mejorarla: por ejemplo, incrementar los niveles de habitabilidad, eliminando limitaciones e inconvenientes.

-Asimismo, **fortalecer el apoyo técnico** en todos los programas que sea necesario.

**-Generalizar a todo el país las soluciones de saneamiento seguro** (por colector o sistemas alternativos en pequeñas localidades), lo que implica cubrir los costos para la construcción de las infraestructuras y posteriormente para su mantenimiento. En todos los casos, debe tenerse en cuenta que la vivienda se construya en ambientes saludables.

**-Exoneración de todos los impuestos que gravan la vivienda social**, particularmente del IVA, y que significan un recorte de los recursos aplicados. No se deben aplicar subsidios ni exoneraciones a la producción especulativa con recursos del Fondo Nacional de Vivienda ni

financiar con los mismos proyectos que no son de vivienda social. Debe revisarse el sistema de “vivienda promovida”, ya que la renuncia fiscal que se hace no beneficia a los destinatarios esperados, y derogar la disposición por la cual se estableció al monoambiente como una forma de vivienda adecuada.

**-Readecuación de la normativa actual para alentar innovaciones** y permitir y financiar el desarrollo de experiencias que hoy no están directamente contempladas, como las iniciativas de vivienda colaborativa; mejoramiento de estoc; otras formas de propiedad y/o uso con tenencia segura, y garantía crediticia. Además, incorporar al diseño de las políticas, los nuevos usos y necesidades, como las formas de organización para la cohabitación y los cuidados, considerando la diversidad de hogares, situaciones, arreglos familiares y momentos del ciclo de vida y contemplando el problema de los cuidados y la posibilidad de usos mixtos, en particular el habitacional y el productivo.

**-Revisar la regulación y contralor existentes en materia de habitación en pensiones y garantizar el ejercicio de derechos de quienes allí habitan.**

**-Asegurar el acceso al suelo residencial, mediante la oferta pública** (Carteras de Tierras) y una gestión del estoc adecuada con una visión de ciudad integrada, diversa y democrática, ocupando y densificando las zonas consolidadas y garantizando la conectividad, servicios y equipamientos adecuados. Para ello el Estado deberá reapropiarse de las plusvalías generadas por los proyectos de revitalización y promoción de ciertos sectores de la ciudad y asignar los terrenos con criterios incluyentes.

**-Establecer la declaración de vacancia y consiguiente pasaje al patrimonio público de los inmuebles abandonados,** sin perjuicio de poner en práctica otros mecanismos que ya existen.

**-Diversificar, en la adjudicación de suelo de propiedad pública, las modalidades de tenencia,** de manera de fortalecer la seguridad de la misma y minimizar el aspecto mercantil. Para ello, utilizar el derecho de uso y goce, derecho de superficie, propiedad estatal con derecho de uso.

**-Crear un parque de vivienda pública social para alquilar y complementariamente establecer la regulación del mercado de arrendamiento de viviendas privadas de interés social** al que se reserve el apoyo del Estado con subsidios o créditos preferenciales.

**-Derogar las leyes y otras disposiciones que criminalizan la pobreza y hacen que la ocupación por falta de vivienda sea un delito**, en particular la ley 18.116, de 2007 y la “Ley de Faltas”, N° 19.120, de 2013, en lo relativo a la ocupación de espacios públicos. En lugar de eso, debe haber políticas sociales integrales para dar solución a quienes están en situación de calle.

**-Fomentar la utilización de recursos sin ánimo de lucro en la producción habitacional**, como la producción social o estatal; el trabajo de personas en centros de reclusión, que aporta también formación, y otros recursos análogos.

**-Crear un Observatorio de la Vivienda y el Hábitat**, con financiamiento público e independencia de actuación, encargado de monitorear las acciones vinculadas a la vivienda y el hábitat y las políticas urbanas, sin perjuicio de la evaluación y monitoreo que realicen los propios organismos responsables.

Organizaciones sociales firmantes:

ADASU - ANONG - CCU - CEDA-FEUU - CIEDUR - Ciudad abierta - Colectivo Habitadas  
Colectivo Somos Barrio - Comisión Derecho a la Ciudad - Coordinadora de Alojamientos Colaborativos (Coviviendo Angirú - Coop. Angà Irü - Carpe Diem - Mujeres con Historias)  
COVIPRO - Familias Presentes - FECOVI - Federación PVS - FEUU - FUCVAM - IPRU  
-ITAC Miles de Ciudades - Mundo Afro - NITEP - Olla Popular Juan Ramón Gómez -  
SUNCA