

# 4

## Diagnóstico habitacional del departamento de Treinta y Tres, Uruguay basado en datos del Censo 2023

Diego Duarte Calleja

ARGENTINA



ESP El presente trabajo analiza la situación habitacional del departamento de Treinta y Tres, Uruguay, a partir de los datos del Censo 2023, poniendo el foco en la coexistencia de un significativo déficit habitacional cualitativo con una elevada vacancia estructural. A través del procesamiento de indicadores censales y el cruce con literatura especializada, se evidencia un desajuste persistente entre la oferta construida y las condiciones reales de acceso a la vivienda. El análisis revela que la problemática no radica exclusivamente en la escasez de unidades habitacionales, sino en la falta de condiciones sociales, normativas y económicas que permitan su efectiva apropiación. Sobre esta base, se proponen estrategias orientadas a la reutilización del parque ocioso, la mejora del acceso y la habitabilidad, y la articulación de instrumentos fiscales y de gestión del suelo, con el objetivo de fortalecer políticas territoriales que garanticen el derecho a la vivienda desde una perspectiva equitativa y sustentable.


ENG **Housing diagnosis of Treinta y Tres Department, Uruguay, according to 2023 census data**  
This paper analyzes the housing situation in Treinta y Tres Department, Uruguay, according to the 2023 national census data, with focus on the coexistence of a significant qualitative housing deficit and a high rate of structural vacancy. After processing census indicators and contrasting them to the available data in the specialized literature, the study reveals a persistent mismatch between the built housing offer and the actual conditions to enable housing access. The findings suggest that the core issue lies not only in the number of available housing units but also in the absence of social, regulatory, and economic conditions that allow for their effective acquisition. Based on this diagnosis, the paper proposes strategies aimed at both reusing vacant housing stock, improving access and habitability, and articulating fiscal and land management instruments to strengthen land policies that uphold the right to housing from an equitable and sustainable perspective.

POR **Avaliação habitacional do departamento de Treinta y Tres, Uruguai, com base em dados do Censo de 2023**  
Este artigo analisa a situação habitacional no departamento de Treinta y Tres, Uruguai, com base em dados do Censo de 2023, com foco na coexistência de um significativo déficit habitacional qualitativo com elevada vacância estrutural. Por meio da análise de indicadores censitários e do cruzamento com a literatura especializada, evidencia-se um persistente descompasso entre a oferta construída e as condições reais de acesso à moradia. Os resultados sugerem que a questão central reside não apenas no número de unidades habitacionais disponíveis, mas também na ausência de condições sociais, regulatórias e econômicas que permitam sua aquisição efetiva. Com base nisso, propõem-se estratégias voltadas à reutilização do estoque habitacional vago, à melhoria do acesso e da habitabilidade e à coordenação de instrumentos fiscais e de gestão fundiária, com o objetivo de fortalecer políticas territoriais que garantam o direito à moradia em uma perspectiva equitativa e sustentável.

**Diego Duarte Calleja**

Universidad Nacional de General Sarmiento  
Argentina

[diegoduarte@comcast.net](mailto:diegoduarte@comcast.net)

 [0009-0003-8543-5221](https://orcid.org/0009-0003-8543-5221)

---

**Palabras clave:** censo 2023, déficit habitacional, Treinta y Tres, vacancia, vivienda.

**Keywords:** 2023 census, housing deficit, Treinta y Tres, vacancy, housing.

**Palavras-chave:** censo de 2023, déficit habitacional, Treinta y Tres, vacância, moradia.

---

Artículo Recibido: 30/06/2025

Artículo Aceptado: 01/11/2025

---

#### CÓMO CITAR

Duarte Calleja, D. (2025). Diagnóstico habitacional del departamento de Treinta y Tres, Uruguay basado en datos del Censo 2023. *ARQUISUR Revista*, 15 (28), 62-79. <https://doi.org/10.14409/g1eqbq58>

---

#### ARQUISUR REVISTA

AÑO 15 | N° 28 | DIC 2025 - MAY 2026

ISSN IMPRESO 1853-2365

ISSN DIGITAL 2250-4206

DOI <https://doi.org/10.14409/y5mmxk37>



## INTRODUCCIÓN

La situación habitacional del departamento de Treinta y Tres pone en evidencia una paradoja estructural que interpela los enfoques tradicionales de política habitacional: la coexistencia de un parque de viviendas que supera de modo considerable la cantidad de hogares junto a un déficit habitacional persistente, predominantemente de carácter cualitativo. De acuerdo con los datos del Censo de Población, Vivienda y Hogares 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE), el 17,8% de los hogares del departamento presenta al menos una carencia vinculada a condiciones materiales precarias, hacinamiento, deficiencia en los servicios básicos o problemas de tenencia (INE, 2023a). Esta situación sugiere que el problema no reside solo en la disponibilidad cuantitativa de viviendas, sino en la calidad de las soluciones habitacionales existentes, su ubicación, y las múltiples barreras estructurales que condicionan el acceso efectivo a una vivienda adecuada.

En este contexto emergen dos fenómenos urbanos de especial relevancia. Por un lado, la vacancia estructural, entendida como la existencia de viviendas desocupadas de manera sostenida, sin causas coyunturales inmediatas, fenómeno asociado a procesos de deterioro físico, especulación inmobiliaria, herencias no regularizadas o baja demanda localizada (Rolnik, 2018). Por otro lado, el desajuste estructural refiere al desfase persistente entre la oferta habitacional construida y las condiciones reales de acceso por parte de los hogares, determinado por restricciones económicas, jurídicas y sociales que impiden la apropiación efectiva del parque habitacional disponible (Di Virgilio, 2015a).

A partir de este diagnóstico preliminar, este trabajo se propone analizar la situación habitacional del departamento de Treinta y Tres tomando como base los datos del Censo 2023, con el propósito de contribuir a una comprensión más profunda del déficit habitacional cualitativo y de las condiciones que explican la elevada tasa de vacancia estructural. Para ello, se abordan en forma articulada cuatro dimensiones analíticas: la caracterización del déficit cualitativo, la identificación de los factores que explican la vacancia prolongada de viviendas, la exploración del desajuste entre oferta construida y demanda efectiva, y la formulación de propuestas orientadas a la reutilización del parque habitacional ocioso y la mejora de la calidad habitacional existente. El enfoque adoptado privilegia una lectura territorialmente situada del

problema, con el objetivo de aportar insumos que fortalezcan el diseño de políticas públicas integrales y equitativas. El análisis se basó en datos del Censo 2023 (INE), incluyendo procesamiento de tabulados oficiales. Se construyeron indicadores sobre déficit cualitativo, vacancia estructural y desajuste habitacional, y se complementó con fuentes secundarias y referencias teóricas.

## CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El presente artículo se sustenta en una estrategia metodológica de carácter mixto, combinando enfoques cuantitativos y cualitativos, con una orientación descriptiva y analítica. El diseño metodológico se apoya, por una parte, en el procesamiento y sistematización de fuentes estadísticas oficiales y, por otra, en la revisión crítica de literatura especializada en estudios urbanos y políticas habitacionales.

Para la caracterización demográfica, socioeconómica y habitacional del departamento de Treinta y Tres se recurrió a datos provenientes del Censo 2023 del INE, así como a las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) correspondientes a los años 2023, 2024 y 2025. Complementariamente, se utilizaron registros normativos y administrativos de organismos públicos con competencia en la materia.

Los indicadores seleccionados incluyeron variables clave como: evolución poblacional, tasas de natalidad y migración (interna y externa), modalidades de tenencia, estructura de los hogares, niveles de vacancia habitacional, presencia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), hacinamiento crítico, acceso a servicios básicos y condiciones materiales de la vivienda, entre otros. La información fue sistematizada mediante herramientas de análisis cuantitativo y representada gráficamente con el fin de facilitar la identificación de tendencias y contrastes territoriales. En ciertos casos, se efectuaron comparaciones interdepartamentales y con promedios nacionales a efectos de contextualizar los resultados en una escala comparativa más amplia.

Asimismo, se incorporó literatura académica con la finalidad de interpretar los fenómenos habitacionales desde una perspectiva crítica, territorial y multiescalar. Esta triangulación metodológica —entre fuentes estadísticas, marcos normativos y corpus teórico especializado— permitió construir un diagnóstico sólido, capaz de fundamentar el diseño de propuestas de política pública habitacional adaptadas a las especificidades territoriales.

Si bien el análisis se centra en fuentes secundarias de carácter cuantitativo, se reconocen ciertas limitaciones, entre ellas la ausencia de desagregación territorial (ciudad capital, periferias, áreas rurales) y la falta de componentes cualitativos que den cuenta de las percepciones y experiencias de los actores locales. Estas dimensiones se proponen como líneas futuras de profundización, mediante la incorporación de herramientas geoespaciales, entrevistas en profundidad y dispositivos participativos, que enriquezcan el abordaje desde una perspectiva más integral y situada.

El procedimiento seguido para la construcción de indicadores a partir del Censo 2023 se estructuró en tres etapas. En primer lugar, se realizó una revisión del cuestionario censal y de los tabulados publicados por el INE, identificando aquellas variables directamente vinculadas con las dimensiones habitacionales de interés: materiales de la vivienda, disponibilidad de servicios básicos, número de dormitorios, condición de ocupación y forma de tenencia, entre otras. La selección de estas variables se fundamentó en criterios teóricos y normativos, siguiendo las recomendaciones de ONU-Hábitat (2009, 2016) y de la literatura especializada sobre déficit habitacional y producción social del hábitat (Di Virgilio, 2015b; Rolnik, 2018).

En segundo lugar, se procedió a la construcción de los indicadores específicos: (i) déficit cualitativo, estimado a partir de la proporción de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha vinculada a la vivienda (materiales inadecuados, hacinamiento crítico definido como más de dos personas por dormitorio, o carencia de saneamiento adecuado); (ii) tasa de vacancia estructural, calculada como el porcentaje de viviendas desocupadas sobre el total del parque habitacional, distinguiendo entre uso temporal y desocupación por otras razones; y (iii) desajuste entre oferta y acceso, expresado en la brecha entre la cantidad total de viviendas y la cantidad efectiva de hogares, analizada en perspectiva temporal con la comparación de los Censos 2004, 2011 y 2023.

Finalmente, se validaron los indicadores mediante su contraste con el promedio nacional y con otros departamentos, lo que permitió establecer parámetros de comparabilidad territorial y temporal. Se reconoce, no obstante, que la información censal no permite capturar dimensiones subjetivas de la habitabilidad ni desagregar el análisis a escalas intradepartamentales más finas, lo que constituye una limitación y a la vez una línea de investigación futura.

## **ENFOQUE CONCEPTUAL: DERECHO A LA VIVIENDA Y AL HÁBITAT**

### **Marco normativo internacional y nacional**

El derecho a una vivienda adecuada es uno de los derechos fundamentales para cualquier ser humano. El mismo ha sido consagrado en diversas normativas internacionales, entre ellas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966). Su Observación General N° 4 establece que este derecho no se reduce a la mera existencia de una estructura física, sino que implica el cumplimiento de una serie de condiciones normativas, materiales y sociales. Entre estas se incluyen: la seguridad jurídica en la tenencia, el acceso a servicios esenciales, la asequibilidad económica, la habitabilidad, la accesibilidad para grupos vulnerables, la localización adecuada respecto de servicios y oportunidades y la pertinencia cultural.

En el plano nacional, el artículo N° 45 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay establece que «todo habitante tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa», y asigna al Estado la responsabilidad de garantizar su acceso y promover condiciones habitacionales dignas. Sin embargo, este mandato adquiere eficacia real únicamente cuando se traduce en políticas públicas que reconozcan la heterogeneidad territorial y actúen sobre las causas estructurales que limitan el acceso efectivo a la vivienda.

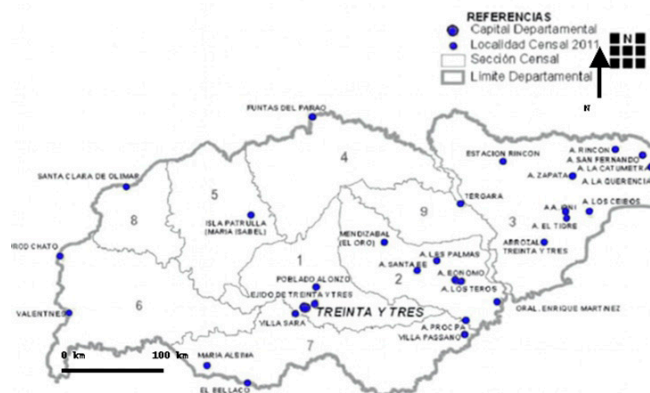
### **Dimensión territorial de la vivienda y el hábitat**

Parafraseando a Giorgi, Rodríguez y Rudolff (1995), la vivienda es mucho más que una infraestructura material: constituye el escenario donde se construyen los lazos afectivos, identitarios y sociales que conforman el hogar. En este sentido, resulta indispensable incorporar el concepto de *hábitat* como categoría ampliada de análisis y acción pública. El hábitat debe ser comprendido como un entramado multiescalar de condiciones físicas, sociales, ambientales, económicas y simbólicas que hacen posible la reproducción cotidiana de la vida y no como un simple contenedor edificado.

Desde esta perspectiva, la evaluación de la adecuación de una vivienda requiere analizar su inserción en este tejido territorial complejo y dinámico, considerando factores que condicionan —o potencian— su apropiación efectiva por parte de quienes la habitan. Una vivienda ubicada en un entorno degradado, sin conexión a servicios básicos o con baja accesibilidad, difícilmente pueda ser considerada adecuada, aun cuando cumpla con estándares constructivos formales.



**FIGURA 1** | Localización del departamento de Treinta y Tres. Fuente: elaboración propia, 2025.



**FIGURA 2** | Principales localidades, capital departamental y secciones censales del departamento Treinta y Tres. Fuente: INE-MIDES-UNPFA, 2015.

Asumir una mirada territorial del derecho a la vivienda implica, por tanto, avanzar hacia políticas habitacionales diferenciadas, sensibles a las particularidades socioespaciales de cada territorio. Esto supone a su vez intervenir simultáneamente sobre el stock habitacional existente (a través de su mejora, rehabilitación o reutilización), garantizar el acceso a suelo urbanizado, planificar integralmente barrios y ciudades, y regular los mercados inmobiliarios. Todo ello debe desarrollarse bajo principios rectores de equidad, sostenibilidad y justicia espacial.

**ANÁLISIS TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE TREINTA Y TRES, URUGUAY**

**Caracterización general**

Treinta y Tres es uno de los diecinueve departamentos que componen la República Oriental del Uruguay y está ubicado al este del país. Fue constituido por ley promulgada el 20 de septiembre de 1884 por el presidente Máximo Santos y debe su nombre a los Treinta y Tres Orientales, quienes independizaron la antigua provincia Oriental, que comprendía el actual estado de Uruguay, del imperio del Brasil en 1825 (Rodríguez, 1999).

Limita al norte con el departamento de Cerro Largo; al oeste, con Durazno y Florida; al sur, con Lavalleja y Rocha; y al este, con la laguna Merín, que constituye parte de la frontera natural con Brasil (Instituto Geográfico Militar del Uruguay, s.f.).

Con una superficie de aproximadamente 9529 km<sup>2</sup>, Treinta y Tres es uno de los departamentos con mayor proporción de territorio rural del país. Su capital homónima, la ciudad de Treinta y Tres, es el princi-

pal centro urbano, político y administrativo, situada a orillas del río Olimar y en la intersección de importantes rutas nacionales (8, 17, 19 y 98), lo que la convierte en un nodo estratégico del este uruguayo (MTOP, s.f.; INE, 2011).

**Perfil demográfico y socioeconómico**

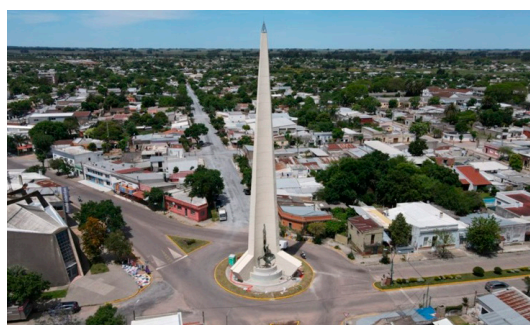
En la Figura 1 vemos ubicado a Treinta y Tres al este del país. Según el censo 2023, el departamento contaba con 47706 habitantes, lo que representa una de las menores densidades poblacionales del Uruguay (alrededor de 5 hab/km<sup>2</sup>). Esta baja densidad refleja la fuerte impronta rural de su territorio, con una población dispersa en pequeños centros poblados y zonas productivas.

La economía de Treinta y Tres se basa fundamentalmente en la actividad agropecuaria (ganadería y agricultura extensiva, destacándose el cultivo de arroz), aunque en los últimos años ha habido un crecimiento económico relativo referido a la forestación, servicios vinculados al turismo rural e industria de la minería (no metálica: extracción de calizas y explotación de canteras) (MGAP, 2020, DINAMIGE, s.f.; OPP, 2022).

El paisaje predominante está compuesto por praderas onduladas, cerros y una extensa red hídrica que incluye los ríos Olimar y Cebollatí, así como numerosos arroyos y bañados (Instituto Geográfico Militar del Uruguay, s.f.).

Desde el punto de vista político-administrativo, el departamento se divide en varios municipios que gestionan los asuntos locales con cierto grado de descentralización<sup>1</sup> (Congreso de Intendentes, 2023). El acceso a servicios básicos, la conectividad vial y la disponibili-

1. Municipios del departamento: Cerro Chato, Gral. Enrique Martínez (Charqueada), Rincón, Santa Clara, Vergara y Villa Sara.



**FIGURA 3** | La capital del Departamento de Treinta y Tres. Fuente: Intendencia Departamental de Treinta y Tres, 2024.

dad de vivienda adecuada son algunos de los desafíos actuales, especialmente en las zonas rurales dispersas y en los bordes urbano-rurales de la capital departamental (Rodríguez & Sienna, 2008).

En la Figura 3 se aprecia el obelisco y parte de la capital departamental. El análisis del perfil demográfico y socioeconómico del departamento de Treinta y Tres —a partir del último Censo de 2023— revela transformaciones estructurales de carácter regresivo, cuyas implicancias inciden directamente en la dinámica habitacional y en las posibilidades de desarrollo territorial. De acuerdo con dicho censo, la población total del departamento, al año 2023, alcanzaba los 47 706 habitantes, lo que representa una disminución del 5,7 % en relación con el Censo 2011. Esta contracción poblacional no es un fenómeno coyuntural, sino la expresión de una tendencia estructural de retracción territorial producto de la interacción entre variables demográficas, económicas y sociales.

A grandes rasgos, en primer lugar, se constata un proceso de envejecimiento poblacional acelerado, explicado tanto por el aumento sostenido en la esperanza de vida como por una marcada caída en la tasa de natalidad. Mientras que en 2011 se registraron 689 nacimientos, en 2023 esa cifra descendió a 452, lo que implica una contracción del 34%. Este cambio en la estructura etaria repercute en la dinámica demográfica general en tanto reduce la tasa de crecimiento natural y modifica el peso relativo de los distintos grupos etarios, con un aumento en la proporción de personas mayores y una disminución de la población en edad económicamente activa.

En segundo lugar, el departamento presenta un saldo migratorio interno negativo (-0,5 %), es decir, la cantidad de personas que se van a vivir fuera del territorio supera a la de aquellas que se radican en él. Este fe-

	Crecimiento total	Crecimiento natural <sup>1</sup>	Saldo migratorio implícito <sup>2</sup>	Tasa de crecimiento total	Tasa de crecimiento natural	Tasa neta de migración indirecta	Tasa neta de migración 2018-2023
Total país	86.815	94.608	-7.793	0,2%	0,2%	0,0%	
Montevideo	-72.586	31.822	-104.408	-0,5%	0,2%	-0,6%	-0,6%
Artigas	1.444	5.196	-3.752	0,2%	0,6%	-0,4%	-0,3%
Canelones	72.195	8.965	63.230	1,1%	0,1%	0,9%	1,0%
Cerro Largo	1.802	3.161	-1.359	0,2%	0,3%	-0,1%	-0,2%
Colonia	8.439	1.381	7.059	0,5%	0,1%	0,4%	0,2%
Durazno	2.993	1.944	1.049	0,4%	0,3%	0,1%	0,0%
Flores	-238	327	-565	-0,1%	0,1%	-0,2%	-0,1%
Florida	1.060	372	688	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Lavalleja	-1.030	-831	-199	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Maldonado	40.821	9.064	31.757	1,8%	0,4%	1,4%	1,2%
Paysandú	4.820	6.017	-1.197	0,3%	0,4%	-0,1%	-0,2%
Río Negro	1.321	3.086	-1.766	0,2%	0,5%	-0,3%	-0,2%
Rivera	2.778	6.293	-3.514	0,2%	0,5%	-0,3%	-0,2%
Rocha	7.187	660	6.527	0,8%	0,1%	0,7%	0,5%
Salto	7.394	9.864	-2.470	0,5%	0,6%	-0,2%	-0,3%
San José	9.391	1.304	8.087	0,7%	0,1%	0,6%	0,4%
Soriano	-850	1.766	-2.616	-0,1%	0,2%	-0,3%	-0,4%
Tacuarembó	2.777	3.486	-709	0,2%	0,3%	-0,1%	-0,2%
Treinta y Tres	-2.905	731	-3.636	-0,5%	0,1%	-0,6%	-0,5%

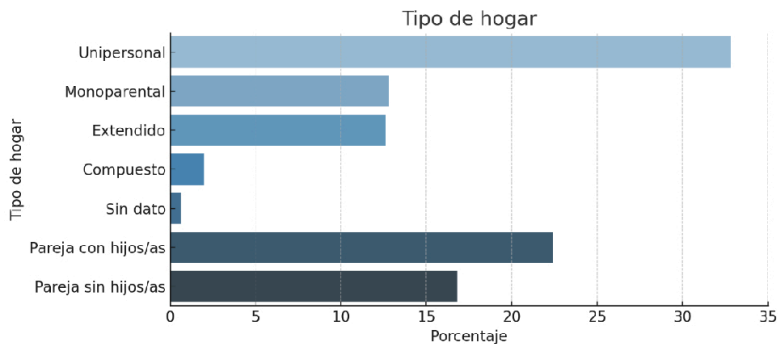
**TABLA 1** | Enmarcado en color azul, se indica el departamento de Treinta y Tres con sus índices de crecimiento total, natural, con sus respectivas tasas de crecimiento, saldo migratorio implícito, tasa neta de migración interna y de migración. Fuente: Censo 2023.

nómeno, registrado en el último censo, se encuentra asociado a factores estructurales persistentes, como la escasez de oportunidades laborales, los bajos niveles salariales y la debilidad del entramado productivo local. A modo ilustrativo, durante el trimestre febrero-abril de 2025, la tasa de desempleo en Treinta y Tres alcanzó el 16,6 %, ubicándose como la más alta del país y evidenciando un mercado laboral frágil, con alta informalidad y escasa capacidad de absorción de mano de obra (ECH, 2025).

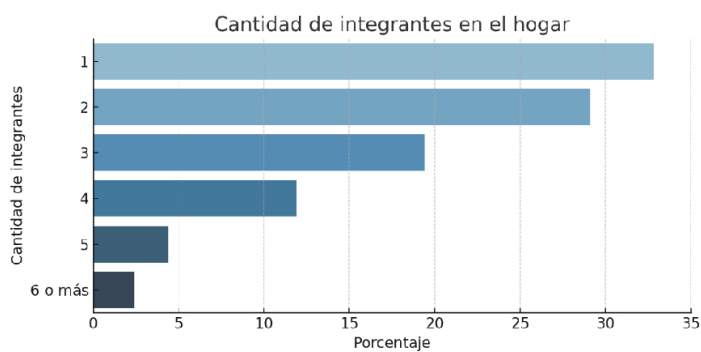
Estas tendencias —envejecimiento poblacional, caída de la natalidad, migración negativa y desempleo elevado— configuran un escenario de vulnerabilidad estructural que condiciona la formación de nuevos hogares, debilita la demanda efectiva de vivienda y genera desafíos adicionales para la planificación territorial y la sustentabilidad de las políticas habitacionales.

Los Gráficos 1 y 2 evidencian una clara predominancia de hogares unipersonales, mayor al 30 % del total, lo cual refleja procesos de individualización residencial asociados al envejecimiento poblacional, la fragmentación familiar y la emergencia de nuevos estilos de vida.

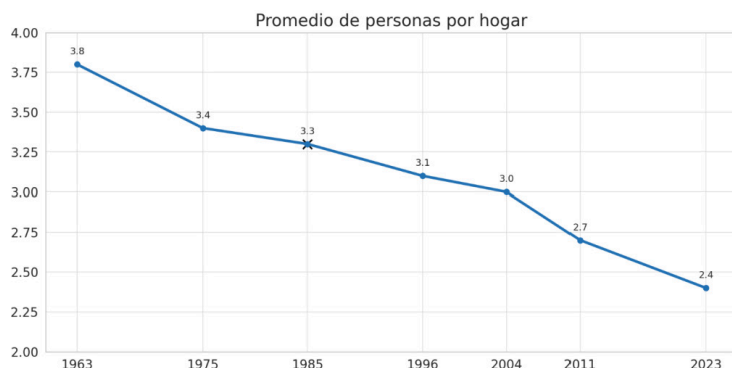
Los hogares de pareja con hijos/as (22 %) y sin hijos/as (16 %) continúan representando una proporción significativa, aunque el conjunto de datos señala una creciente diversificación en las formas de convivencia, lo que plantea desafíos en términos de diseño y planificación habitacional, especialmente en lo que refiere



**GRÁFICO 1** | Tipo de hogar.  
Fuente: Censo 2023.



**GRÁFICO 2** | Cantidad de integrantes en el hogar. Fuente: Censo 2023.



**GRÁFICO 3** | Promedio de personas por hogar. Fuente: Censo 2023.

a la necesidad de soluciones más flexibles y adaptadas a una demanda heterogénea.

Los hogares monoparentales, extendidos y compuestos, presentan proporciones menores (entre 10% y 13%), lo cual podría estar indicando una baja prevalencia de estrategias de cohabitación ampliada en el territorio, posiblemente relacionada con factores culturales, limitaciones económicas o disponibilidad de espacio.

En cuanto al tamaño de los hogares, predominan las unidades de una (33%) y dos personas (29%), lo que confirma la tendencia hacia una estructura demográfica más fragmentada y con requerimientos habitacionales de menor escala. Este patrón implica una presión creciente sobre la demanda de viviendas

en términos absolutos, aun en contextos de estancamiento o decrecimiento poblacional, y exige adecuar la oferta habitacional con criterios de adaptabilidad tipológica, accesibilidad y eficiencia en el uso del suelo.

Por su parte, los hogares con cuatro o más integrantes constituyen una minoría, lo que podría interpretarse como un indicio de menores niveles de hacinamiento. No obstante, esta interpretación debe matizarse considerando otras variables relevantes, como el déficit cualitativo, el nivel de ingresos y las condiciones de infraestructura habitacional.

El Gráfico 3 expresa cómo fue disminuyendo el promedio de personas por hogar desde el año 1963 con 3.8 al año 2023 con 2.4 personas. Estas dinámicas demográficas y económicas —envejecimiento de la



**FIGURA 4** | Una vivienda con déficit cualitativo. La misma es un ejemplo de la calidad constructiva de las viviendas ubicadas en barrios populares de la capital departamental y centros poblados del interior del departamento. Fuente: elaboración propia, 2025.

población, baja natalidad, migración negativa y desempleo— configuran un escenario de retracción territorial y fragilidad socioeconómica. Sus impactos sobre el sistema habitacional son múltiples: menor formación de nuevos hogares, aumento de hogares unipersonales y envejecidos, abandono de viviendas, caída de la demanda efectiva y dificultad para sostener inversiones públicas o privadas en infraestructura y servicios.

#### DIAGNÓSTICO HABITACIONAL

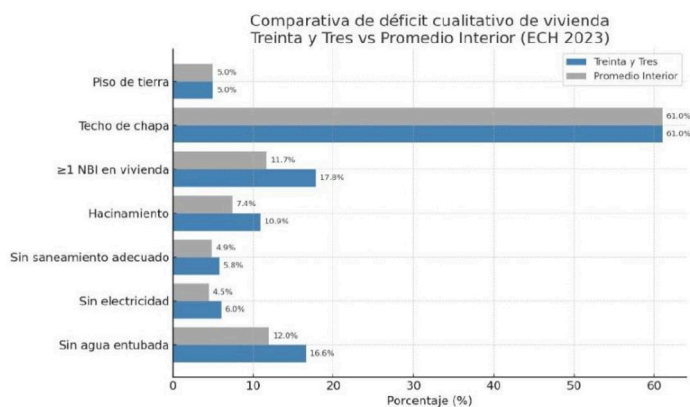
##### **Necesidad habitacional, déficit cualitativo y cuantitativo**

La necesidad habitacional refiere al conjunto de carencias que enfrentan los hogares en relación con el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada, entendida esta no solo como un bien físico, sino como un componente esencial para la vida digna (ONU-Hábitat, 2009; MVOTMA, 2011). Esta necesidad puede manifestarse en dos dimensiones complementarias: el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo. El primero alude a la insuficiencia de viviendas para satisfacer la demanda habitacional, evidenciada en situaciones como el hacinamiento, la cohabitación forzada o la residencia en asentamientos informales. El segundo se vincula con la precariedad de las viviendas existentes, las cuales presentan deficiencias en su materialidad, infraestructura básica, accesibilidad o condiciones de habitabilidad (Di Virgilio, 2015a). La medición de la necesidad habitacional en Uruguay se apoya en instrumentos como: el Censo Nacional y la Encuesta Continua de Hogares (ECH, INE), así como en estimaciones

periódicas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). A través de estos dispositivos se identifican indicadores claves como: la presencia de NBI, el hacinamiento, la carencia de saneamiento adecuado y otras dimensiones de calidad habitacional.

En Treinta y Tres, el análisis muestra que el problema habitacional no radica tanto en un déficit cuantitativo —considerando que el número de viviendas excede al de hogares—, sino en un déficit cualitativo estructural. Según la ECH 2023, el 17,8 % de los hogares presenta al menos una NBI relacionada con la vivienda, tales como: materiales inadecuados, hacinamiento o ausencia de cocina interna con canilla, etc. Además, el 10,9 % de los hogares muestra hacinamiento severo (más de dos personas por dormitorio) y el 5,8 % no cuenta con saneamiento adecuado (sin conexión a red pública, pozo negro o fosa séptica).

El déficit cualitativo de vivienda —como se advierte en el Gráfico 5— persiste como un desafío estructural en Uruguay, con especial agudeza en los departamentos del interior. Los registros de Treinta y Tres —en algunas variables por encima del promedio nacional— evidencian la urgencia de orientar las políticas públicas hacia el mejoramiento habitacional, la rehabilitación del parque edificado y la puesta en valor estratégica del stock existente. En este sentido, el abordaje del déficit cualitativo requiere de intervenciones integrales y multiescalares que articulen inversión pública en infraestructura, asistencia técnica especializada y el fortalecimiento de las capacidades locales para la autogestión y el mantenimiento de las viviendas. Solo mediante intervenciones coordinadas



**GRÁFICO 4** | Se visualiza que Treinta y Tres supera al promedio del interior del país en lo atinente al déficit cualitativo de vivienda. Fuente: INE, 2023b.



**GRÁFICO 5** | Déficit cualitativo de vivienda por departamento (ECH 2023). Fuente: INE, 2023b.

y sostenibles será posible revertir las condiciones de precariedad habitacional y garantizar el acceso efectivo al derecho a una vivienda y hábitat digno.

### Tasa de vacancia

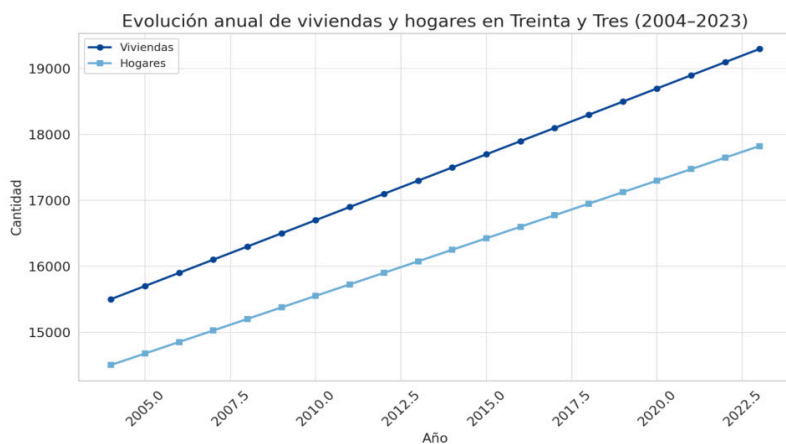
Según el Censo 2023, el departamento de Treinta y Tres cuenta con un total de 25 733 viviendas frente a 19 877 hogares efectivos, lo que implica la existencia de aproximadamente 6 896 viviendas desocupadas. Este dato se traduce en una tasa de vacancia del departamento de un 26,8 %, cifra que supera ampliamente los umbrales considerados como *vacancia friccional* —es decir, el margen aceptable de viviendas vacías para garantizar la rotación natural del parque habitacional, estimado entre el 3 y el 8 % según estándares internacionales (ONU-Hábitat, 2016). Cabe señalar que esta cifra (26,8 %) supera ampliamente el promedio nacional de vacancia habitacional (19,5 % conforme al INE, 2023a).

La tasa de vacancia es un indicador que expresa la proporción de viviendas desocupadas respecto del total de viviendas existentes en un territorio. Su análisis posibilita identificar desequilibrios entre la oferta

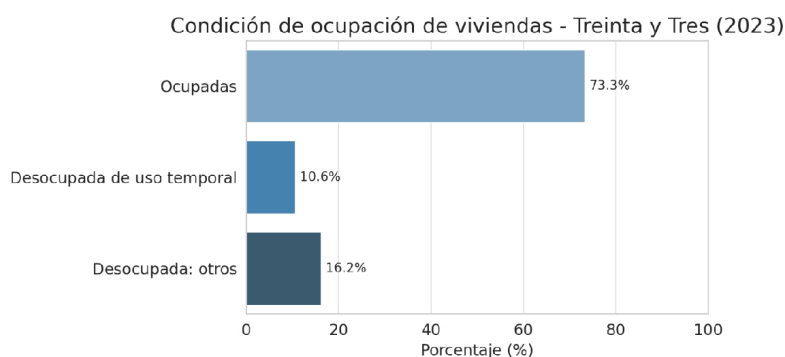
habitacional y la demanda efectiva, así como detectar ineficiencias en el uso del stock construido. Una cierta vacancia es funcional al sistema, pues facilita la movilidad residencial y permite responder a cambios en la composición de los hogares; sin embargo, cuando los niveles de desocupación son persistentemente altos, como ocurre en Treinta y Tres, se configura un fenómeno conocido como vacancia estructural.

Esta situación no puede atribuirse únicamente a una sobreoferta de viviendas, sino que refleja la existencia de barreras estructurales que dificultan el acceso efectivo al parque habitacional disponible. Entre las principales causas se encuentran: la escasa asequibilidad (relación desajustada entre ingresos y precios), la informalidad en la tenencia, los inconvenientes en el acceso a crédito o garantías, y la desalineación entre la oferta construida y las necesidades reales de la población en términos de tamaño, localización, calidad y acceso a servicios.

El Gráfico 6 muestra una tendencia ascendente sostenida tanto en el número de viviendas como en el de hogares entre 2004 y 2023. Sin embargo, el crecimiento del parque habitacional ha sido sistemáticamente



**GRÁFICO 6** | Evolución anual de viviendas y hogares en Treinta y Tres (2004-2023). Fuente: Censos 2004, 2011, 2023 (INE).



**GRÁFICO 7** | Condición de ocupación de viviendas, Treinta y Tres. Fuente: Censo 2023.

superior al crecimiento efectivo de los hogares, lo que amplió de forma progresiva la brecha entre ambas curvas. Esta divergencia señala una producción de viviendas que ha desbordado la capacidad real del territorio de generar nuevos hogares, consolidando un escenario de vacancia estructural en expansión.

Este crecimiento desigual también permite inferir una reducción del tamaño promedio de los hogares, un fenómeno consistente con los procesos de envejecimiento, fragmentación familiar y nuevos arreglos de convivencia. Esto implica una mayor demanda relativa de unidades habitacionales, incluso en contextos de estancamiento o decrecimiento poblacional.

En este escenario, la vacancia estructural constituye una ineficiencia territorial significativa<sup>2</sup> que expresa tanto fallas en la gestión del suelo y de los recursos habitacionales existentes como profundas desigualdades en el acceso al derecho a una vivienda adecuada. Asimismo, está asociada a procesos de desinversión urbana, migración interna negativa, envejecimiento

demográfico, especulación inmobiliaria y la ausencia de instrumentos eficaces para incentivar la reutilización del stock vacante (Rolnik, 2018; Topalov, 1984).

Sus impactos no son neutros: la persistencia de viviendas desocupadas contribuye al deterioro físico de barrios, a la pérdida de valor urbano y a la fragmentación socioespacial, obstaculizando procesos de revitalización urbana y cohesión comunitaria. Abordar la vacancia estructural no solo implica recuperar viviendas vacías, sino también reorientar las políticas habitacionales hacia una gestión más eficiente, equitativa y territorialmente situada del parque construido.

En el Gráfico 7 advertimos cómo, según el Censo 2023, en el departamento de Treinta y Tres solo el 73,3 % de las viviendas se encuentran ocupadas, mientras que el 26,7 % permanece desocupada, ya sea por uso temporal (10,6 %) o por otras razones (16,2 %). Esta cifra posiciona al departamento por encima del promedio nacional (19,5 %) y muy por encima de Montevideo (alrededor del 9-10 %), lo cual

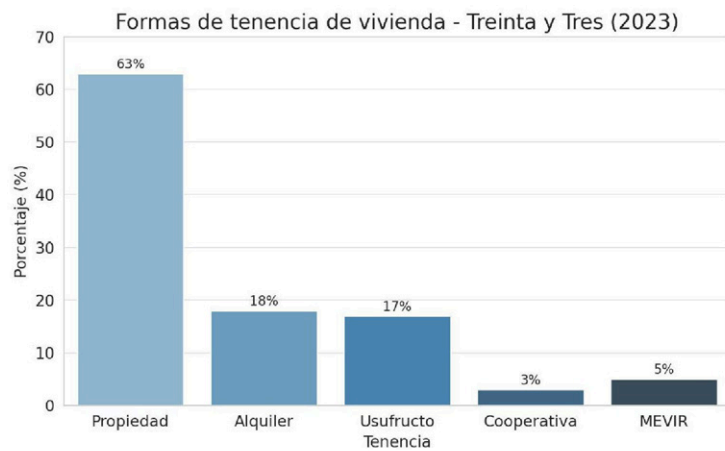
2. No se cuenta con información desagregada territorialmente (ciudad capital, áreas rurales, periferias).



**FIGURA 5** | Ilustra un nuevo ejemplo de las condiciones de materialidad de las viviendas desocupadas del departamento. Fuente: elaboración propia, 2025.



**FIGURA 6** | Imagen área de la ciudad de Treinta y Tres. Fuente: elaboración propia, 2025.



**GRÁFICO 8** | Formas de tenencia de vivienda, Treinta y Tres (2023). Fuente: Censo 2023-INE.

confirma su inclusión entre los departamentos con mayores niveles de vacancia del país, junto con Lavalleja (28,4 %) y Colonia (24 %).

A diferencia de los departamentos turísticos, como Maldonado (45 %) o Rocha (42 %), donde las viviendas desocupadas responden mayoritariamente a usos estacionales, en Treinta y Tres predomina la categoría «desocupada: otras», lo cual sugiere dinámicas territoriales distintas, menos asociadas a la especulación turística y más a procesos de abandono, envejecimiento del parque habitacional o falta de incentivos para su reutilización.

Este diferencial expone la necesidad de considerar la vacancia no solo como un indicador agregado, sino como un fenómeno territorialmente situado, cuyas causas y efectos varían según el contexto. En el caso de Treinta y Tres, la desocupación de viviendas se produce en un escenario de debilitamiento demográfico, migración regresiva y fragilidad del mercado de sue-

lo, lo cual complejiza su abordaje desde las políticas tradicionales de vivienda.

La concentración de viviendas desocupadas en determinados sectores urbanos puede implicar también una pérdida de valor y deterioro urbano, lo que produce impactos negativos en la calidad de vida de quienes sí habitan esos entornos. Además, plantea desafíos para la sostenibilidad de la infraestructura urbana existente al generar demandas diferenciales de mantenimiento sin una contraparte residencial activa.

#### Formas de tenencia

El análisis de las formas de tenencia de las viviendas permite comprender cómo acceden los hogares a la vivienda en el departamento y qué grado de seguridad jurídica, autonomía y estabilidad habitacional presentan. La tenencia no solo expresa una condición legal, sino que también refleja procesos sociales, trayectorias familiares y políticas públicas. En el caso de Trein-

ta y Tres, los datos del Censo 2023 dan cuenta de la distribución de las distintas modalidades de tenencia, sus principales características y las implicancias que estas tienen en términos de inclusión, vulnerabilidad y acceso efectivo al derecho a la vivienda.

El Gráfico 8, sobre tenencia en Treinta y Tres (Censo 2023), revela una clara predominancia de la propiedad, con un 63 % de hogares en viviendas propias. Este dato refleja la centralidad histórica de la propiedad individual en Uruguay, vinculada también a herencias, autoconstrucción o programas públicos.

El alquiler representa el 18 % y el usufructo el 17 %, categoría que, en ciudades del interior, puede incluir cesiones informales o residencia en viviendas de familiares. Las cooperativas representan solo el 3 % y los hogares MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) un 5 %, lo que destaca el impacto de esta política habitacional en áreas rurales y localidades del interior del departamento.

Este patrón fragmentado de tenencia muestra una estructura habitacional con alta informalidad y escasa diversificación de formas de acceso. La elevada proporción de usufructo denota vínculos precarios, con dificultades de regularización, acceso a crédito o mejoras. Estos aspectos deben ser contemplados en políticas habitacionales más inclusivas, que reconozcan la heterogeneidad de trayectorias y necesidades de acceso al hábitat.

### Desajustes estructurales entre oferta y acceso

La existencia de un stock habitacional que supera ampliamente el número de hogares registrados en el departamento de Treinta y Tres no se traduce, de forma automática, en un acceso efectivo, equitativo y sostenido a la vivienda. Esta aparente contradicción revela la presencia de desajustes estructurales entre la oferta existente y la capacidad real de la población para habitar esas unidades y que la mera disponibilidad cuantitativa no garantiza, por sí sola, el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada.

Este desfase entre oferta y demanda efectiva responde a un conjunto de factores estructurales que restringen las posibilidades de acceso, en particular para los sectores sociales más vulnerables. Entre los principales obstáculos se destacan: la escasa asequibilidad —es decir, la desproporción entre los ingresos de los hogares y los precios del mercado—; la alta informalidad laboral, que dificulta el cumplimiento de requisitos formales para alquilar o acceder a créditos hipotecarios; la insuficiencia o ausencia de subsidios

### Ciclo de retroalimentación entre exclusión habitacional y vacancia estructural



**GRÁFICO 9** | Ciclo de retroalimentación entre la exclusión habitacional y la vacancia estructural. Fuente: elaboración propia, 2025.

habitacionales específicos; y la rigidez normativa que muchas veces limita los procesos de regularización de la tenencia, frenando así la apropiación legítima de las viviendas disponibles.

En este contexto, la existencia de viviendas vacantes no indica por sí misma una condición de acceso real, a menos que se implementen políticas públicas capaces de incidir sobre las estructuras sociales, económicas y legales que determinan la capacidad efectiva de los hogares para acceder al hábitat.

Este entramado de restricciones configura una forma particular de exclusión habitacional, que no solo reproduce las desigualdades socioeconómicas existentes, sino que también alimenta ciclos de vulnerabilidad territorial, fragmentación urbana y pobreza estructural. Además, contribuye a mantener un parque habitacional ocioso en estado de deterioro progresivo, profundizando la pérdida de valor urbano y limitando las posibilidades de activar procesos de revitalización o regeneración barrial.

Los impactos de estos desajustes son especialmente severos en determinados grupos sociales: jóvenes en proceso de emancipación, jefas de hogar, personas mayores, personas con discapacidad y trabajadores con ingresos informales o zafrales, quienes enfrentan mayores barreras para acceder a soluciones habitacionales estables, seguras y adecuadas.

Frente a este panorama, resulta insuficiente una respuesta centrada exclusivamente en la construcción de nuevas viviendas. Se requiere un enfoque integral que contemple de manera simultánea las dimensiones cuantitativa y cualitativa de la necesidad habitacional, realizando un análisis exhaustivo por territorios, orientado a modificar las condiciones estructurales

que restringen la demanda efectiva. En este sentido, las políticas públicas deben focalizarse en la redistribución de oportunidades de acceso a la vivienda y al hábitat y promover condiciones de habitabilidad digna, inclusión social y sostenibilidad territorial.

En el Gráfico 9 se muestra el ciclo de retroalimentación entre la exclusión habitacional y la vacancia estructural. Dichos fenómenos no deben entenderse como aislados, sino como partes de una dinámica interdependiente que se retroalimenta. Las restricciones estructurales de acceso a la vivienda —como la informalidad laboral, el escaso acceso al crédito y la insuficiencia de subsidios— limitan la posibilidad de que numerosos hogares puedan apropiarse efectivamente del parque habitacional existente. Esta apropiación parcial o inexistente conduce a una vacancia estructural prolongada que, lejos de representar una reserva habitacional disponible, se traduce en deterioro urbano, pérdida de valor y procesos de desinversión territorial. A su vez, estas condiciones generan entornos urbanos fragmentados, erosionan la cohesión social y agravan las barreras de acceso para sectores vulnerables, perpetuando un circuito de exclusión que reproduce y amplifica las desigualdades existentes en el acceso al hábitat.

#### **PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA HABITACIONAL TERRITORIALIZADA**

A partir del diagnóstico habitacional del departamento de Treinta y Tres, se propone una serie de líneas de acción orientadas a consolidar una política habitacional con una mirada territorial. Este enfoque reconoce que las dinámicas del hábitat son heterogéneas y que las respuestas no pueden ser uniformes, sino que deben adaptarse a las especificidades sociales, espaciales, económicas y culturales de cada territorio.

Las propuestas se estructuran en torno a cuatro ejes estratégicos que abordan simultáneamente los componentes físicos, normativos, financieros e institucionales de la política habitacional: gestión del stock habitacional y de la vacancia; aplicación de instrumentos de economía urbana; gestión estratégica del suelo; y fortalecimiento de la gobernanza y la coordinación interinstitucional.

#### **Gestión del stock habitacional y de la vacancia estructural**

Este tipo de vacancia —donde coexisten viviendas desocupadas con demanda insatisfecha— constituye una

ineficiencia del sistema habitacional y expresa barreras estructurales que impiden la ocupación efectiva del stock existente por parte de sectores medios y populares.

#### *Propuestas:*

- Realizar un diagnóstico segmentado de la vacancia por tipo de uso (segunda residencia, abandono, inmuebles retenidos por especulación, en oferta en mercado de alquiler, compra/venta, etc.) para diseñar respuestas específicas en función del origen del problema (Di Virgilio, 2015b).
- Implementar incentivos fiscales progresivos que estimulen la incorporación de viviendas vacías al mercado de alquiler, compra/venta o su enajenación con fines sociales (Allen, 2021).
- Aplicar tributos diferenciales por vacancia prolongada, como una contribución especial por inactividad del suelo o del inmueble, a fin de desestimular el acaparamiento especulativo y dinamizar el uso del parque construido aumentando la oferta de vivienda (Harvey, 2013; Rolnik, 2018).
- Potenciar programas integrales de mejoramiento del hábitat,<sup>3</sup> que combinen intervenciones sobre la vivienda (materiales, infraestructura, servicios) con procesos participativos orientados al fortalecimiento comunitario y la permanencia de las familias en su entorno (Jaramillo, 2009; ONU-Hábitat, 2016).
- Fortalecer líneas de subsidio parcial o total para refacción y adecuación de viviendas existentes, priorizando hogares en situación de vulnerabilidad, jefas de hogar, adultos mayores y personas con discapacidad<sup>4</sup> (Fernandes, 2007; MVOT, 2021).
- Impulsar programas asistencia técnica gratuita o subsidiada para la autoconstrucción y el mejoramiento del stock, articulando con gobiernos departamentales y actores locales para fomentar soluciones adaptadas al territorio (Giorgi *et al.*, 1995; Cruz, 2012).
- Implementar dispositivos de recuperación y reutilización de viviendas en desuso o deterioradas, mediante convenios entre el Estado, organizaciones sociales y cooperativas, personas en situación de calle, promoviendo modelos de cogestión, tenencia colectiva o alquiler social (Madden y Marcuse, 2016; De Mattos, 2010).
- Fortalecer programas que faciliten el acceso a una vivienda adecuada, ya sea nueva o usada, mediante modalidades de alquiler o compra, apoyadas con subsidios habitacionales.<sup>5</sup>

3. Autoconstrucción asistida, ayuda social a la vivienda (IT-MVOT), mejoramiento Plan Juntos, mitigaciones, PMB (MVOT), etcétera.
4. Préstamos/subsidios para refacciones y mejoras de vivienda.
5. Préstamos/subsidios para adquisición de vivienda usada y nueva, subsidios para alquileres/compras y garantías, alquiler con opción a compra a personas jóvenes y en situación de vulnerabilidad.

### Aplicación de instrumentos de economía urbana

Las intervenciones estatales —ya sea mediante inversiones en infraestructura, cambios en la normativa urbana o mejoras en el entorno urbano— generan una valorización del suelo que, en ausencia de mecanismos de regulación, suele ser apropiada por privados. Los instrumentos de captura de valor permiten redistribuir parte de esa renta urbana hacia fines públicos, reforzando el financiamiento de políticas habitacionales y urbanas (Smolka, 2013; Furtado & Lanzetta de Mello, 2019).

#### Propuestas:

- Aplicar contribuciones por mejoras a propietarios beneficiados por inversiones públicas en infraestructura o urbanización, recuperando el total o parte del capital invertido.
- Establecer mecanismos para la captación de plusvalías urbanas originadas por la acción del Estado (cambios normativos, rezonificaciones), adaptando los instrumentos a la escala departamental y municipal.
- Otorgar exoneraciones fiscales selectivas a proyectos de reconversión o reciclaje habitacional con fines sociales e incentivar el uso eficiente del stock existente y evitando la expansión urbana innecesaria (Montandon & de Souza, 2021).

### Gestión estratégica del suelo urbano

El acceso a suelo urbanizado, bien localizado y con servicios básicos, es un prerrequisito para cualquier política habitacional inclusiva y sostenible. En contextos de presión sobre el suelo y especulación, la producción pública y social de suelo se presenta como una herramienta fundamental para promover la equidad urbana y evitar procesos de desplazamiento o exclusión territorial (Giglia, 2022).

#### Propuestas:

- Fortalecer el banco público de tierras, con capacidad jurídica y técnica para registrar, adquirir, gestionar y reservar suelo destinado a proyectos habitacionales y de interés social.
- Mapear y activar suelo fiscal o subutilizado, con potencial para fines habitacionales, especialmente en zonas que ya cuentan con infraestructura básica instalada.
- Diseñar mecanismos de financiamiento sostenibles para la adquisición de suelo urbano y periurbano, y la provisión de infraestructura básica (calles, iluminación, recolección de residuos), utilizando recursos generados por instrumentos de economía urbana.
- Mejorar los instrumentos de planificación urbana y

ordenamiento territorial. La localización de proyectos de vivienda, la expansión urbana y la regeneración del parque existente están profundamente condicionados por cómo se planifica el uso del suelo y se gestiona el territorio.

### Coordinación interinstitucional y gobernanza territorial del hábitat

La fragmentación institucional es uno de los principales obstáculos para una política habitacional eficaz. Superar este desafío requiere construir formas de gobernanza territorial del hábitat, que articulen los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) y los diversos actores del ecosistema habitacional: cooperativas, organizaciones sociales, sector técnico y academia (Fernandes, 2011; Duhau & Giglia, 2008).

#### Propuestas:

- Crear y fortalecer instancias de articulación interinstitucional, integrando al MVOT, MEVIR, gobiernos departamentales y municipales, Sistema Público de Vivienda (SPV), sistema cooperativo y sociedad civil, a fin de construir estrategias comunes, eficientes y contextualizadas.
- Implementar un Observatorio Habitacional y Territorial Departamental, en articulación con la Universidad de la República (Udelar), con funciones de monitoreo de indicadores, evaluación de políticas y generación de información técnica y territorializada que oriente la toma de decisiones públicas basadas en evidencia científica (Clichevsky, 2000; ONU-Hábitat, 2020).

### CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado permite afirmar que la problemática habitacional del departamento de Treinta y Tres no puede ser comprendida ni abordada eficazmente a partir de un enfoque centrado exclusivamente en la producción de nuevas unidades habitacionales. La coexistencia de un parque construido que excede ampliamente el número de hogares, niveles elevados de vacancia estructural y un déficit habitacional predominantemente cualitativo configuran un escenario complejo que exige replantear los paradigmas tradicionales de intervención pública en la materia.

En este contexto, se vuelve imprescindible incorporar con mayor centralidad la noción de uso social del parque habitacional existente, entendida como la función colectiva que deben cumplir las viviendas construidas —ocupadas o vacantes— en la satisfacción efectiva del derecho a la vivienda. Esta perspectiva, ba-

sada en el principio de función social de la propiedad (Fernandes, 2007), interpela la legitimidad de la vacancia sostenida en contextos de necesidad habitacional insatisfecha, y habilita la acción pública orientada a la recuperación, rehabilitación o redistribución del parque ocioso. En consecuencia, la garantía del uso social de la vivienda implica no solo un desafío técnico, sino también político y ético, al demandar una gestión activa del suelo y del stock edificado desde un enfoque de justicia territorial.

En el caso de Treinta y Tres, la evidencia disponible indica que el principal desafío ya no radica únicamente en ampliar la oferta de viviendas, sino en optimizar la gestión del parque habitacional existente. Esta necesidad adquiere especial relevancia en un territorio donde más del 26 % de las viviendas se encuentran vacías, en tanto que cerca del 18 % de los hogares presentan al menos una carencia significativa vinculada a la habitabilidad.

Frente a este escenario, resulta prioritario avanzar en la construcción de un diagnóstico desagregado y cualitativamente enriquecido del parque vacante, que permita identificar no solo la magnitud del fenómeno, sino también las causas de la desocupación, el estado físico, la localización y el potencial de reutilización de las unidades. Diversos estudios en contextos urbanos intermedios de América Latina advierten que entre un 30 y un 50 % del stock vacante podría ser reaprovechado mediante intervenciones integrales de refacción, regularización jurídica o incorporación al mercado con criterios de interés social, siempre que haya marcos normativos, institucionales y financieros que lo habiliten (Di Virgilio, 2015a; Rolnik, 2018; Allen, 2021). Si bien estas cifras deben ser consideradas con cautela, sugieren la existencia de una reserva habitacional ociosa subutilizada, cuya activación podría contribuir significativamente a mitigar el déficit cualitativo, reducir la presión sobre la producción de nuevas unidades y promover una utilización más eficiente y equitativa del parque construido.

Al mismo tiempo, se vuelve fundamental incidir sobre los factores estructurales que restringen la demanda efectiva de vivienda, a través de un conjunto articulado de instrumentos que contemplen: el acceso a financiamiento progresivo y flexible; el fortalecimiento del mercado de alquiler con criterios de equidad y regulación pública; la ampliación y focalización de subsidios; y el acompañamiento técnico, social y comunitario, tanto en los procesos de acceso como de permanencia en la vivienda.

Una política habitacional acorde a la situación requiere articular dimensiones territoriales, fiscales, sociales y ambientales, capaces de operar de forma situada sobre las dinámicas locales, reconociendo las especificidades geográficas, demográficas y socioeconómicas de cada contexto. En esa línea, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno —nacional, departamental y local—, junto con la participación activa de organizaciones sociales y comunidades locales, constituye una condición necesaria para garantizar coherencia, legitimidad y sostenibilidad a largo plazo en las intervenciones habitacionales.

Del mismo modo, es preciso avanzar en la consolidación de sistemas integrados de información habitacional, que articulen datos censales, catastros, registros y encuestas sociohabitacionales, que permitan construir diagnósticos precisos, establecer prioridades territoriales y monitorear de manera continua el impacto de las políticas públicas.

Ante ello, resulta imprescindible promover una planificación habitacional integrada al desarrollo territorial, que supere la lógica sectorial y promueva sinergias entre vivienda, movilidad, acceso al suelo, empleo, servicios urbanos y sostenibilidad ambiental. En esta perspectiva, la vivienda debe ser comprendida no solo como una solución material, sino como un derecho social fundamental, un soporte para la reproducción cotidiana de la vida y un componente estratégico para la integración territorial y el fortalecimiento de la cohesión social.

Finalmente, si bien el presente trabajo se enfoca en el departamento de Treinta y Tres, los hallazgos y lineamientos desarrollados podrían llegar a ser aplicables a otros departamentos del interior con características territoriales y sociodemográficas similares. La presencia simultánea de vacancia estructural elevada y déficit habitacional cualitativo configura un patrón que se repite en distintas regiones del país, lo que habilita a pensar estrategias replicables y adaptables en clave de política pública nacional. En este sentido, los insumos generados en este estudio pueden contribuir al diseño de intervenciones más integrales, situadas y equitativas, centradas en la reutilización del parque habitacional existente y en una gestión territorialmente inteligente del hábitat.

#### **SÍNTESIS Y APORTES PARA LA REALIDAD DE TREINTA Y TRES**

El estudio efectuado posibilita identificar un conjunto de hallazgos específicos para el departamento de

Problemática detectada	Causas estructurales	Impactos territoriales y sociohabitacionales	Propuestas de política pública
Déficit habitacional cualitativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Condiciones materiales precarias en las viviendas.</li> <li>◦ Infraestructura insuficiente o deteriorada.</li> <li>◦ Hacinamiento crítico.</li> <li>◦ Carencia de saneamiento adecuado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Vulneración del derecho a una Vivienda y hábitat digno.</li> <li>◦ Reproducción de desigualdades sociales.</li> <li>◦ Débil apropiación del entorno y desarraigo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Programas integrales de mejoramiento del hábitat y la Vivienda (PMB, Plan Juntos, MEVIR).</li> <li>◦ Subsidios parciales y totales para refacción y adecuación.</li> <li>◦ Asistencia técnica para autoconstrucción.</li> <li>◦ Enfoque participativo y multiescalar en la rehabilitación del parque edificado.</li> </ul>
Vacancia estructural elevada (26,8%).	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Baja asequibilidad de las viviendas disponibles.</li> <li>◦ Retención especulativa e inactividad de inmuebles.</li> <li>◦ Desajuste tipológico y de localización.</li> <li>◦ Herencias sin regularización jurídica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Deterioro del parque habitacional.</li> <li>◦ Fragmentación urbana y pérdida de valor territorial.</li> <li>◦ Ineficiencia en el uso del suelo urbanizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Diagnóstico territorial y tipológico de la vacancia.</li> <li>◦ Tributos diferenciales por inactividad prolongada.</li> <li>◦ Incentivos fiscales para la ocupación mediante alquiler o uso social.</li> <li>◦ Reutilización del stock ocioso con fines habitacionales solidarios.</li> </ul>
Desajuste estructural entre oferta construida y demanda efectiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Informalidad laboral y fragilidad de ingresos.</li> <li>◦ Dificultades de acceso al crédito y garantías.</li> <li>◦ Rigidez normativa para regularización.</li> <li>◦ Insuficiencia de subsidios habitacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Exclusión habitacional persistente.</li> <li>◦ Subutilización del parque construido.</li> <li>◦ Pérdida de eficiencia en la gestión del hábitat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Subsidios progresivos y flexibles según capacidad de pago.</li> <li>◦ Normativas adaptadas para regularizar tenencias informales.</li> <li>◦ Fomento de alquiler social y nuevas formas de acceso.</li> <li>◦ Captura de plusvalías urbanas para financiar el hábitat.</li> </ul>
Retracción demográfica y envejecimiento poblacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Migración neta negativa.</li> <li>◦ Caída de la natalidad.</li> <li>◦ Débil dinamismo productivo y alto desempleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Menor formación de nuevos hogares.</li> <li>◦ Sobreoferta habitacional no aprovechada.</li> <li>◦ Desarticulación territorial de la demanda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Focalización territorial de intervenciones habitacionales.</li> <li>◦ Incentivos para jóvenes, familias y retornos al territorio.</li> <li>◦ Integración de vivienda con empleo, servicios y desarrollo.</li> </ul>
Baja diversificación en formas de acceso a la vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Predominio del modelo propietario individual.</li> <li>◦ Escasa presencia de cooperativas y otras formas colectivas.</li> <li>◦ Prevalencia de tenencias precarias o informales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Inseguridad jurídica en la tenencia.</li> <li>◦ Obstáculos para el acceso a financiamiento o mejora de viviendas.</li> <li>◦ Baja innovación institucional en políticas habitacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Impulso a modelos cooperativos, alquiler con opción a compra y tenencia colectiva.</li> <li>◦ Reconocimiento normativo de formas intermedias de tenencia.</li> <li>◦ Registro y regularización progresiva de situaciones precarias.</li> </ul>

**TABLA 2** | Matriz resumen de problemáticas habitacionales, causas, impactos y propuestas para el departamento de Treinta y Tres (Uruguay). Fuente: elaboración propia, 2025.

Treinta y Tres que, en su conjunto, configuran un panorama habitacional singular y desafiante:

- **Déficit cualitativo persistente:** el 17,8% de los hogares presenta al menos una carencia significativa vinculada a la vivienda, ya sea por materiales precarios, hacinamiento crítico o ausencia de saneamiento adecuado. Este valor supera en algunos indicadores el promedio nacional y revela la urgencia de políticas orientadas al mejoramiento habitacional.
- **Vacancia estructural elevada:** la existencia de 6896 viviendas vacías (26,8% del parque total) coloca al departamento entre los de mayor vacancia del país, superando ampliamente el umbral internacional considerado «saludable». A diferencia de los departamentos turísticos, la vacancia en Treinta y Tres responde principalmente a abandono, envejecimiento del parque y herencias sin regularizar.
- **Desajuste entre oferta y acceso:** pese a que la cantidad de viviendas supera con creces a la de hogares, persisten restricciones de acceso derivadas de bajos ingresos, informalidad laboral y dificultades para acceder a crédito o subsidios. Este desajuste reproduce exclusión habitacional aún en un contexto de sobreoferta.

- **Retracción demográfica y envejecimiento poblacional:** la caída de la natalidad, el saldo migratorio negativo y el desempleo elevado debilitan la formación de nuevos hogares, lo que reduce la demanda efectiva y refuerza la vacancia.

- **Predominio de tenencias precarias o informales:** aunque la propiedad sigue siendo la forma de acceso mayoritaria, el peso del usufructo y de otras formas precarias refleja una estructura habitacional marcada por la fragilidad jurídica y la escasa diversificación de alternativas.

Estos resultados constituyen un aporte original al conocimiento de la problemática habitacional en Treinta y Tres, en tanto evidencian la paradoja de un departamento con más viviendas que hogares, pero con miles de familias viviendo en condiciones inadecuadas. Asimismo, el estudio subraya la necesidad de enfocar las políticas en la gestión y reutilización del stock existente, más que en la mera construcción de nuevas unidades. Este giro analítico y propositivo, sustentado en datos censales y literatura especializada, constituye el valor agregado del presente trabajo para la agenda local y abre la posibilidad de diseñar estrategias replicables en otros departamentos del interior con problemáticas similares. 📌

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, J. (2021). *Housing, land and property rights: Challenges in a rapidly urbanising world*. Routledge.
- Clichevsky, N. (2000). *Acceso al suelo urbano y mercado de tierras en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Cruz, C. (2012). *Mejoramiento progresivo del hábitat popular: estrategias desde lo local*. FLACSO Ecuador.
- De Mattos, C.A. (2010). Globalización, políticas urbanas y transformación metropolitana en América Latina. *EURE*, 36(109), 5–20.
- Di Virgilio, M. (2015a). Déficit habitacional: más allá del número de viviendas. En Arqueros, M. y Rodríguez, F. (Eds.). *Ciudad para armar: políticas urbanas, hábitat e inequidades en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 49–70). Café de las Ciudades.
- (2015b). La informalidad urbana en la producción social del hábitat. *Revista INVI*, 30(85), 27–52. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582015000200002>
- DINAMIGE (Dirección Nacional de Minería y Geología) (s.f.). *Recursos minerales del Uruguay*. <https://www.dinamige.gub.uy>
- Duhau, E. & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*. Siglo XXI Editores.
- Fernandes, E. (2007). *Derecho a la ciudad y Estatuto de la Ciudad en América Latina*. Instituto Pólis.
- (2011). *Regularización del suelo urbano en América Latina: Marco legal y políticas públicas*. CEPAL.
- Furtado, F. & Lanzetta de Mello, A. (2019). *Captura de valor del suelo en América Latina: Principios y herramientas para el financiamiento del desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Giglia, A. (2022). Producción del espacio y desigualdad urbana. *Revista de Estudios Urbanos*, 12(1), 85–102.
- Giorgi, V.; Rodríguez, A. & Rudolff, S. (1995). Vivienda y hábitat popular. *Revista Aportes. Escuela de Psicología Social Enrique Pichón-Rivière*.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2011). *Censo de población, vivienda y hogares 2011*. <https://www.ine.gub.uy/>
- (2023a). *Censo de población, vivienda y hogares 2023*. <https://www.ine.gub.uy/>
- (2023b). *Encuesta continua de hogares 2023*. <https://www.ine.gub.uy/>
- (2024). *Encuesta continua de hogares 2024*. <https://www.ine.gub.uy/>
- (2025). *Encuesta continua de hogares, trimestre febrero-abril 2025*. <https://www.ine.gub.uy/>
- Instituto Geográfico Militar del Uruguay (s.f.). *Cartografía oficial del Uruguay*. <https://www.igm.gub.uy>
- Jaramillo, S. (2009). El problema de la vivienda en América Latina. *EURE*, 35(105), 29–52.
- Madden, D. & Marcuse, P. (2016). *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. Verso Books.
- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) (2020). *Anuario estadístico agropecuario 2020*. <https://www.mgap.gub.uy>
- Montandon, D. & de Souza, C. (2021). *Instrumentos de política de suelo: Experiencias y aprendizajes en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) (s.f.). *Red vial nacional*. <https://www.mtop.gub.uy>
- MVOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) (2021). *Política Nacional de Vivienda 2020–2024*. MVOT.
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) (2011). Lineamientos estratégicos para la política habitacional. MVOTMA.
- ONU-Hábitat (2009). *Guía metodológica para el diagnóstico y análisis de los asentamientos precarios en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- (2016). *Policy guide: Increasing access to affordable housing*. United Nations Human Settlements Programme. <https://unhabitat.org/policy-guide-increasing-access-to-affordable-housing>
- (2020). *World cities report 2020: The value of sustainable urbanization*. United Nations Human Settlements Programme. <https://unhabitat.org/>
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

- (2022). *Estrategias de desarrollo económico territorial en Uruguay*. <https://www.opp.gub.uy>
- PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1966). *Naciones Unidas*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Rodríguez, A. & Sienna, M. (2008). *Claves del desarrollo local: Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.
- Rodríguez, W. (1999). *Geografía del Uruguay*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Rolnik, R. (2018). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Traficantes de Sueños.
- Smolka, M.O. (2013). *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Topalov, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas*. Siglo XXI Editores.