

INDICADORES DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

FEBRERO DE 2020



DOCUMENTO DE TRABAJO

INDICADORES DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

PRÓLOGO

El desarrollo de las garantías de los derechos humanos como medio para realizar la dignidad humana de todas las personas es uno de los principales desafíos de los Estados contemporáneos. Se trata de concebir al Estado con carácter proactivo, orientando toda su actuación en función de colocar a las personas en el centro de la mirada y de sus objetivos de desarrollo.

El cambio de paradigma en la concepción de los derechos humanos que está en juego consiste en pensar las garantías primarias, esto es, las medidas mediante cuya ejecución los derechos lleguen a ser una realidad y no un discurso retórico. Este cambio de mirada también amplía la visión de que los derechos humanos son motivo de intervención cuando ocurre la violación mediante mecanismos de acceso a la justicia. Sin dudas esta dimensión sigue siendo fundamental, pero los derechos humanos deben ser el norte que orienta toda la actuación del Estado. Su razón de ser y la que da legitimidad a sus poderes debe encontrarse en la realización más plena posible de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en su territorio. Los derechos humanos son asunto central de las políticas públicas.

La incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es por lo tanto el camino para asumir plenamente este rol y los desafíos que se presentan a las democracias en el presente. En este marco, la Secretaría de Derechos humanos de Presidencia de la República, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto firmaron un convenio con el fin de contribuir en el fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión pública uruguayas a través de la transversalización del enfoque de derechos humanos en la planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de vivienda y hábitat.

Tenemos hoy el gusto de presentar el fruto del trabajo realizado en el marco de este convenio. Este documento presenta una propuesta metodológica de indicadores del derecho a la vivienda adecuada y un ejercicio de procesamiento de información relevada a partir de una parte de este sistema de indicadores.

La propuesta metodológica es un esfuerzo de unificación de los principales modelos de indicadores de derechos humanos de amplio consenso, que trasciende en su proyección la temática específica de la vivienda y se presenta como un marco teórico y metodológico ajustado a los debates contemporáneos sobre indicadores de derechos humanos. Asimismo constituye una herramienta fundamental para la producción de diagnósticos y para el monitoreo y evaluación de políticas, que podrá ser utilizado en el futuro con el objetivo de incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

Este ejercicio de procesamiento de información constituye un avance relevante hacia la construcción de conocimiento sobre la situación del derecho a la vivienda adecuada en Uruguay. Identifica los problemas relativos al déficit en el acceso a los diferentes contenidos del derecho a la vivienda adecuada, así como las brechas de desigualdad en el acceso a la satisfacción del derecho.

Estamos por lo tanto aportando, oportunamente, un insumo para la convocatoria a la Comisión Asesora de Vivienda creada por la Ley General de Vivienda y al proceso de construcción del Plan Quinquenal de Vivienda 2020- 2024 que se remitirá al Parlamento en el marco del Presupuesto Nacional.

Nelson Villarreal

Salvador Schelotto

Alvaro García

INTRODUCCIÓN

Este documento de trabajo es un aporte conceptual y metodológico para la construcción de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales con foco en el derecho a una vivienda adecuada, así como un diagnóstico del estado de este derecho en el Uruguay. El marco institucional es un convenio de cooperación técnica entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Secretaría de Derechos Humanos (SDH).

El presente documento tiene como antecedente la propuesta de indicadores del derecho a la vivienda adecuada elaborada para el proyecto “Cooperación técnica para el intercambio de buenas prácticas y generación de indicadores sobre el derecho a la igualdad y no discriminación”, implementado por la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay y el Consejo Nacional para Eliminar la Discriminación (CONAPRED) de México.

Este proyecto tenía como uno de sus objetivos avanzar en la consolidación de indicadores que permitan la medición de la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Para ello, se propuso profundizar y generar una propuesta de indicadores sobre el derecho a la educación y el derecho a la vivienda adecuada. CONAPRED trabajó en la propuesta de indicadores sobre el derecho a la educación y MIDES sobre el derecho a una vivienda adecuada.

MIDES convocó a distintos actores institucionales para elaborar la propuesta y conformó un grupo de trabajo integrado por la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural (DNPSC), la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) y el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inmayores) del MIDES; la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); el Instituto Nacional de Estadística (INE); la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (AGEV-OPP) y la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República (SDH). En este marco institucional se definió que la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia asumiría la coordinación del grupo y del proceso de producción del documento.

Desde su creación, la Secretaría de Derechos Humanos ha trabajado en la construcción de metodologías para la transversalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Este documento es un ejercicio que aporta a esa construcción cuyo fin es que estos procesos se extiendan hasta una cobertura exhaustiva de todos los derechos humanos y a su integración en los sistemas de información asociados a las políticas públicas.

OBJETIVOS

Objetivo general

El objetivo general de este trabajo es aportar al proceso de construcción de capacidades en el Estado uruguayo para pensar, relevar información y evaluar su actuación en clave de derechos humanos.

Objetivos específicos

- Formular un sistema de indicadores sobre el derecho a la vivienda adecuada que integre los distintos aspectos definidos en la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y aquellos contenidos en la Ley 13.728 Plan Nacional de Viviendas.
- Generar un índice que permita medir la evolución del derecho a una vivienda adecuada en el Uruguay.
- Tener una visión diacrónica del estado del derecho a la vivienda adecuada en Uruguay entre los años 2006 y 2018.
- Promover el intercambio entre diferentes ámbitos del gobierno de Uruguay sobre los avances, dificultades y desafíos para la incorporación del enfoque de derechos humanos y en particular la definición y utilización de indicadores de derechos humanos en las políticas públicas de vivienda.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El “enfoque de derechos humanos” es la perspectiva que coloca al ser humano en el centro de la mirada. Desde esta perspectiva, la institucionalidad estatal y las políticas públicas tienen su razón de ser en la realización de la dignidad¹ de todas las personas.

Incorporar el enfoque de derechos humanos en la institucionalidad del Estado significa asumir a las personas como titulares de derechos y al Estado como titular de obligaciones y garante. Los Estados deben asumir los estándares que establecen las condiciones de la dignidad humana, y adoptar medidas para realizarlas, y evaluarse según su capacidad de hacerlas efectivas.

Estos estándares constituyen mandatos legales para los Estados. Por lo tanto, al establecer los derechos humanos en sus ordenamientos internos o al suscribir los tratados internacionales,

¹ La dignidad humana es un concepto de amplia referencia en la doctrina de derechos humanos. Etimológicamente proviene del latín, “dignus”, que significa merecedor. Es el conjunto de condiciones que todas las personas merecen por el sólo hecho de ser seres humanos. Estas condiciones implican el respeto de la vida y la integridad personal, así como las libertades fundamentales y las condiciones materiales de existencia necesarias para desarrollar un proyecto de vida propio, definido autónomamente y para participar en los ámbitos colectivos de pertenencia. También se aplica a los colectivos en cuanto a su reconocimiento y capacidad de autodeterminación, por ejemplo en lo que refiere al principio de autodeterminación de los pueblos.

los Estados están asumiendo el enfoque de derechos humanos como marco normativo obligatorio para la formulación de políticas.

Esos estándares expresan las condiciones de la dignidad humana. Subjetivamente son expectativas de lo que no debe ser lesionado porque es parte constitutiva de la integridad personal, o expectativas de acceder a prestaciones que son bienes fundamentales que satisfacen necesidades básicas. Lo que les da el carácter de derechos humanos es que las normas atribuyen el derecho de gozar de ellas a todas las personas.

Desde el enfoque de derechos humanos, las políticas públicas deben partir de diagnósticos de la situación de los derechos. Esto significa, relevar para cada contenido de cada derecho, la cobertura de su satisfacción respecto al universo de las personas titulares del derecho, las desigualdades de la distribución de la satisfacción según poblaciones y territorio, y la dimensión de las brechas de esa desigualdad. Asimismo, debe relevarse el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones del Estado correlativas de esos derechos y realizarse el análisis de las causas estructurales de los problemas.

Los estándares de derechos humanos definen los contenidos de cada derecho, los umbrales de satisfacción de cada contenido, las obligaciones correlativas y la titularidad de los obligados. Cuando estas definiciones faltan en el marco normativo, los Estados tienen la obligación de definirlos. Las definiciones permiten formular indicadores de derechos humanos que posibilitarán relevar información para la definición de los problemas a los que las políticas darán respuesta. Los indicadores de derechos humanos no son la única fuente para definir los diagnósticos en clave de derechos humanos, ya que los procesos participativos también constituyen un aporte fundamental. Pero la información producida a partir de los indicadores favorece la participación y la toma de decisiones políticas de manera informada.

Importancia y antecedentes de la utilización de indicadores de Derechos Humanos

En las últimas décadas se ha estado debatiendo, a nivel internacional en la academia y a nivel político en el marco de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del MERCOSUR la necesidad de medir el cumplimiento y efectivización de los derechos humanos a través de la creación de indicadores específicos a cada una de las temáticas abordadas.

Los indicadores de derechos humanos son herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un determinado derecho humano. Son variables que pueden tomar valores cuantitativos o cualitativos para evaluar y medir el estado de satisfacción o no satisfacción de los diferentes contenidos de los derechos humanos, así como el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y los estándares que surgen

de la interpretación de esas normas². Precisamente, los indicadores de derechos humanos responden al contenido normativo de los derechos y a las obligaciones correlativas de los Estados que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

El ex Relator Especial sobre el derecho a la salud, Paul Hunt introduce tres categorías para clasificar los diferentes tipos de indicadores que deberían conformar un sistema de indicadores de derechos humanos: indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultado o de evolución³.

Los **indicadores estructurales** reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos internacionales básicos para facilitar la realización de un derecho humano fundamental. Relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas o se han creado agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos.

Los indicadores estructurales deben concentrarse especialmente en las leyes internas de los países relacionados con el derecho en cuestión y los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas.

Los **indicadores de proceso** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo. Los indicadores de proceso deben reflejar los esfuerzos de las distintas estructuras e instancia al interior del Estado por alcanzar el resultado deseado o progresar en lograrlo.

Los **indicadores de resultado** reflejan los logros, individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado. En cierta manera constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que

2 Abramovich, Víctor, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo" en Revista de la CEPAL N° 88, 2006.

3 Hunt, Paul, Informe provisional del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 2003. Ref. A/58/427, pag. 10.

definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo. Así, proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la performance del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos.

Estas categorías han sido adoptadas en general en los diferentes avances de construcción de sistemas de indicadores que actualmente se están desarrollando.

A partir de 2006, los Comités de supervisión de tratados de las Naciones Unidas solicitaron ayuda al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para utilizar la información estadística presentada en los informes de los Estados al evaluar la observancia de los derechos humanos. En este sentido el Alto Comisionado viene trabajando en la construcción de indicadores de derechos humanos para responder a la necesidad de vigilar el cumplimiento de los mismos por los Estados, y para contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, articular y presentar reclamaciones sobre las entidades encargadas y formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos⁴.

En el ámbito americano, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) otorgó mandato a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH⁵) para que defina lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). La CIDH realizó el primer esfuerzo regional para definir indicadores de derechos. En este marco en 2007 se dispuso la conformación de un Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (art. 19) por el cual los Estados deben dar cuenta de las medidas progresivas adoptadas para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el Protocolo. Posteriormente, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador elaboró un Documento de indicadores de progreso⁶ que constituye una guía sobre la cual los Estados partes deben informar sobre los avances realizados en los derechos incluidos en el Protocolo de San Salvador (PSS), que es el instrumento sobre DESC del sistema regional. El 4 de Junio de 2012, la Asamblea General de la OEA aprobó el documento “Indicadores de progreso para la medición

4 Naciones Unidas, “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”, 2008. Ref. HRI/MC/2008/3.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, 2008. Ref. OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1

6 Organización de Estados Americanos, Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Washington, OEA, 2011. Ref. OEA/Ser. L/XXV.2.1.GT/PSSI/doc.2/11

de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”, elaborado por el Grupo de Trabajo. Este documento dispone la utilización de indicadores en los informes periódicos de los Estados parte del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador (PSS).

En el documento elaborado por este grupo de trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo se plantean algunas categorías adicionales que se cruzan con las dimensiones estructurales, de proceso y de resultado. Estas categorías son: recepción del derecho, capacidades estatales, contexto financiero y compromiso presupuestario, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, y acceso a la información y participación.

Asimismo en el marco de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos (RAADH) y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), como ámbitos institucionales para contribuir en el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas de derechos humanos del MERCOSUR han trabajado en documentos que dan cuenta sobre la importancia de construir indicadores desde un enfoque de derechos humanos⁷.

En el año 2000 se adoptó la Declaración del Milenio a través de la cual los Estados se comprometieron a dar cumplimiento a ocho objetivos con metas específicas. En este sentido, en 2015 también en el marco de las Naciones Unidas, se establece la Agenda 2030 en la cual se adoptaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para los cuales se fijaron metas específicas. Para cada meta específica se han definido indicadores que en gran medida son asimilables a indicadores de derechos humanos.

Resulta pertinente integrar el desarrollo metodológico de planificación y seguimiento de ODS como parte de un enfoque más amplio que es el de derechos humanos. Al mismo tiempo, aprovechar el impulso de ODS para fortalecer el desarrollo del enfoque de derechos humanos. Los ODS ofrecen una oportunidad única para promover estrategias de desarrollo que contribuyan a la protección y al cumplimiento de los derechos humanos, a través de la política y los recursos nacionales, la colaboración internacional, y los flujos financieros globales.

Los ODS son parte de la construcción del sistema de garantías de derechos humanos. Si partimos de los derechos y de la identificación de los contenidos de no lesión y de prestación que conllevan, es posible estudiar los problemas que como sociedades tenemos en cada uno de los países, así como en el mundo, respecto a la vulneración de esos derechos, los déficits

7 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. 2014.

respecto a la universalidad de los umbrales mínimos, la desigual distribución del acceso según poblaciones y la falta de efectividad de los funcionamientos institucionales para garantizarlos. La adopción de medidas para hacer efectivos los derechos humanos implica definir objetivos estratégicos para transformar estos problemas. La agenda de los ODS se inscribe precisamente en este punto en el enfoque de derechos humanos.

Esta relación fundamental aún debe ser profundizada en su comprensión y en su explicitación. Hay mucho por ganar en el relacionamiento entre los ODS y el desarrollo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos como marco para orientar la acción en cada Estado y la cooperación internacional.

Es necesario unificar los diversos procesos de generación de indicadores, de producción de diagnósticos y de definición de estrategias y planes de acción que son parte de una misma estrategia aunque hayan surgido en contextos diferentes. El marco de derechos humanos es el marco conceptual más sólido para darle esa unidad de comprensión. Por su parte, la agenda de los ODS es la construcción de voluntad política global más contundente y abarcadora.

Los desafíos en la construcción de indicadores de derechos humanos

Al presente no existe aún un sistema único de indicadores de derechos humanos que se haya consolidado y universalizado como modelo, si bien existen dos modelos de amplia referencia: el elaborado por ACNUDH y el elaborado por la CIDH. La situación actual nos coloca ante una cantidad abrumadora de indicadores generados en diferentes procesos paralelos, aunque se está comenzando a realizar esfuerzos para lograr un consenso respecto a su compatibilización y unificación. En general los Estados han encontrado en los indicadores de derechos humanos, no tanto una ayuda para mejorar sus sistemas de garantías y orientar las políticas públicas, sino una obligación que deben cumplir reportando periódicamente informes. Las capacidades del Estado para producir información asociada a las políticas públicas, si bien en gran medida existe en los ámbitos sectoriales y los especializados en estadística, no se conectan aún fácilmente con los procesos de reportes de información ante los órganos de supervisión de tratados de derechos humanos que están en la órbita de Cancillería.

El proyecto de desarrollar indicadores de derechos humanos que permitan orientar, monitorear y evaluar las políticas públicas mantiene toda su vigencia. Esta pertinencia está claramente expresada en diversos documentos. El Comité DESC señala en su Observación General N°1 que un objetivo de los informes que los Estados deben presentar ante el Comité “es garantizar que el Estado Parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos y, por consiguiente, se mantenga al corriente de la medida en que

todos los individuos que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción disfrutan, o no disfrutan, de los diversos derechos”⁸.

Por su parte el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador plantea: “Los objetivos principales de los indicadores que se desarrollan a continuación buscan contribuir a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos contenidos en el Protocolo, establecer los temas y las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, y formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo”.⁹

La identificación de la situación de disfrute o no disfrute de los diversos derechos está relacionada con la identificación de los problemas que requerirán de respuestas por parte de los Estados para avanzar progresivamente hacia situaciones de mayor disfrute, esto es, problemas de no satisfacción de niveles mínimos, y desafíos de mayor cobertura y reducción de brechas de desigualdad.

Un desafío presente es conectar el enfoque de derechos humanos con las capacidades institucionales existentes, pero para ello se requiere avanzar en los marcos conceptuales que le dan sistematicidad y sobre todo ponerlo en diálogo con las definiciones y mecanismos de producción de datos.

Las transformaciones tecnológicas están impactando en los sistemas de información de manera creciente. Unido a esto, están en proceso importantes transformaciones relacionadas a la utilización de los registros administrativos como fuentes de información estadística confiable y eficiente y con un flujo de información significativamente mayor y de más rápido acceso. Se está comenzando a discutir a nivel regional la utilización de Big Data también con fines de disponer información a ser utilizada para orientar las políticas públicas, como ya se está llevando adelante en otras partes del mundo.

La agenda 2030 ha instalado procesos potentes de producción de indicadores. Solamente si los procesos de construcción de indicadores de derechos humanos logran colocarse de manera pertinente en el marco de estas transformaciones y necesidades de racionalización y en diálogo con los otros procesos, tiene posibilidades de éxito en aportar a los procesos de construcción de políticas públicas por parte de los Estados para satisfacer los derechos humanos. No sólo importa que se sostenga esta acumulación para preservar la mirada de derechos humanos, sino para aportarla a los sistemas de información en desarrollo.

⁸ Comité DESC, Observación General N° 1: Presentación de informes por los Estados Partes. Ref: (N° 1 a N° 19: HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I).

⁹ OEA, Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el “Protocolo de San Salvador”.

La adecuación a los desafíos del presente requiere una necesaria revisión de los indicadores y estructuras clasificatorias que se han ido esbozando hasta ahora. En esta revisión del camino recorrido hay una opción metodológica que se entiende que debe ser redefinida. En el momento en que se trabajaba en la definición de los criterios para la construcción de indicadores de derechos humanos, se hizo hincapié en la necesidad de diferenciarlos de los indicadores socioeconómicos o de desarrollo tradicionales, y en relevar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados. En este sentido el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador señala “(...) se propone un proceso gradual (...) de modo de integrar la supervisión establecida en el marco del Protocolo al quehacer de las políticas públicas de los Estados; buscando diferenciar aquellos indicadores de medición de desarrollo socioeconómico de los indicadores de medición de derechos, evitando de este modo duplicar los esfuerzos ya realizados por los Estados, por los organismos especializados y observatorios que producen indicadores en la región.”¹⁰

Sin embargo, en los indicadores de medición de desarrollo socioeconómico, precisamente se encuentra un acumulado que resulta imprescindible para definir los diagnósticos sobre la situación de los derechos, aunque sea necesario re-pensarlos desde este nuevo enfoque. No es necesario duplicar los indicadores sino utilizar los existentes bajo una nueva clave de interpretación. Si se deja de lado este tipo de indicadores falta el punto de partida para definir los problemas y a partir de allí, desarrollar una línea de continuidad que pase por la adopción de políticas y llegue a los resultados.

El punto de partida para la organización de los sistemas de indicadores de derechos humanos consiste en identificar en relación a cada uno de los derechos cuáles son los contenidos de aquello que no debe ser lesionado o que debe ser asegurado su acceso como prestación a todas las personas. Los aportes del comité DESC a través de sus Observaciones Generales, así como de diversas agencias multilaterales como OIT, OMS, OPS, y también diversas conferencias internacionales, han contribuido a definir y armonizar estos contenidos entre los países.

Sin embargo, estos indicadores de satisfacción de derechos no estarían en condiciones de aportar la información que requiere un enfoque de derechos humanos si no se los complementa con variables de población que permitan relevar la situación de los grupos particularmente vulnerados en sus derechos o en situación de vulnerabilidad. De esta manera, disponiendo de una batería de indicadores de satisfacción de los diferentes contenidos de los derechos y cruzando la información con las variables de población pertinente, es posible

¹⁰ *Ibíd.*

disponer de información relevante para definir cuáles son los problemas específicos de derechos humanos a los que las políticas públicas deben responder. Esto significa identificar los déficits respecto a la universalidad de la satisfacción de los contenidos de cada derecho, la desigual distribución del acceso según poblaciones y las brechas de desigualdad.

Muchos indicadores de este tipo ya existen, están incorporados en los sistemas nacionales de información e inciden en la producción de diagnósticos y en la definición de políticas públicas, aunque no se los identifique claramente en sus ámbitos de aplicación como indicadores de derechos humanos. Muchos de estos son los que han sido relevados como indicadores de resultado en el marco de los indicadores de derechos humanos, pero no se los ha asumido como el punto de partida para la producción de diagnósticos sino para evaluar los resultados de las políticas.

A continuación se presenta un conjunto de indicadores del derecho a la vivienda adecuada que relevan a partir de la normativa existente y de los indicadores sociodemográficos disponibles, los contenidos del derecho y las poblaciones en las que dichos contenidos se desagregan.

DERECHO A LA VIVIENDA

Para incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es necesario partir de la definición precisa de cada derecho y sus contenidos. Además de eso, deben definirse los umbrales de satisfacción o no satisfacción de cada contenido, las obligaciones correlativas y la titularidad de los obligados. A partir de la definición de los contenidos y los umbrales de satisfacción, se formulan los indicadores que darán cuenta de la consecución o no de esos derechos.

En este sentido, para operacionalizar la construcción de los indicadores del derecho a la vivienda adecuada, hay que conceptualizar en primer lugar qué es una vivienda adecuada y seguidamente definir qué se entiende por derecho a una vivienda adecuada, luego proceder a descomponer el concepto en sus dimensiones analíticas y finalmente definir variables empíricas con sus respectivos valores posibles para cada una de las dimensiones¹¹.

El derecho a una vivienda se haya establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El artículo 11 de este pacto establece: "(...) el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia".

¹¹ Lazarsfeld, Paul "De los conceptos a los índices empíricos" en Boudon, R. y Lazarsfeld. P. Metodología de las Ciencias Sociales. Editorial Laia, Barcelona, 1973.

Dado el carácter indefinido del término vivienda adecuada en el Pacto Internacional de DESC, El Comité de DESC de ONU elaboró dos observaciones generales para precisar el contenido del término derecho a la vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), la Observación General N° 4 sobre el alcance del contenido del derecho a una vivienda adecuada y la observación General N° 7 sobre los desalojos forzosos.

La Observación General N° 4 del Comité DESC establece dimensiones que dan contenido al derecho a la vivienda: a) Seguridad jurídica de la tenencia. b) Disponibilidad de servicios, c) materiales, d) facilidades e infraestructura, e) Gastos soportables, f) Habitabilidad, g) Asequibilidad, h) Lugar, i) Adecuación cultural. Los puntos b, c y d aparecen unificados en una dimensión pero parecen referir a más de un aspecto que por cuestiones analíticas resulta conveniente distinguir. Para cada una de las dimensiones, el Comité presenta un comentario que se aproxima a una definición sin llegar a serlo.

En la normativa nacional, el derecho a la vivienda aparece definido en el artículo 45 de la Constitución de la República, aunque también con una definición genérica. Es en la Ley N° 13.728, PLAN NACIONAL DE VIVIENDAS, donde se define explícitamente el concepto de vivienda adecuada y se establecen los estándares (contenidos y umbrales que lo constituyen).

El artículo 12 de la Ley define vivienda adecuada como aquella que cumpla con el mínimo habitacional definido en el artículo 18 y que tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar según lo que establece el artículo 14 de dicha ley. El artículo 18 define los estándares que precisan el significado de las dimensiones establecidas en la Observación General 4 del comité DESC.

INDICADORES DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

El siguiente cuadro presenta una definición de los indicadores que establece contenidos del derecho a la vivienda adecuada, umbrales, fórmula de cálculo, institución responsable, periodicidad y fuente de la información. Se muestran allí los indicadores ideales con los que se debería de contar para poder hacer un diagnóstico que abarque todos los aspectos de la vivienda adecuada según La Observación General N° 4 del Comité DESC.

Cuadro N°1: Indicadores de derecho a la vivienda adecuada

Indicadores						
Categoría de la OG 4	Contenido	Umbral	Fórmula de cálculo	UE Asociada	Periodicidad	Fuente
La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.	Tenencia segura	No tienen tenencia segura: las personas que viven en hogares que no son propietarios, ni arrendatarios con contrato, ni usufructuarios o titulares de la tenencia de la vivienda con un respaldo legal	$(N^{\circ} \text{ de personas que viven en hogares en situación de tenencia no segura} / \text{total de personas}) \times 100$	DINAVI	Anual	ECH
Disponibilidad de servicios materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus habitantes no tienen acceso al agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción, el alumbrado y conservación de alimentos.	Disponibilidad de agua potable	No tienen acceso adecuado a agua potable: las personas que viven en hogares sin llegada del agua por cañería dentro de la vivienda	$(N^{\circ} \text{ de personas que viven en hogares sin acceso adecuado a fuentes de agua potable} / \text{Total de personas}) \times 100$	DINAVI - DINAG UA	Anual	ECH
	Disponibilidad de sistema sanitario adecuado	No tienen disponibilidad de sistema sanitario adecuado las personas que viven en hogares que no disponen de servicio sanitario de uso exclusivo, carecen de conexión a red general, o a pozo negro/fosa séptica, entubado hacia arroyo u otro (evacuación a superficie).	$(N^{\circ} \text{ de personas que viven en hogares sin sistema sanitario adecuado} / \text{total de personas}) \times 100$	DINAVI - DINAG UA	Anual	ECH
	Disponibilidad de energía eléctrica	No tienen acceso regular y adecuado a energía eléctrica las personas que residen en hogares que carecen de energía para iluminar.	$(N^{\circ} \text{ de personas que viven en hogares sin acceso regular y adecuado a energía eléctrica} / \text{total de personas}) \times 100$	DINAVI	Anual	ECH
Asequibilidad económica de la vivienda	Gasto en vivienda	Tienen gasto excesivo en vivienda aquellas personas que viven en hogares cuyo porcentaje del ingreso destinado al gasto en vivienda es superior al 20 % (sea por concepto de préstamo hipotecario o alquiler).	$(N^{\circ} \text{ de personas que viven en hogares con más del 20\% del ingreso destinado al gasto en vivienda} / \text{total de personas}) \times 100$	DINAVI	Anual	ECH
La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la	Hacinamiento	Se encuentran en condición de hacinamiento las personas que viven en hogares donde hay más de dos personas por habitación para dormir.	$(N^{\circ} \text{ de personas que viven en hogares con hacinamiento} / \text{Total de personas}) \times 100$	DINAVI	Anual	ECH

lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales	Materialidad	Las personas que habitan viviendas que tienen paredes de materiales livianos o de desecho, techos livianos sin cielorraso o materiales de desecho o piso de tierra no tienen condiciones de materialidad adecuada.	(N° de personas que viven en viviendas con materialidad no adecuada / Total de personas) x 100 (N° de viviendas con materialidad no adecuada / total de viviendas) x 100	DINAVI	Anual	
La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados	Accesibilidad universal	No cumple con los estándares de accesibilidad (Legislación vigente, viviendas para discapacitados, viviendas BPS condiciones de los pliegos)	(N° de personas con discapacidad que no viven en viviendas que cumplan con los estándares establecidos en la legislación vigente / N° de personas con discapacidad) x 100			
La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas	Accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano y servicios sociales	Las personas no viven en condiciones adecuadas si habitan viviendas sin acceso o con acceso restringido a medios de transporte públicos, fuentes laborales, equipamiento urbano y servicios sociales.	No hay fórmula de cálculo definida			
	Exposición a riesgos naturales y/o antrópicos	Habita en zonas inundables o contaminadas. No viven en condiciones adecuadas las personas que habitan viviendas ubicadas en zonas inundables o contaminadas.	(N° de personas que habitan zonas inundables o contaminadas / Total de personas) x100 (N° de hogares en zonas inundables o contaminadas / total de hogares) x 100			

Luego de revisar diferentes fuentes de datos secundarios de la manera más exhaustiva que nos fue posible, pudimos encontrar que el INE releva actualmente la información necesaria para la construcción de seis de los diez indicadores requeridos, no encontrándose otras fuentes de datos secundarios que brindara información confiable sobre los cuatro restantes para el período de estudio. En alguno de estos últimos casos además, el umbral tampoco está bien definido ya que se requeriría profundizar en la definición de conceptos como acceso a transporte público o a servicios sociales y en la construcción de instrumentos para su medición y prever la producción periódica del dato.

Por tal motivo se optó por seguir adelante utilizando la información disponible, aunque sin descartar la posibilidad de la utilización de los indicadores faltantes cuando se pueda disponer de ellos de manera confiable.

Los indicadores a utilizar son: 1- Tenencia segura; 2-Disponibilidad de agua potable; 3- Disponibilidad de sistema sanitario adecuado; 4- Disponibilidad de energía eléctrica; 5- Hacinamiento y 6- Materialidad.

Poblaciones vulnerables con las que se deben correlacionar el índice de vivienda adecuada y los indicadores de satisfacción

Al cruzar el índice de vivienda adecuada y los contenidos del derecho con variables de población y territorio¹² es posible identificar las brechas de la desigualdad. Estas variables deben incluir como valores los grupos potencialmente vulnerables, por ejemplo, niños, niñas y adolescentes, mujeres, estratos sociales, afrodescendientes y pueblos indígenas entre otros. Muchos de estos cruces no permiten obtener datos fiables o representativos a partir de las fuentes de información disponibles (tales como la ECH), debido a los pocos casos de la muestra en la intersección con poblaciones de interés. No obstante, es posible mantener el indicador mencionando para que eventualmente sea relevado, por ejemplo a partir de los censos de población o mediante otros instrumentos ad hoc.

La posibilidad de medir la dimensión de las brechas de desigualdad a su vez, requiere que los contenidos sean medidos no sólo respecto a la superación o no superación del umbral, sino como variable cuyos valores abarcan un espectro cuantitativo. De este modo pueden realizarse diferentes tipos de medidas estadísticas para cada grupo de una variable de población y comparar la situación entre los grupos.

Se propone tomar como variables de población:

¹² La variable de territorio puede ser entendida como una variable de población en la medida en que hay asociada una determinada población residente en cada circunscripción que pueda tomarse como valor de la variable.

Cuadro N°2: Variables de población

Variable de población	Valores de la variable ¹³
Edad	0-4, 5-12, 13-17, 18-25, 26-42, 43-59, 60 años y más.
Estrato social	Bajo, Medio Bajo, Medio, Medio Alto, Alto
Educación (ciclos culminados)	Primaria, ciclo básico, bachillerato, formación técnica, terciaria no universitaria, universitaria, postgrado
Lugar de residencia	Montevideo (subdividido por zonas), Interior-localidades de 5000 habitantes o más, Interior-localidades de menos de 5000 habitantes, Población rural dispersa
Lugar de residencia	Zona Metropolitana, Norte, Costa Este, Litoral Norte, Litoral Sur, Centro Norte, Centro Sur.
Etnia-raza	Afrodescendiente, Asiática, Blanca, Indígena, Otra
Sexo	Hombre, Mujer, Intersexual
Identidad de género	Hombre, Mujer, Hombre trans, Mujer trans, Otro
Orientación sexual	Homosexual, Heterosexual, Bisexual, Otro
Discapacidad	Visual, Auditiva, Física, Intelectual, Psíquica, Otra

Indicadores de cumplimiento de las obligaciones correlativas a los derechos

Asumiendo el punto de partida de construir diagnósticos de derechos humanos, el segundo momento del que se debe ocupar el sistema de indicadores es el del cumplimiento de obligaciones o funcionamiento de las garantías. En relación a los problemas de derechos humanos relevados se busca hacer el seguimiento de las respuestas que se asumen desde las políticas públicas a esos problemas. De este modo, los indicadores estructurales, de proceso y de resultado quedan correlacionados con una línea que conserva el sentido con el que se está realizando el seguimiento y para el que se produce la información.

Este es precisamente el segundo aspecto fundamental a incorporar en la definición metodológica de los sistemas de indicadores: reconstruir la línea de continuidad que proporcione un marco lógico al monitoreo de la política pública. Cada contenido del derecho tendrá por lo tanto una línea de desarrollo para el seguimiento y evaluación de las garantías.

¹³ Se intentó utilizar valores estandarizados disponibles en alguna fuente de información disponible. En general en la Encuesta Continua de Hogares y los censos. Algunos no disponibles se incluyeron para que pueda considerarse la implementación posterior de una fuente.

Así, deberá relevarse para cada contenido del derecho, los aspectos sustantivos para la garantía de los derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas.

En la guía para la aplicación y medición de indicadores de derechos humanos de ACNUDH, los indicadores se estructuran en un esquema que tiene en sus filas las categorías “estructurales, de proceso y de resultado” y en las columnas diferentes contenidos del derecho¹⁴. Esta es una forma de agrupar estas dimensiones que permiten realizar el seguimiento de las políticas públicas en su calidad de garantías de derechos humanos. Sin embargo “estructurales, de proceso y de resultado” son categorías muy amplias y parece razonable subdividir las para una mayor claridad analítica.

Por su parte, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador definió un conjunto de categorías para organizar el sistema de indicadores. Éstas son nombradas como tres categorías conceptuales: i) recepción del derecho, ii) contexto financiero y compromiso presupuestario; y iii) capacidades estatales; y tres principios transversales: a) igualdad y no discriminación; b) acceso a la justicia, y c) acceso a la información y participación. Los indicadores luego se organizan en un cuadro de doble entrada que tiene en sus filas, las seis categorías mencionadas, y en tres columnas las categorías “estructurales, de proceso y de resultado”¹⁵. En este esquema sin embargo, no quedan del todo claras las líneas de correlación que conectan los contenidos del derecho con las medidas adoptadas para garantizarlos y con los resultados.

Para lograr un avance del esquema en este sentido proponemos su reelaboración de la siguiente manera: Los indicadores se clasifican en un cuadro de doble entrada. Cada fila corresponde a un contenido del derecho y cada columna a las categorías que van permitiendo seguir el despliegue de las garantías hasta concluir en los resultados. Hemos optado por mantener las categorías definidas por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador en la medida de lo posible, disponiéndolas en las columnas, de modo que se encuentren con las filas que contienen los contenidos del derecho. En cada celda se colocan los indicadores que corresponden a estas dos coordenadas. Estas categorías pueden clasificarse dentro de la tipología de indicadores que establece indicadores estructurales de proceso y de resultado. Así, las categorías Normativa, Institucionalidad, Políticas y Cobertura formal de las políticas fueron clasificadas como indicadores estructurales en tanto expresan la voluntad del Estado de garantizar el derecho; por su parte, las categorías Cobertura efectiva, Inversión presupuestaria, Acceso a la información y participación y Acceso a la justicia, fueron clasificadas como

¹⁴ Acnudh. Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación. Ginebra, 2002. Ref: HR/PUB/12/5

¹⁵ OEA, Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el “Protocolo de San Salvador”.

indicadores de proceso, en tanto expresan acciones efectivas que el Estado realiza en el marco de los procesos de garantía del derecho; y finalmente las tasas de cada contenido o atributo del derecho fueron clasificados como indicadores de resultado en la medida en que permiten observar la evolución de los déficits por insatisfacción del derecho y la reducción de las brechas de desigualdad en la satisfacción, según su distribución por grupos de poblaciones.

Cada contenido del derecho se desagregó en los problemas públicos asociados al mismo, a saber, déficit de cobertura, brechas de desigualdad según poblaciones y no existencia o funcionamiento inadecuado de las garantías.

El cuadro siguiente muestra un ejemplo de matriz de indicadores para la evaluación de políticas aplicada al derecho a la vivienda adecuada. La lista de contenidos no pretende ser exhaustiva sino funcionar a modo de ejemplo.

La primera columna contiene los contenidos de cada derecho. Cada uno de estos contenidos representa aquello que debe ser garantizado a todas las personas y para lo cual deberá desplegarse un sistema de garantías que al desarrollarse contiene las dimensiones que están relevadas en las columnas. Cada fila permite correlacionar todas estas dimensiones partiendo de los problemas relativos al contenido del derecho correspondiente y llegar en esta correlación hasta los resultados. La segunda columna contiene precisamente los problemas de derechos humanos relativos al contenido del derecho de esa fila. Esto es, déficits respecto a la cobertura universal, brechas de desigualdad según poblaciones y déficits en los funcionamientos de las garantías.

Las siguientes columnas (normativa, institucionalidad, políticas y cobertura formal) corresponden a los indicadores estructurales. Las columnas cobertura efectiva, capacidades institucionales, inversión presupuestaria, acceso a la información y participación y acceso a la justicia, corresponden a los indicadores de proceso.

La columna final contiene indicadores de resultado. Se incluyen allí las tasas de satisfacción de los diferentes contenidos del derecho, desagregados según poblaciones y comparadas en series temporales para evaluar la progresividad.

La progresividad en la satisfacción de un derecho se evalúa a partir de los indicadores de resultado, en particular analizando las medidas adoptadas a la luz de la evolución de los indicadores de resultado en series temporales. Si bien no existe una correlación directa ni única, ya que en la evolución del fenómeno convergen diversas causas, la información que aportan estos indicadores es imprescindible para monitorear la progresividad y no regresividad y para analizar y evaluar las políticas a la luz de la evolución del problema.

La adecuación al principio de igualdad y no discriminación se evalúa principalmente a partir de la cobertura, tanto formal como efectiva y en particular al discriminar esta información según

poblaciones. La cobertura formal permite identificar si las políticas dejan sin protección a sectores de la población como puede ser el caso de los trabajadores informales, pero también si se definen políticas específicas para grupos en situación de vulnerabilidad. La cobertura efectiva y su distribución según poblaciones permiten evaluar las situaciones de vulneración de derechos y las brechas de desigualdad que afectan a grupos específicos, así como la evolución de estos problemas. Las metas y los resultados deben también desagregarse según poblaciones.

Contenidos del derecho a la vivienda adecuada	Estructura					Proceso				Resultado
	Problema público	Normativa	Institucionalidad	Políticas universales y focalizadas en poblaciones	Cobertura formal de cada política -metas	Cobertura efectiva total y discriminado por poblaciones	Inversión presupuestaria	Acceso a la información y participación	Acceso a la justicia	
Tenencia segura	Déficit Desigual distribución Desahucios ejecutados	Tratados internacionales ratificados por el Estado Reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada en la constitución Reconocimiento del derecho en leyes y decretos	Relevamiento y descripción de la institucionalidad	Caracterización de las políticas y programas que garantizan la seguridad de la tenencia	Soluciones habitacionales proyectadas a través de distintos programas habitacionales	Soluciones habitacionales terminadas a través de distintos programas habitacionales Soluciones habitacionales en ejecución a través de distintos programas habitacionales	Gasto público destinado a programas de construcción de vivienda/ Gasto público total Gasto público destinado a programas de construcción de vivienda/ Gasto público destinado a vivienda Gasto público destinado a programas de regularización de la tenencia de la vivienda/ Gasto público destinado a vivienda	Número de organizaciones (por 100 mil habitantes) que trabajan en la promoción, protección y/o defensa del derecho a la vivienda Existencia y funcionamiento de procedimientos o mecanismos institucionalizados de consulta pública para la elaboración de recomendaciones en el diseño e implementación de políticas de vivienda	Existencia de ámbitos y mecanismos para denunciar por el no acceso al derecho a la vivienda Denuncias y reclamos administrativos relativos al derecho a la vivienda y proporción de respuestas favorables al reclamo	Tasa de hogares con inseguridad de la tenencia Tasa de personas que viven con inseguridad de la tenencia Número de personas desalojadas en procesos de desahucio

Gasto en vivienda	Déficit Desigual distribución	Normativa específica que limite el % del gasto de los hogares máximo en vivienda		Caracterización de las políticas de subsidios a la cuota, al capital y a situaciones transitorias	Subsidios de alquiler programados Subsidios para compra de vivienda programados	Subsidios de alquiler otorgados Subsidios para compra de vivienda otorgados	Gasto público destinado a subsidios a través de diferentes programas / Gasto público total			Porcentaje del gasto de los hogares destinado a gasto de vivienda
Hacinamiento	Déficit Desigual distribución			Caracterización de las políticas y programas que garantizan soluciones a los problemas de hacinamiento	Soluciones dirigidos a que resolver el hacinamiento programadas	Soluciones dirigidos a que resolver el hacinamiento terminadas	Gasto público destinado a programas dirigidos a que resolver el hacinamiento / Gasto público destinado a vivienda			Tasa de hacinamiento
Materialidad	Déficit Desigual distribución	Normativa específica sobre las condiciones de materialidad de la vivienda		Caracterización de las políticas y programas que garantizan la adecuación de la materialidad de la vivienda	Acciones sobre el stock relativas a la materialidad programadas	Acciones sobre el stock relativas a la materialidad terminadas	Gasto público destinado a acciones sobre el stock para adecuar la materialidad / Gasto público destinado a vivienda			Déficit relativo a problemas graves de materialidad de la vivienda Déficit relativo a problemas (no graves) de materialidad de la vivienda

Accesibilidad universal	Déficit Desigual distribución	Normativa específica sobre accesibilidad		Caracterización de las políticas y programas que garantizan la accesibilidad física de las viviendas y al entorno	Acciones sobre el stock relativas a reformas para adecuación a personas con discapacidad programadas	Acciones sobre el stock relativas a reformas para adecuación a personas con discapacidad terminadas	Gasto público destinado a acciones sobre el stock para adecuar la accesibilidad / Gasto público destinado a vivienda			Tasa de personas con discapacidad que viven en hogares con adecuación que garantiza la accesibilidad
Accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano o servicios sociales	Déficit Desigual distribución	Normativa específica sobre el derecho a la ciudad y en particular al acceso a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano o servicios sociales		Caracterización de las políticas y programas que garantizan la accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano o servicios sociales	Acciones urbanísticas para mejorar el acceso proyectadas	Acciones urbanísticas para mejorar el acceso realizadas	Gasto público destinado a acciones urbanísticas para mejorar el acceso / Gasto público total			Superficie de red vial destinada al tráfico de automóviles/ Superficie de red vial Superficie de red vial destinada al tráfico de transporte público/ Superficie de red vial Caminería para peatones y ciclovías / Superficie de red vial Conectividad/Movilidad en transporte público Tasa de personas a las que les insume más de una hora trasladarse a centros de salud Tasa de personas

										<p>en edad de estudiar a las que les insume más de una hora trasladarse a centros educativos</p> <p>Indicadores de equipamiento urbano</p>
<p>Exposición a riesgos naturales y/o antrópicos</p>	<p>Déficit</p> <p>Desigual distribución</p>	<p>Normativa específica sobre el derecho a no estar expuesto a riesgos naturales o antrópicos derivados del lugar de residencia</p>		<p>Caracterización de las políticas y programas que garantizan los realojos de las personas que viven en lugares que los exponen a riesgos</p>	<p>Hogares que se proyecta relocalizar</p>	<p>Hogares relocalizados</p> <p>Hogares en proceso de relocalización</p>	<p>Gasto público destinado a programas de relocalización / Gasto público destinado a vivienda</p>			<p>N° de hogares realojados/ N° de hogares en terrenos no aptos</p> <p>N° de personas realojadas / N° de personas en terrenos no aptos</p> <p>Indicadores de los diferentes atributos del derecho a la vivienda adecuada en viviendas de programas de realojo.</p>

Análisis de datos sobre el derecho a la vivienda adecuada

A continuación se presenta la construcción del Índice de Vivienda Adecuada como herramienta de diagnóstico y medición del derecho a la vivienda adecuada y los resultados de su aplicación a nivel nacional. En la primera parte se detalla cómo fue construido el índice y se presenta la situación del acceso a este derecho. En la segunda parte se realiza un análisis por separado de los indicadores que componen el índice, para ver sus especificidades y cómo influyen cada uno de ellos en esta herramienta. De esta manera, tendremos una visión general del disfrute del derecho a la vivienda adecuada, que luego se irá enfocando en aspectos más específicos mediante la desagregación por poblaciones vulnerables y por contenidos del derecho. Asimismo, se analizará la evolución en el tiempo de la situación considerando series temporales en el período 2006-2018. El sentido de este análisis es entonces identificar los niveles de cumplimiento del derecho humano relativo a la vivienda adecuada, y en particular las situaciones de vulnerabilidad que correspondan a poblaciones específicas.

Los datos que se presentan a continuación están elaborados a partir de información de la Encuesta Continua de Hogares del INE con los indicadores del derecho a la vivienda seleccionados para componer el Índice de Vivienda Adecuada aquí presentado.

Índice de Vivienda Adecuada

El Índice de Vivienda Adecuada fue desarrollado con la finalidad de obtener una medida resumen, precisa y objetiva, acerca del estado del ejercicio de este derecho en la población del Uruguay. Se partió del concepto de Vivienda Adecuada de La Observación General N° 4 del Comité DESC (antes expuesto), se lo operacionalizó a través de seis de los indicadores relativos a las dimensiones que lo integran, para finalmente generar esta medida resumen. Cabe aclarar aquí, que los indicadores son ya relevados desde hace varios años por el INE a través de la ECH, aunque con distinta finalidad, y fueron retomados aquí como insumos para la construcción del índice.

El Índice de Vivienda Adecuada consta de los siguientes indicadores: 1 - Materialidad estructural de la vivienda; 2 - Tenencia segura de la vivienda; 3 - Disponibilidad de agua potable en el hogar; 4 - Disponibilidad de sistema sanitario adecuado; 5 - Energía eléctrica para la iluminación; 6 - Hacinamiento.

Los indicadores 1, 2 y 6 son a su vez índices en sí mismos constando a su vez de indicadores de menor nivel de abstracción en su conformación, en tanto los indicadores 3, 4 y 5 son indicadores propiamente dichos. En todos los casos la agregación de las respuestas se adecua a nuestro objeto de estudio. En el apartado siguiente se realizará el análisis del desempeño de

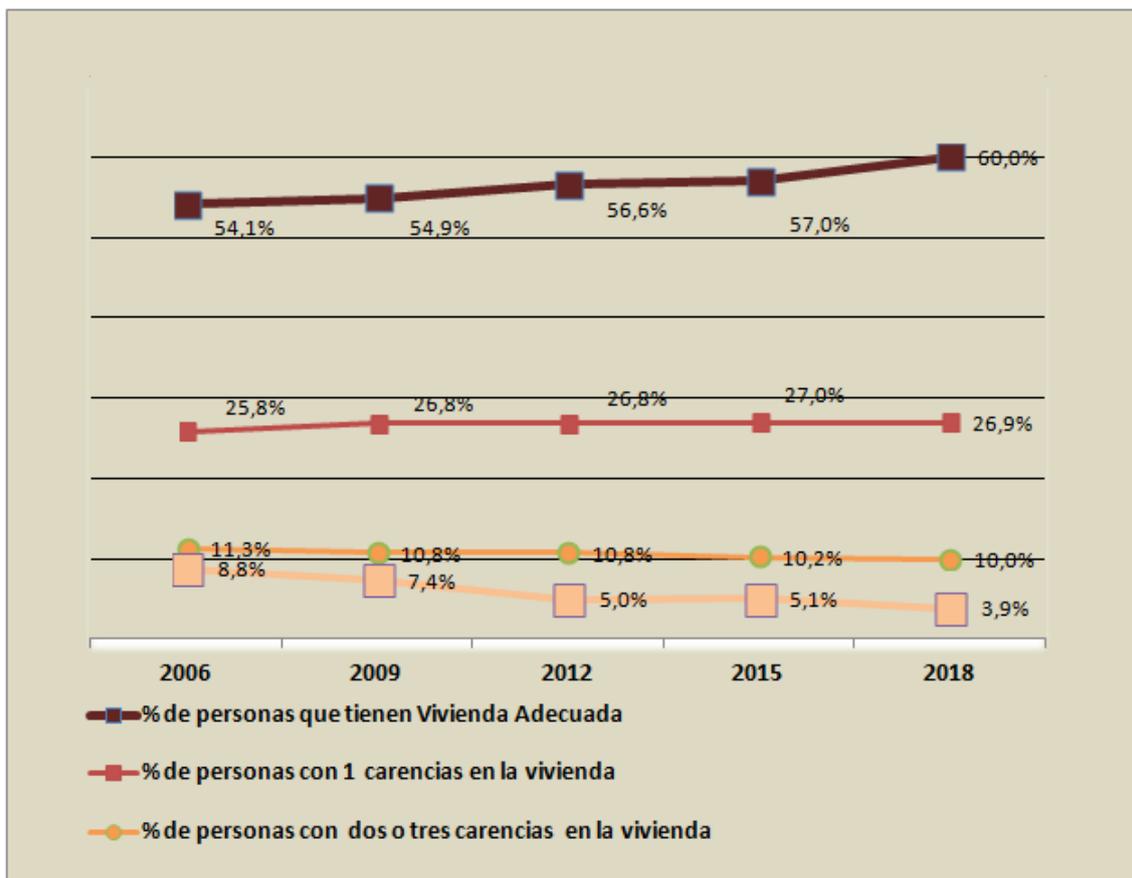
cada uno de los indicadores que conforman el índice en los diferentes grupos de poblaciones de interés. En el Anexo N°2 se detalla la construcción de cada uno de los indicadores utilizados. La unidad de análisis en el presente trabajo son las personas (no hogares o viviendas). Desde una perspectiva de derechos humanos, la situación de satisfacción o no satisfacción de los derechos se verifica en las condiciones de vida de los individuos, por lo que resulta imprescindible asumir aquí a las personas como la unidad de análisis para determinar la satisfacción o no de sus derechos.

En este sentido, se considera que las personas que habitan una vivienda que tiene niveles adecuados en todos los aspectos relevados por el índice tienen satisfecho el derecho a una vivienda adecuada, en tanto que aquellos que tienen una o más carencias en alguno de estos ítems tienen diferentes niveles de no satisfacción del mismo. Se realiza aquí una visión longitudinal de la evolución del goce de este derecho, para tener una idea clara de la evolución del mismo a lo largo de los años 2006 -2018. Se toma como inicio el 2006, ya que es el primer año en el que se tiene registro de los indicadores necesarios para la construcción del índice, aunque con excepciones que se irán detallando.

Panorama del derecho a la vivienda adecuada en Uruguay

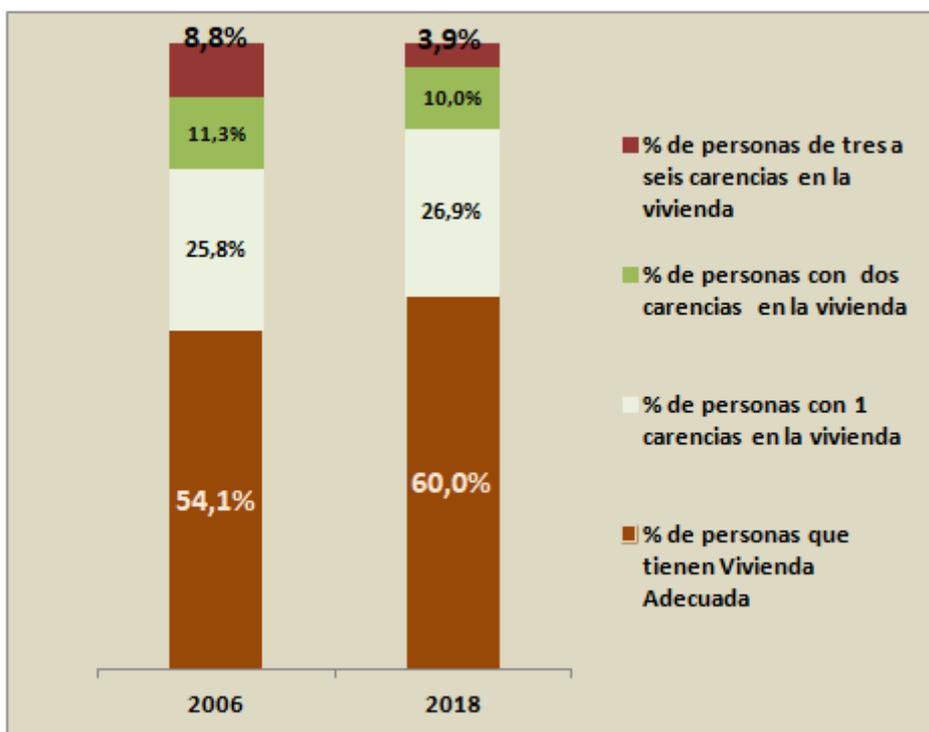
En términos generales, la situación del acceso a la vivienda adecuada en el Uruguay ha mejorado de forma sostenida en el período 2006-2018. Como se puede ver en el Gráfico N°1, en 2006 el 54,1% de las personas vivían en una vivienda adecuada, en tanto que en 2018 eran el 60%. También existe una notable mejora en la proporción de personas que vivían en la situación habitacional más crítica, es decir aquellas que residían en viviendas con entre cuatro y seis carencias, pasando de 8,8% a 3,9% en el período de referencia.

Gráfico N°1: Evolución de % de personas según número de carencias en la vivienda; 2006-2018



Por otro lado se puede observar en el gráfico N°2 que la proporción de personas residentes en hogares con una, dos o tres carencias se mantuvo bastante estable. Esto no necesariamente estaría indicando un corrimiento directo entre quienes tenían cuatro o más carencias en sus viviendas a no tener ninguna, sino que más bien podría pensarse en un corrimiento de tipo escalonado, de un grupo al subsiguiente, lo que implicaría una mejora paulatina en las condiciones habitacionales de personas pertenecientes a todas las franjas. Esto no significa que no existan casos de corrimiento directo entre los extremos (de entre cuatro a seis carencias a no tener ninguna). Un ejemplo de este tipo de corrimiento sería el de aquellas personas que hubieran accedido a viviendas a través de programas habitacionales del Estado, tales como cooperativas u otras modalidades que impliquen cambio de vivienda. Las políticas sociales, no obstante, no implicarían en ningún caso la totalidad de las mejoras. Claramente el factor privado, y la mejora de las condición económica del país en general en ese período, serían factores sustantivos en la mejora en las condiciones habitacionales de la población.

Gráfico N°2: Evolución del porcentaje de personas según número de carencias en la vivienda; 2006-2018

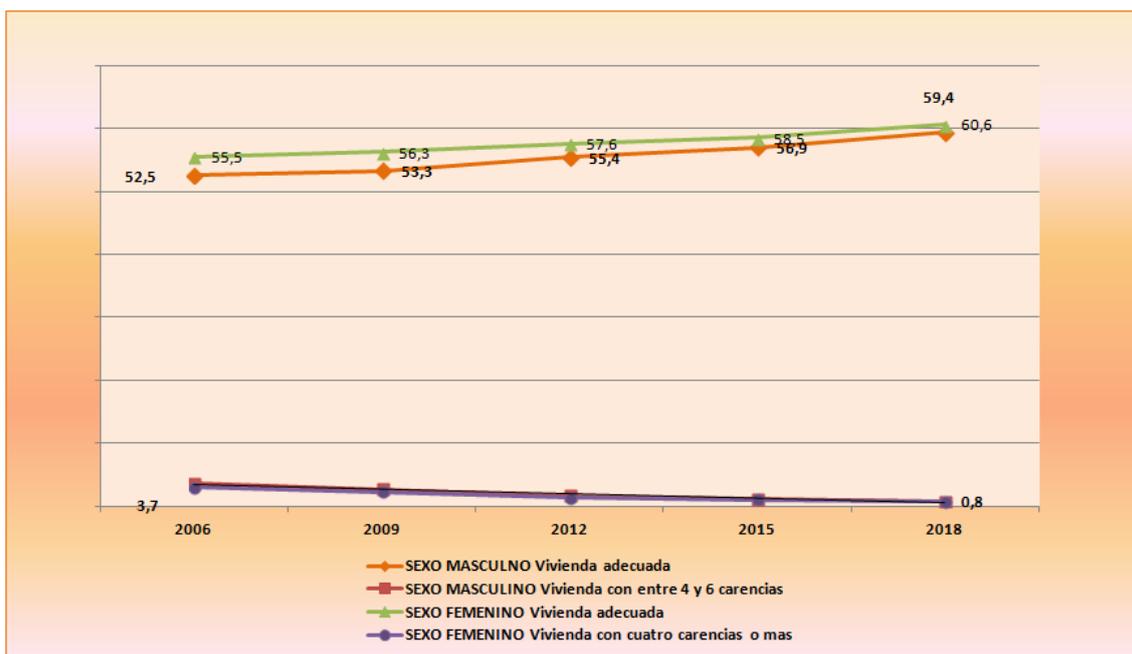


Distribución del acceso a la vivienda adecuada según grupos de poblaciones y brechas de desigualdad

Vivienda adecuada según sexo

Una mirada comparada del derecho a la vivienda adecuada por sexos, muestra que las mujeres han tenido una situación relativa levemente mejor que los hombres a lo largo de todo el período. Sin embargo, la pequeña brecha en favor de las mujeres se ha ido acortando con el tiempo, llegando a poco menos de 1% la diferencia entre ambos grupos poblacionales entre 2006 y 2018.

Gráfico N°3: Evolución del derecho a la vivienda adecuada y con carencias críticas según sexos; 2006-2018.



También puede observarse en el Gráfico N° 3 que no existen diferencias de consideración entre sexos en las personas que viven en viviendas con entre cuatro y seis carencias (las líneas están casi superpuestas). Si bien, hay una leve desventaja para los hombres al principio del período, al igual que con la vivienda adecuada, la misma se fue achicando a partir de 2009 siendo casi inexistente en 2018.

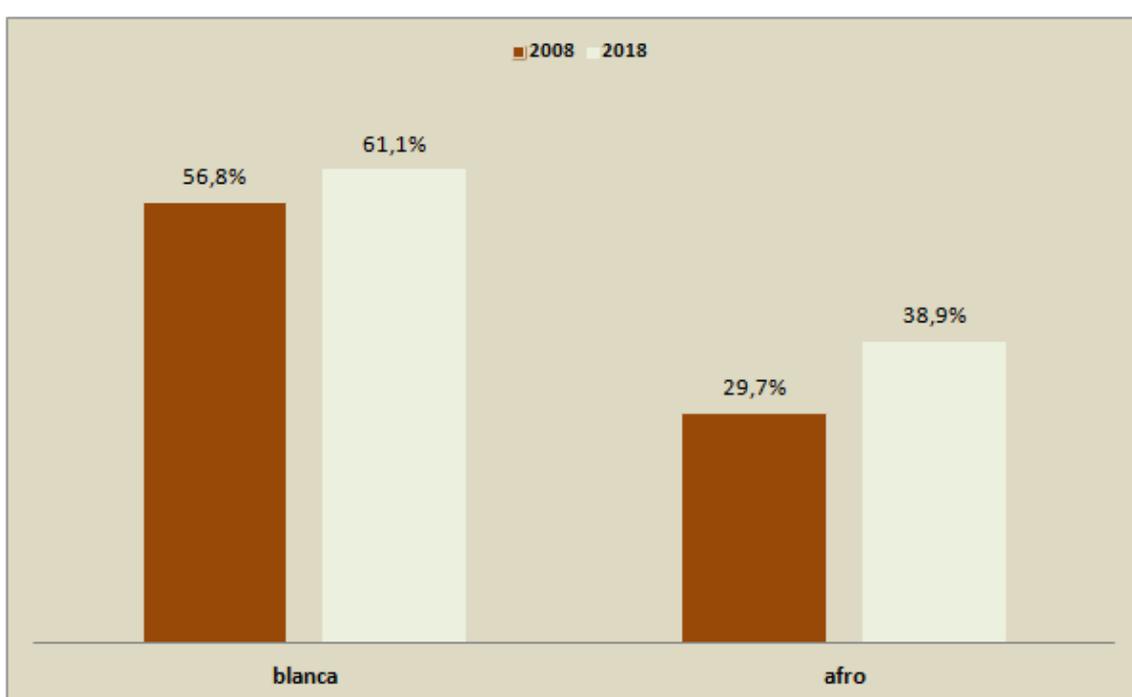
Derecho a la vivienda adecuada según condición étnico-racial

Antes de hacer el análisis de este apartado, se debe aclarar que se utilizó como variable de corte étnico-racial la declaración hecha por la población sobre su principal ascendencia étnica. De esta forma, podremos comparar el acceso de la vivienda adecuada de las personas con diferentes ascendencias (principales) y ver las diferencias existentes entre ellas. Al utilizar la ascendencia principal para la caracterización de los grupos, se busca dejar en evidencia aquí la brecha existente entre la población blanca y la afro, la cual ha sido históricamente relegada en el acceso de muchos de sus derechos. Las poblaciones indígenas y asiáticas o amarillas no pudieron ser tenidas en cuenta en este análisis, ya que son muy poco numerosas en nuestro país, por lo que su representación estadística carece de validez técnica. De esta manera, se compararon aquí a la población blanca con la afrodescendiente (como ascendencia principal

declarada) y la evolución en su goce de la vivienda adecuada en el período de referencia 2008-2018¹⁶.

Como se puede apreciar en el gráfico N°4, en 2008 el 56,8% de las personas blancas vivían en viviendas adecuadas, mientras que en el caso de las personas afrodescendientes eran el 29,7% del total de esa población. Para el año 2018 ambos grupos poblacionales mejoraron su situación, aunque la mejora en el caso de los afrodescendientes fue significativamente mayor. Un 4,3% más de personas blancas pasaron a habitar viviendas adecuadas y en el caso de las personas afrodescendientes un 9,2%.

Gráfico N° 4: Personas residentes en viviendas adecuadas según pertenencia étnico racial

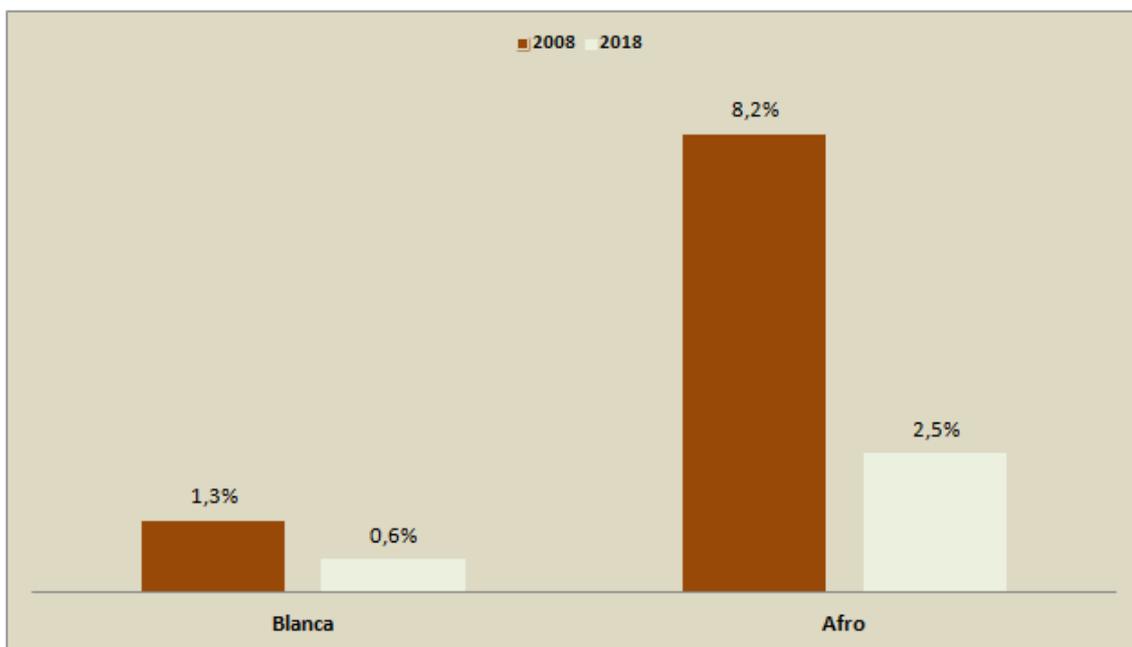


En el mismo sentido, al ver las carencias más críticas, es decir aquellas personas que vivían en viviendas con cuatro o más carencias, vemos que las personas afro pasaron del 8,2% en 2008 a 2,5% en 2018. Se redujo en casi tres cuartas partes la proporción de personas afrodescendientes que viven en las peores condiciones, lo que implica una mejora sustantiva para este grupo poblacional.

¹⁶ El período utilizado en este apartado es 2008 -2018 y no 2006-2018 como en casi todo el resto del trabajo debido a las diferencias en las categorías de medición en las variables de ascendencia realizadas por el INE.

En el caso de la población blanca la mejora es también considerable, pasando del 1,3% en 2008 al 0,6% en 2018. Sin embargo la mejor situación relativa en todo momento de esta población en comparación con la afrodescendiente hace que el impacto sea relativamente menor.

Gráfico N°5: Personas residentes en viviendas con cuatro o más carencias según pertenencia étnico racial



Personas residentes en vivienda adecuada según zona del país y estrato social

Si hemos de analizar la situación del derecho a la vivienda adecuada en la población del Uruguay, se hace necesario tener una visión de la distribución de este derecho en los diferentes territorios del país. Como se verá en este apartado, la situación es bastante dispar en las diferentes regiones y también la evolución viene siendo dispar, habiendo zonas claramente más favorecidas y otras donde las carencias son más profundas y endémicas a lo largo del tiempo. Además de esta regionalización, para Montevideo se cuenta adicionalmente con la información de la distribución por Estratos (construidos a partir de los ingresos y la tasa de desocupación), lo que implica un plus bien interesante, sobre todo a la hora de hacer un análisis pormenorizado de la evolución de la satisfacción de este derecho a lo largo de período de referencia en las poblaciones más vulnerables en la zona más poblada del país. Debe aclararse aquí que por motivos de disponibilidad de datos congruentes en los diferentes años y mediciones en lo que refiere a las regiones del país, en este apartado el período de estudio es 2010-2018 y no 2006-2018 como en casi todo el resto del trabajo.

Analizaremos en primer lugar las diferentes regiones del interior del país y luego veremos la evolución del derecho a la vivienda adecuada para los diferentes estratos de Montevideo.

Interior del país

El interior del país ha sido subdividido por el INE en siete regiones: 1- Zona Metropolitana¹⁷ (de Montevideo); 2- Costa Este¹⁸; 3- Litoral Sur¹⁹; 4- Centro Sur²⁰; 5- Litoral Norte²¹; 6- Centro Norte²²; y 7- Norte²³.

Las zonas en las que más personas habitan en una vivienda adecuada en 2018 son Centro Sur, Litoral Sur y Centro Norte. Allí en el entorno del 63% de las personas residen en viviendas sin carencias en el sentido aquí trabajado, en tanto que en el Litoral Norte solamente el 49,9% de la población no tiene carencias, en el Norte el 52% y en el Área Metropolitana de Montevideo 55,6%.

¹⁷ Área metropolitana de Montevideo: Paso de Carrasco, San José de Carrasco, Barra de Carrasco, Parque Carrasco, Solymar, El Pinar, Lagomar, Shangrilá, El Bosque, Lomas/Médanos Solymar, Colinas de Solymar, Carmel, Barrio Asunción, Quintas del Bosque, Altos de la Tahona, (Las Piedras, La Paz, Pando, Progreso, Juan Antonio Artigas, Fracc. Cno. Maldonado, Colonia Nicolich, Joaquín Suárez, Villa Crespo y San Andrés, Fracc. Cno. del Andaluz, Toledo, Fracc. sobre R.74, Aerop. Internac. de Carrasco, Villa Aeroparque, Barrio Cópola, Costa y Guillamón, Olmos, Parada Cabrera, Villa Felicidad, Villa Paz S.A., Villa San José, Villa San Felipe, Villa Hadita, Viejo Molino - San Bernardo, Estanque de Pando, Jardines de Pando, Fracc. Progreso, Instituto Adventista, Barrio La Lucha, Seis Hermanos, Villa Porvenir, Villa El Tato, Villa San Cono, Colinas de Carrasco, Lomas de Carrasco, Asentamiento R.6 Km 24.50.

¹⁸ Costa Este: Canelones, Rocha.

¹⁹ Litoral Sur: Colonia, San José, Soriano.

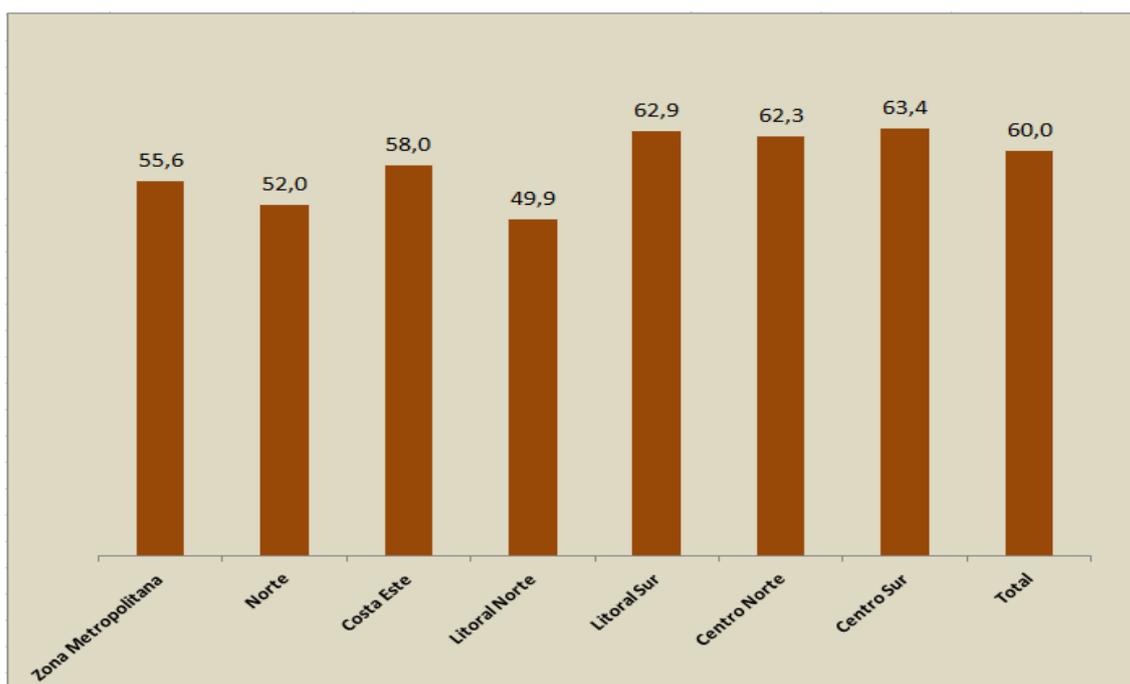
²⁰ Centro Sur: Flores, Florida, Lavalleja.

²¹ Litoral Norte: Paysandú, Río Negro, Salto.

²² Centro Norte: Durazno, Tacuarembó.

²³ Norte: Artigas, Cerro Largo, Rivera.

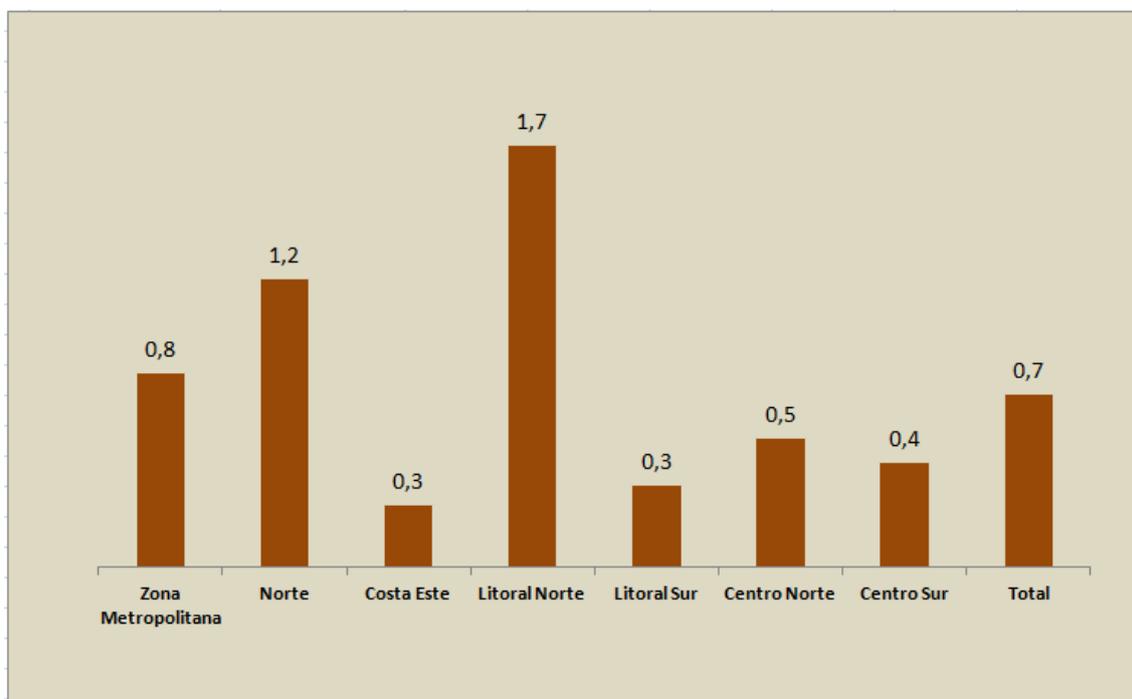
Gráfico N°6 Porcentaje de personas residentes en viviendas adecuadas según región del país.



Si por otro lado nos enfocamos en las personas que viven en viviendas con una sola carencia, se aprecia una cierta homogeneidad en los diferentes territorios del país. En las zonas Norte, Centro Norte y Litoral Este alrededor del 30% de la población está en esta situación, en tanto que los que residen en Centro Sur, Litoral Sur y Área metropolitana la proporción asciende a cerca del 28%. Es destacable que en casi dos terceras partes de la población que tiene una sola carencia en sus viviendas, esta se corresponde a la tenencia de la vivienda, registrándose proporciones casi marginales en lo que refiere a servicios (luz, agua, sistema sanitario) o materialidad de la vivienda.

Las diferencias más notables a lo largo del territorio son sin embargo entre aquellas personas que habitan viviendas con dos o tres carencias. Mientras que en las zonas Litoral Sur, Centro Sur y Costa Este el porcentaje de personas con dos o tres carencias en sus viviendas oscila entre 8,4% y 10,3% de personas, en las zonas Metropolitana, Norte y sobre todo Litoral Norte estas cifras ascienden a 15,7%, 15,8% y 19,2% respectivamente. En estos casos las carencias más importantes están referidas a la tenencia de la vivienda, el hacinamiento y la materialidad estructural de la vivienda.

GRÁFICO N°7: Personas residentes en viviendas con cuatro o más carencias según región del país.



Al dar una mirada de la evolución de la vivienda adecuada entre 2010 y 2018 en las diferentes zonas del país, vemos en primer lugar que en todas ellas han habido mejoras, aunque con diferencias según región y año.

En el caso de la Zona Norte del país, la mejoras son sostenidas en todo el período, destacándose la reducción de las personas en situaciones más críticas a casi la cuarta parte, pasando del 4,3% al 1,2% en ocho años y el aumento de las personas residentes en viviendas adecuadas, pasando del 45,6% al 52%.

En el Litoral Norte la situación de la vivienda adecuada es la menos favorable del territorio y la única que empeoró levemente su situación relativa en relación al año 2010. En el período hubo un leve descenso del porcentaje de personas que habitan en viviendas adecuadas, pasando del 50,6% al 49,9%, siendo además la zona con más dificultades del país en este sentido. Por otro lado, las situaciones más críticas (entre cuatro y seis carencias) disminuyeron a la mitad, pasando de 3,4 a 1,7% aunque sigue siendo la región del país con mayor déficit.

La zona Centro Norte del país ha sido la región en la que más ha mejorado la proporción de personas residentes en viviendas adecuadas, pasando del 48,1% al 62,3%. Una mejora importante de casi quince puntos porcentuales, que se ve reflejada además en los valores de las otras categorías del índice, sobre todo en las personas con mayores niveles de carencias en sus viviendas, pasando del 4,2% al 0,5%. Esta disminución a casi la décima parte de personas

con carencias críticas respecto al año 2010, es realmente destacable y una mejora sustantiva en la calidad de vida de las personas de esa parte del país.

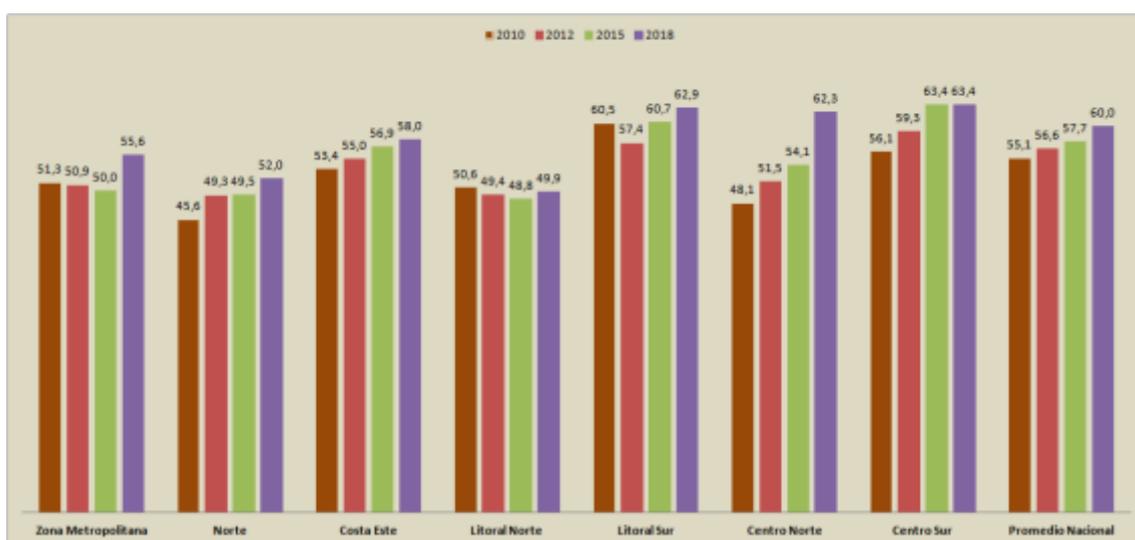
La Costa Este es también una de las zonas que ha ido mejorando la condición habitacional de sus pobladores aunque de manera más paulatina que en otras zonas del país. Se pasó en ocho años del 53,4% al 58% de personas en viviendas adecuadas, disminuyendo también aquí en buena medida la proporción de residentes en viviendas con cuatro o más carencias, de 1,5 a 0,3%.

En el Litoral Sur la evolución es bastante similar a la de la Costa Este aunque la situación relativa algo mejor en este caso, tanto en el punto de partida como en la actualidad. En 2010 el 60,5% de la población de esta zona residía en viviendas adecuadas y en 2018 pasó a ser el 62,9%. Lo particular de esta región del país es que en la medición de 2012 la situación se había deteriorado en tres puntos porcentuales en relación a dos años antes, comenzando a partir de ese momento una lenta recuperación. Si bien los alcances del presente trabajo no nos permiten conocer los motivos de este vaivén, podríamos pensar que el mismo se dio en relación a la tenencia segura de la vivienda, ya que los aspectos más estructurales de las viviendas (materialidad, acceso a agua electricidad y saneamiento) son de más lenta transición, y no es dable pensar en un aumento y disminución de los mismos en períodos tan cortos.

La zona Centro Sur es la que destaca entre todas por tener la mayor proporción de su población residente en viviendas adecuadas: 63,4%. Además de esto, ha mostrado una mejora sostenida a lo largo del período alcanzando a algo más de 4% de sus residentes, y junto con la Costa Este, Litoral Sur y Centro Norte detenta uno de los niveles más bajos de población con cuatro o más carencias en sus viviendas, habiendo reducido el nivel del 1,7% a 0,4%.

Finalmente, la zona Metropolitana de Montevideo se encuentra en una situación intermedia entre las diferentes zonas del país. Para 2018 el 55,6% de su población goza del derecho de una vivienda adecuada, habiendo tenido progresos limitados en los últimos años. En términos de personas residentes en viviendas con carencias críticas también se encuentra en una situación intermedia a nivel nacional, aunque las mejoras son notables también aquí. Se redujo a una cuarta parte la población que vivía en estas condiciones, pasando del 2,5% al 0,8% entre 2010 y 2018 respectivamente.

GRÁFICO N°8: Evolución de personas residentes en viviendas adecuadas según regiones.

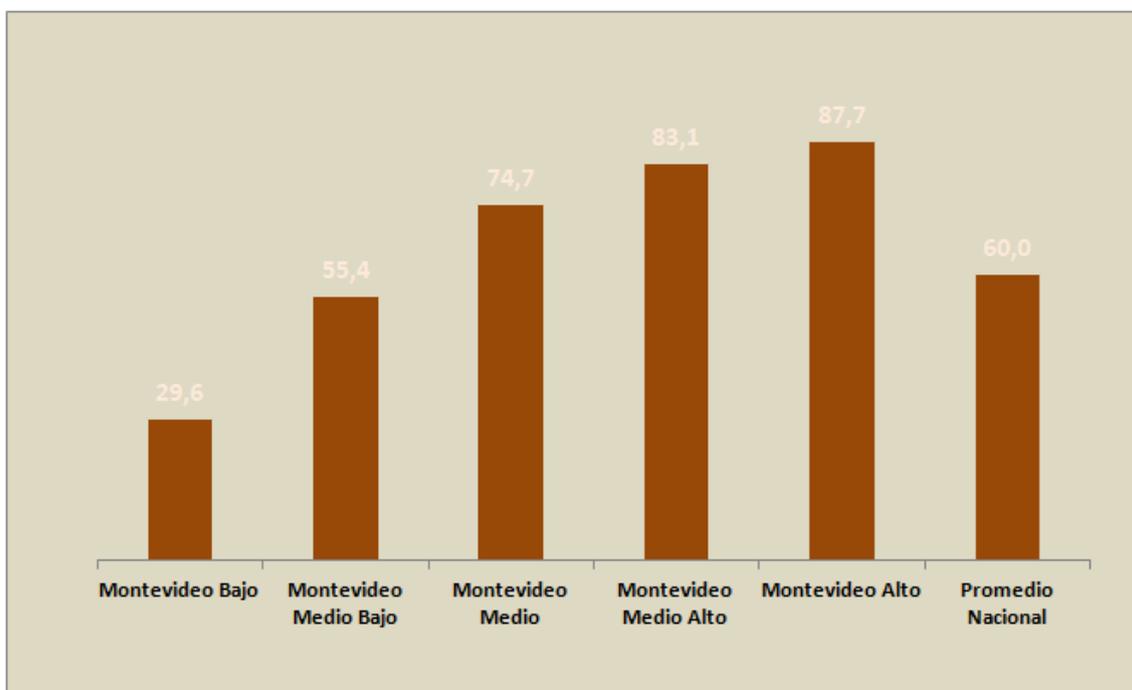


Montevideo

Como se mencionara anteriormente, para Montevideo se pudo disponer de distribución de la población por Estratos Sociales lo que permite una desagregación interesante para ver situación la relativa de los mismos y su evolución a largo del tiempo.

Se trabajó en base a cinco estratos sociales, a saber: Bajo, Medio Bajo, Medio, Medio Alto y Alto. Los mismos fueron contruidos por el INE a partir de los diferentes niveles de ingresos y desocupación, por lo que huelga decir que aquellas personas que están en los estratos más bajos tienen en general una situación en la vivienda inferior o con más carencias que los que están en los estratos más altos. Esto se ve reflejado claramente en los diferentes niveles de goce del derecho a la vivienda adecuada y en las carencias subsecuentes, por lo que un nivel comparativo entre los diferentes estratos mostrará obviamente una mejor situación de las personas que viven en los estratos más altos. Sin embargo no todas las personas que viven en los estratos altos habitan viviendas adecuadas, ni tampoco todas las personas pertenecientes a los estratos más bajo tienen carencias en sus viviendas. Es allí donde está uno de los aportes de interés del presente análisis. El otro punto importante a abordar aquí es, como en el resto del informe, la evolución que ha tenido el derecho a la vivienda adecuada, las carencias o vulneraciones de ese derecho, y la reducción en las brechas que se han venido verificando con el pasar del tiempo.

GRÁFICO N° 9: Personas residentes en viviendas adecuadas según Estrato Social en Montevideo.

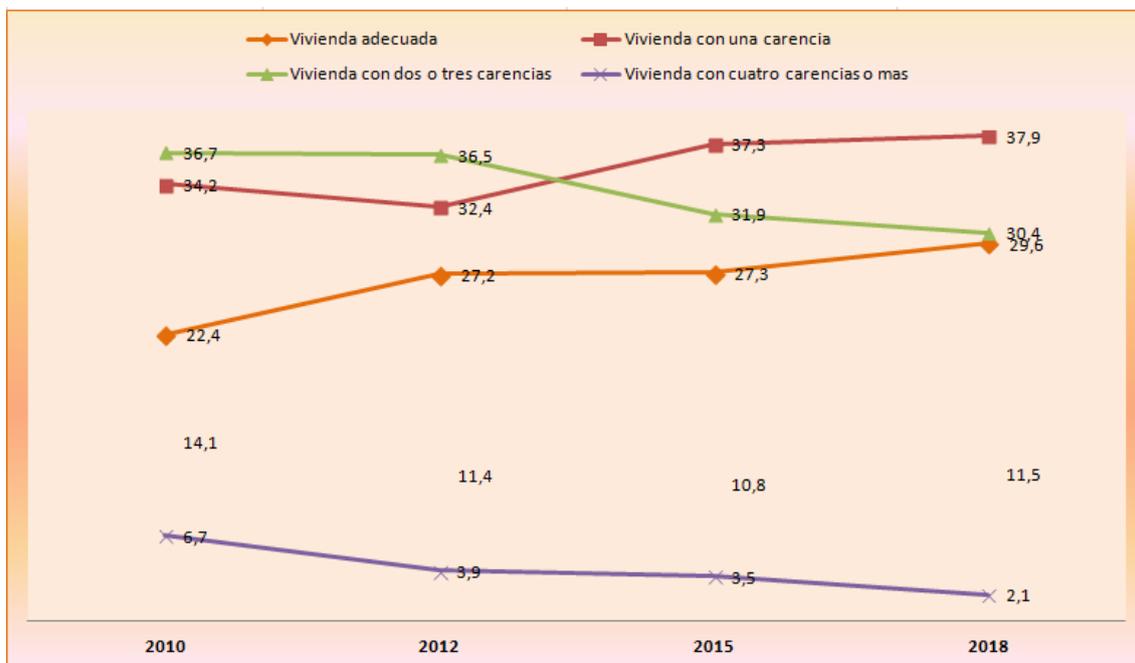


En 2018 en Montevideo, solo 29,6% de las personas del estrato Bajo vive en una vivienda adecuada, el 37,9% en viviendas con una carencia, 30,4% en viviendas con dos y tres carencias y solamente el 2,1% vive en viviendas con tres o más carencias. Como era de esperar el estrato más deprimido a nivel económico y ocupacional de la población tiene importantes carencias habitacionales, aunque cabe destacar que si bien sólo tres de cada diez personas no tiene problemas en sus viviendas, casi cuatro de cada diez tiene una sola carencia que suele estar asociada mayoritariamente a la tenencia segura, seguido un poco más de lejos por hacinamiento y materialidad adecuada. Solamente el 42% de esta población tiene una tenencia segura de su vivienda, el 71,9% vive sin hacinamiento y el 75% tienen materialidad adecuada.

En lo que refiere a la evolución de las condiciones habitacionales de las personas del estrato Bajo, las mejoras han sido de relevancia en el período de referencia. En 2010 solamente el 22,4% tenían viviendas adecuadas en contraste con el 29,6% que mencionamos en el año 2018. Si bien mantienen importantes carencias en este sentido el acortamiento de la brecha no es menor, y se dio mayoritariamente entre el 2010 y 2012, mejorando solo levemente en el resto del período. Pero donde se encuentra la mejora más destacada en aquellos casos de carencias críticas. Allí se redujo en casi dos tercios la población residente en viviendas con

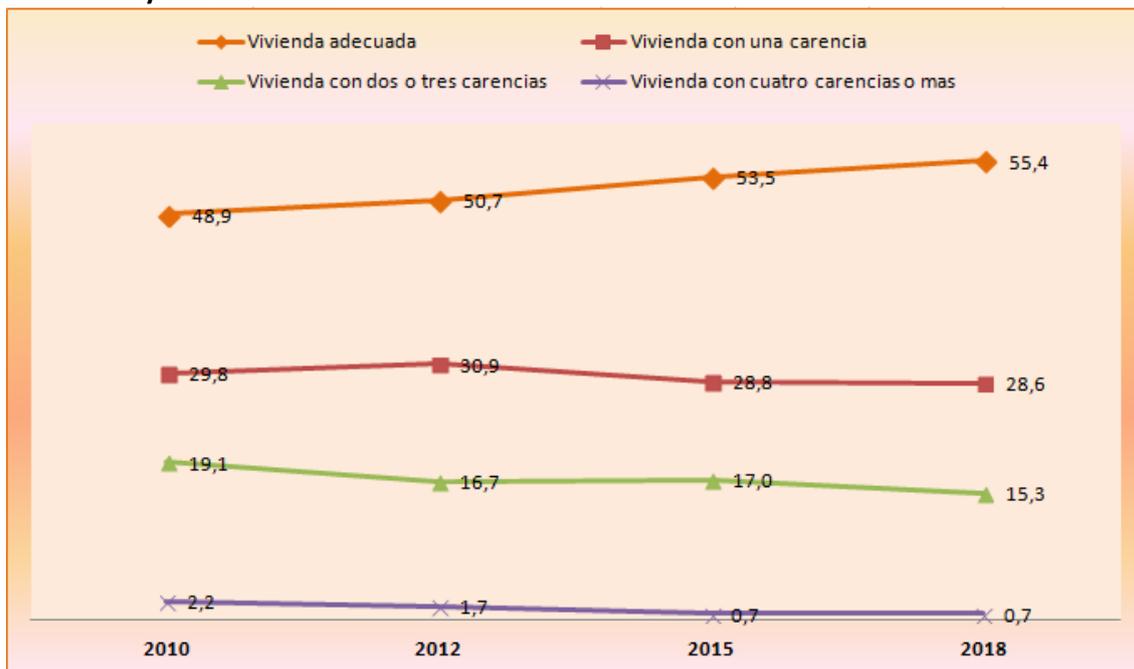
entre cuatro y seis carencias, pasando de un 6,7% a un 2,1%, habiendo dos momentos donde se dieron las principales mejoras; 2010 y 2015.

GRÁFICO N° 10: Personas de Estrato Bajo de Montevideo, residentes en viviendas adecuadas y con carencias.



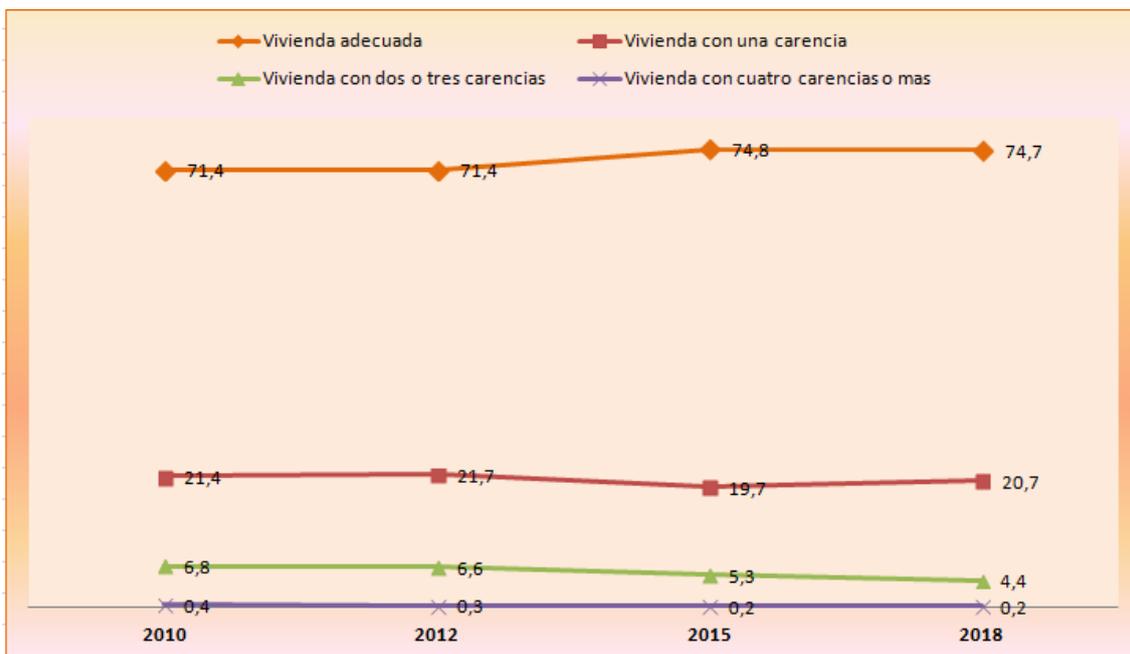
En el estrato Medio Bajo, la situación es sensiblemente mejor que en el anterior. Algo más de la mitad (55,4%) de las personas viven en viviendas adecuadas y por consiguiente las personas con carencias son menos en todos los niveles. El 28,6% de las personas de este estrato viven en viviendas con una sola carencia y el 15,3% en las que tienen dos o tres carencias (la mitad que en el estrato anterior). Finalmente las viviendas con entre cuatro y seis carencias implican solo al 0,7% de las personas de este estrato, marcando una diferencia importante con los del estrato más bajo. Además de esto, la mejora fue constante para esta parte de la población, pasando del 2,2% en 2010 al mencionado 0,7% en 2018. También aquí las carencias más importantes en las viviendas son Tenencia Segura, Hacinamiento y Materialidad estructural de la vivienda, en ese orden.

GRÁFICO N° 11: Personas de Estrato Medio Bajo de Montevideo, residentes en viviendas adecuadas y con carencias.



En el estrato Medio, las condiciones habitacionales de las personas son mucho mejores que en los estratos anteriores. Aquí cuatro de cada cinco personas residen en viviendas adecuadas (74,7%) en contraste del 55,4% del estrato Medio Bajo y 29,6% del estrato Bajo. Del 25% de las personas restantes, la mayor parte (20,7%) tienen una sola carencia en sus viviendas, predominantemente asociada también aquí a la Tenencia Segura de la vivienda. El resto de las carencias están asociadas sobre todo al hacinamiento y en menor medida a la Materialidad adecuada de la vivienda. Este grupo poblacional prácticamente no tiene carencias en lo que refiere a disponibilidad de agua potable, electricidad para iluminación o disponibilidad de sistema sanitario adecuado y tampoco ha sufrido cambios significativos a lo largo del período de estudio.

GRÁFICO N° 12: Personas de Estrato Medio de Montevideo, residentes en viviendas adecuadas y con carencias.



Los estratos Medio Alto y Alto tienen una caracterización bastante similar entre sí, y al igual que el estrato Medio no han tenido cambios de relevancia a lo largo del período de estudio más allá de limitadas variaciones. En primer lugar en el estrato Medio Alto el 83,1% de las personas habitan una vivienda adecuada, en tanto que en el Alto esta cifra asciende al 87,7%. Es destacable en primer lugar que, aunque tratándose de las personas con mayores ingresos y con menores niveles de desempleo del país, no son pocos los que tienen carencias en sus viviendas. En ambos grupos también, quienes tienen carencias habitacionales suelen tener una sola, siendo muy pocas las personas con dos o más carencias. El problema mayor aquí, como en los estratos más bajos sigue siendo la Tenencia Segura de la vivienda, con una prevalencia de entre el 10 y 12% de las personas, siendo el hacinamiento la segunda carencia más importante con entre el 2 y el 5%. Aquí las carencias en las demás variables del Índice de vivienda segura son marginales.

GRÁFICO N° 13: Personas de Estrato Medio Alto de Montevideo, residentes en viviendas adecuadas y con carencias.

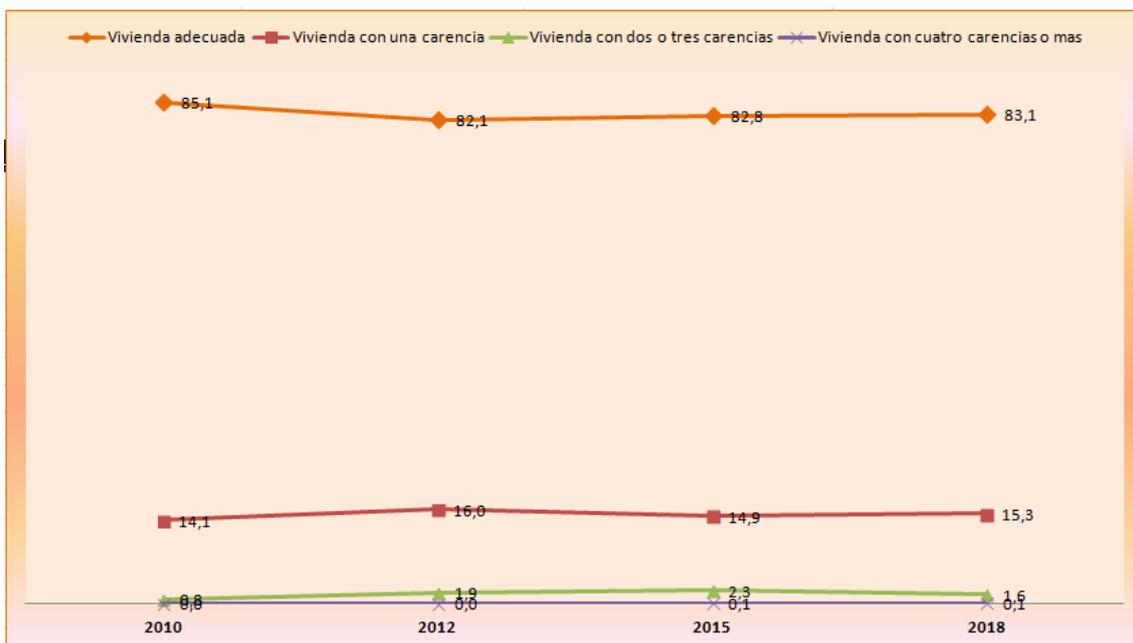
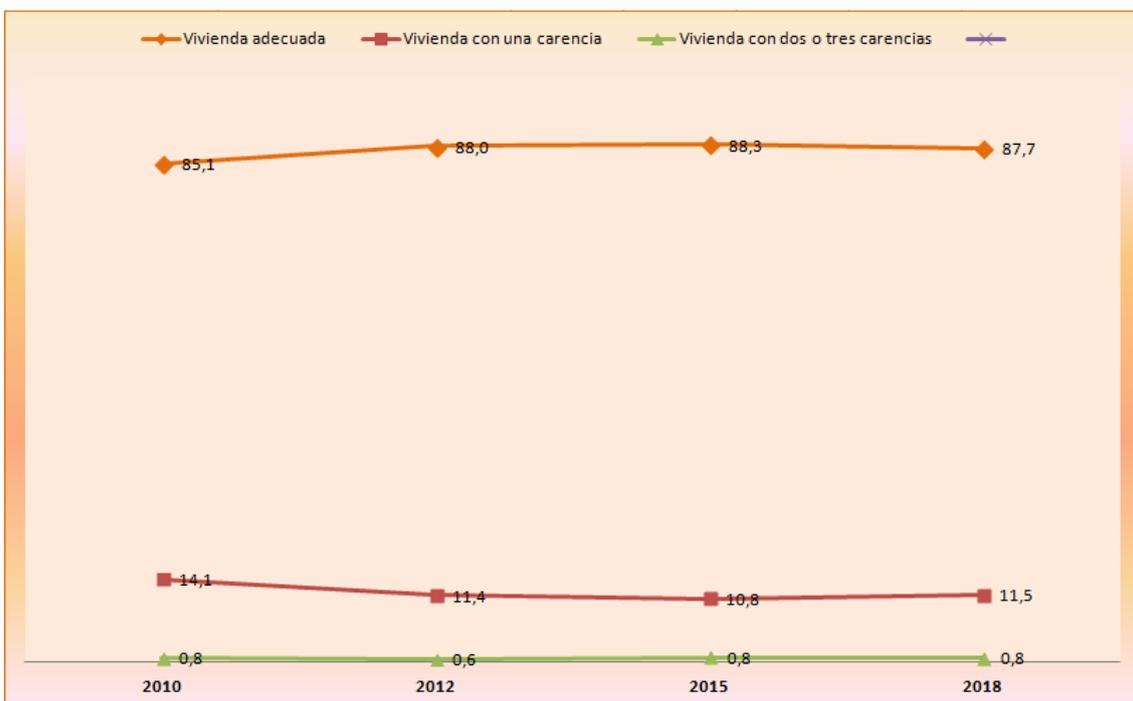


GRÁFICO N° 14: Personas de Estrato Alto de Montevideo, residentes en viviendas adecuadas y con carencias.



En términos generales, y más allá de las grandes diferencias existentes en los diferentes estratos, vemos que la principal carencia que se repite en todos ellos es la Tenencia segura de la vivienda. En mayor o menor medida es la Tenencia segura de la vivienda lo que no estaría permitiendo a un importante número de personas poder habitar una vivienda adecuada en el

Uruguay. En segundo y tercer lugar y cambiando su nivel de importancia según estratos, estarían el Hacinamiento y Materialidad de las construcciones. Estas carencias, aunque en menor medida que la Tenencia segura son también problemas importantes a resolver sobre todo en los estratos más bajos, donde existen mayor cantidad de carencias en las viviendas. Finalmente, la disponibilidad de agua potable, electricidad para iluminación y sistema sanitario adecuado, si bien son de las carencias menos frecuentes, suelen estar asociadas a las personas que habitan viviendas con mayor número de carencias, lo que hacen las situaciones particularmente críticas. Prácticamente no hay hogares que presenten una sola carencia y que la misma sea relativa a la carencia a la electricidad, agua potable o saneamiento adecuado. Pero allí donde se presentan estas carencias, aunadas a las más frecuentes suelen ser elementos de precarización importante de vida de muchas de las personas en este país.

Vivienda adecuada según edad.

Para realizar el análisis de población por edades se recurrió a la creación de siete categorías, en cuyo diseño se tomó como criterio central los años en que se generaban “escalones” en la variable de interés, es decir donde había saltos en el goce del derecho a la vivienda adecuada. Con este método y como puede verse en GRÁFICO N°15, se realizaron los siguientes agrupamientos etarios: 0-4 años; 5-12; 13-17; 18-25; 26-42; 43-59; 60 y mas años.

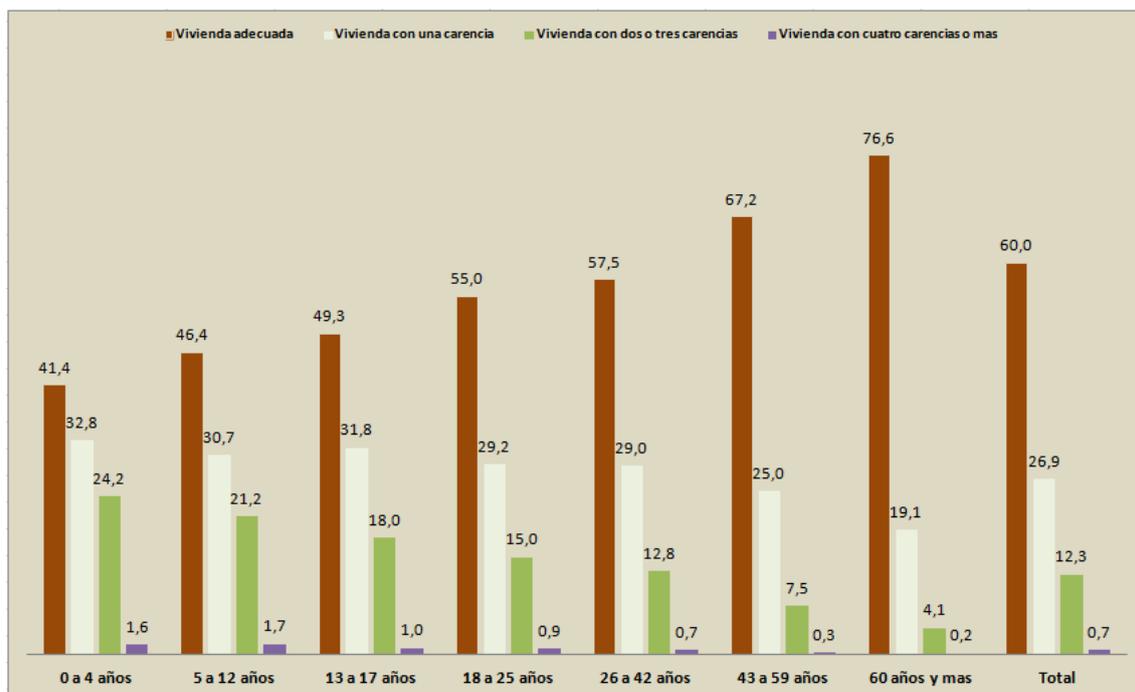
Un rasgo general que se desprende en una primera mirada del GRÁFICO N°15, es que a medida que las personas avanzan en edad, mejora su situación en relación al disfrute de una vivienda adecuada. A medida que los habitantes del Uruguay envejecen tienden a ir mejorando el disfrute de este derecho, tendencia que se mantiene a lo largo del período de estudio casi sin excepciones. El corolario de esto, es que disminuyen las personas con carencias habitacionales en todos los niveles de medición de carencias y no se observan estancamiento o desmejoramiento en casi ninguno de ellos.

Los niños, sobre todos los más pequeños, son quienes más carencias habitacionales tienen. Solamente cuatro de cada diez niños de entre 0 y 4 años disfrutaban en el Uruguay de una vivienda adecuada, en tanto no llegan a ser cinco de cada diez los niños de entre 5 y 12 años que tienen cumplido ese derecho.

Si bien estas cifras no son buenas, las mejoras han sido notorias desde 2006. En ese año solamente el 30,1% de los niños más pequeños y el 35,7% de los niños más grandes habitaban viviendas adecuadas, en tanto que en 2018 lo hacían el 41,4% y 46,4% respectivamente. Otro grupo etario que mejoró sensiblemente su posición fueron las personas de entre 26 y 42 años, pasando de 50,8% a 57,5%.

Las personas de las otras franjas de edad, si bien tuvieron mejoras en lo adecuado de sus viviendas entre 2006 y 2018, las mismas fueron más pequeñas y paulatinas; en general de entre un 3 o 4 puntos porcentuales.

GRÁFICO N° 15: Personas de Montevideo, residentes en viviendas adecuadas según franjas etarias 2018



Indicadores de cada contenido de la vivienda adecuada

En esta sección analizaremos la situación del derecho a la vivienda adecuada en Uruguay a la luz de la información que resulta de la aplicación individual de los indicadores adoptados en el marco de la metodología propuesta. Estos datos nos permitirán analizar los diferentes aspectos que componen el derecho a la vivienda adecuada por separado, para poder ver más pormenorizadamente cuáles aspectos impactan más o menos en el Índice de Vivienda Adecuada.

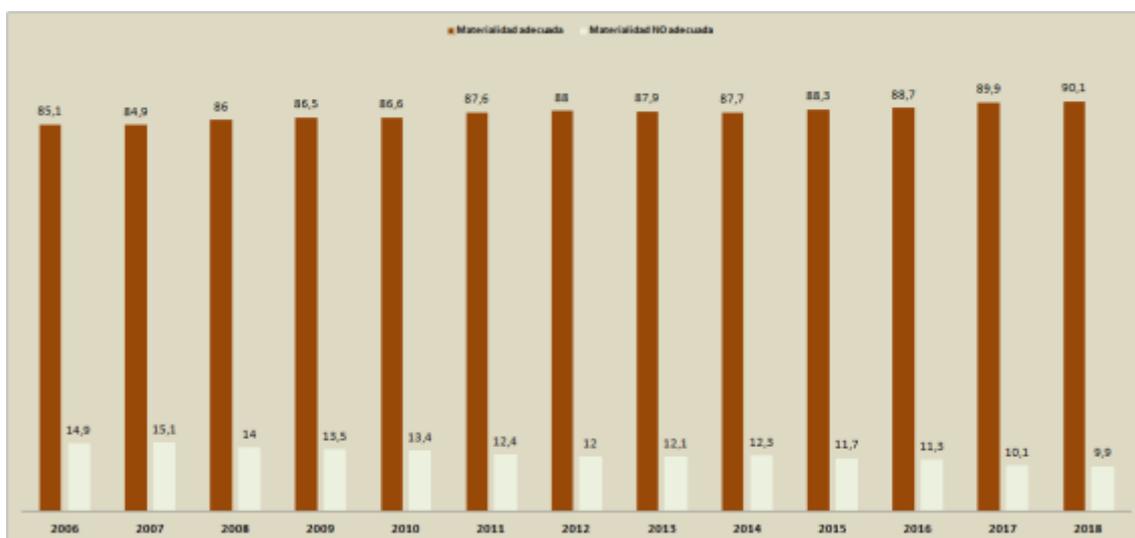
En el caso del derecho a la seguridad jurídica de la vivienda se analizarán las dos alternativas de construcción del indicador que se tenían. Por una parte la forma en la que actualmente el MVOTMA mide este contenido del derecho, y por otra, una reformulación del umbral de satisfacción de este contenido para armonizarlo con los estándares internacionales de derechos humanos, a la luz de la interpretación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que realiza el Comité de DESC de Naciones Unidas. Este último fue con el que finalmente se construyó el Índice de vivienda adecuada que vimos en los apartados anteriores.

También, al utilizar el indicador clásico de hacinamiento, se realiza una reflexión sobre sus alcances y dificultades al aplicarlo en un estudio sobre derechos humanos.

Materialidad adecuada

En 2018, el 90,1% de las personas en el Uruguay residían en una vivienda con materialidad adecuada. Si bien la mayoría de las personas en el Uruguay están en niveles al menos aceptables en este sentido, el déficit relevado define una población que no tiene satisfecho este contenido del derecho y por lo tanto, un problema al que la política pública debe mirar con especial interés. Asimismo significa que las políticas deberán evaluarse a la luz de la evolución de la situación. Si se observa la serie temporal 2006 – 2018, el porcentaje de personas que tiene insatisfecho este contenido del derecho se redujo del 14,9% al 9,9%, identificándose una tendencia decreciente en los doce años considerados. En este sentido se ha cumplido con una expectativa de progresividad en la transformación del problema, que indica un avance hacia la universalización efectiva de la satisfacción del derecho.

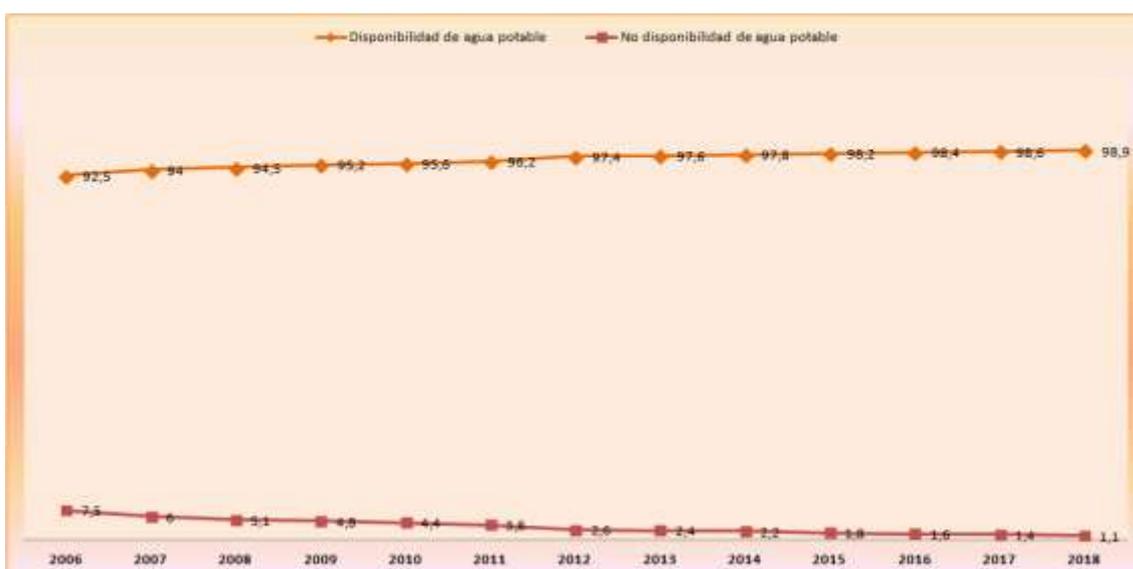
GRÁFICO N° 16: Personas que habitan viviendas con materialidad adecuada; 2006-2018



Disponibilidad de agua potable en el hogar

En 2018, el 98,9% de las personas que habitaban en nuestro país lo hacían en viviendas que tenían disponibilidad de agua potable, siendo por lo tanto muy pocas quienes aún no disponen de la misma. Si se observa la serie temporal 2006 – 2018, el porcentaje de personas que tiene insatisfecho este contenido del derecho se redujo del 7,5% al 1,1%, identificándose una mejora sustantiva sostenida en todo el período.

GRÁFICO N° 17: Personas con disponibilidad de agua potable en sus hogares; 2006-2018



Disponibilidad de conexión a saneamiento adecuado

En 2018 el 97,8 de las personas del Uruguay habitaban en viviendas que tenían disponibilidad de conexión a saneamiento adecuado, mientras que, un 2,2 % de las personas lo hacían en viviendas que aún no lo tenían. Si vemos el período 2006-2018 observamos que el déficit respecto a la disponibilidad de saneamiento adecuado se redujo del 4,5% al 2,2%, y que al igual que en los ítems anteriores, ha mejorado en forma sostenida a lo largo de los últimos doce años.

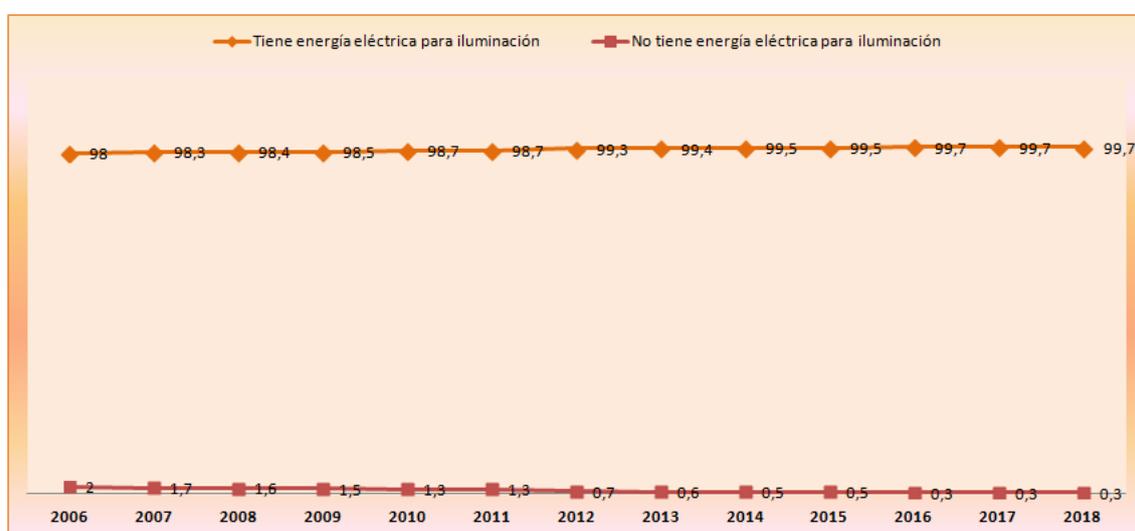
GRÁFICO N° 18: Personas con disponibilidad de saneamiento adecuado en sus hogares; 2006-2018



Disponibilidad de energía eléctrica para iluminación

En el último año de la serie relevada, casi la totalidad de las personas del país disponían de energía eléctrica para la iluminación en sus viviendas. Entre 2006 – y 2018, el porcentaje de personas con esta carencia se redujo del 2% al 0,3%, identificándose una tendencia decreciente en el período que se ha estabilizado en los últimos años en un valor muy bajo, que, posiblemente por ello, resultará difícil continuar reduciendo sobre todo en las áreas más alejadas, donde el cableado para el servicio sea particularmente dificultoso de instalar o caro.

GRÁFICO N° 19: Personas con disponibilidad de saneamiento adecuado en sus hogares; 2006-2018



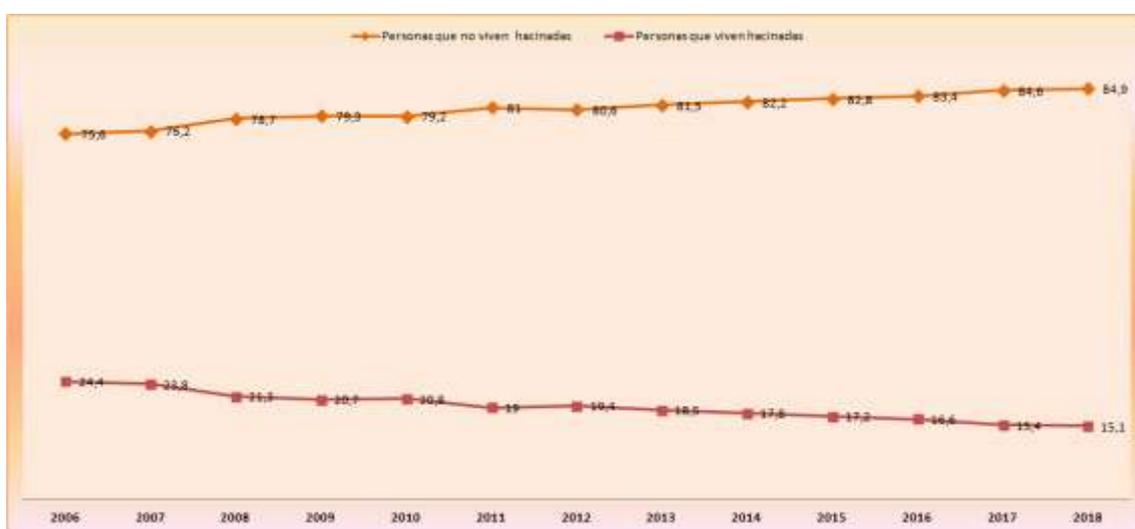
Hacinamiento

El hacinamiento es uno de los contenidos del derecho a la vivienda que menos satisfecho está en términos relativos. Debe destacarse aquí que si bien el 15,1% de las personas viven en hogares donde hay algún tipo de hacinamiento no necesariamente todas ellas viven hacinadas. Es decir, como el indicador corriente de hacinamiento es relativo al hogar, el mismo se calcula dividiendo la cantidad de personas entre las habitaciones destinadas para dormir que tenga el hogar, sin tomar en cuenta el resto de las instalaciones disponibles. Si la razón de esta operación es superior a dos personas por habitación se considera que en ese hogar hay hacinamiento. Sin embargo este enfoque tradicional toma como unidad de análisis el hogar y no a las personas como un enfoque de derechos humanos requiere. Así, por ejemplo, en un hogar conformado por una pareja y 3 hijos, si la pareja comparte un dormitorio y los 3 hijos el otro, el indicador tendría como resultado 2,5 personas por dormitorio y todas las personas de ese hogar se consideran hacinadas. Sin embargo, al tomar como unidad de análisis a las personas y no a los hogares, en el mismo ejemplo, los hijos estarían hacinados en tanto que los

padres no. Como se mencionaba, el enfoque de derechos humanos se distancia del enfoque tradicional que ve al hacinamiento como una característica del hogar y no discrimina dentro de ellos quienes si o quiénes no se encuentran hacinados. Sin embargo, como no se dispone por el momento de indicadores que hagan este tipo de discriminación al interior de los hogares, se hace aquí solamente la diferenciación teórica de que no es lo mismo vivir en un hogar con hacinamiento a que todas las personas dentro de esos hogares vivan hacinadas.

Al margen de estas apreciaciones, si se observa en la serie temporal 2006 – 2018 con una frecuencia anual, vemos que el porcentaje de personas que viven en hogares que tienen insatisfecho este contenido del derecho se redujo del 24,4% al 15,1%, mejora sin dudas importante.

GRÁFICO N° 20: Personas que viven en hogares con y sin hacinamiento; 2006-2018



Tenencia segura de la vivienda

La seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda es uno de los contenidos del derecho a la vivienda adecuada. Refiere tanto a la seguridad de la vivienda como del terreno en el que se encuentra la vivienda. Al igual que en todos los casos anteriores la definición del umbral de satisfacción del contenido tiene obviamente consecuencias sobre la medición, por lo que se hará especial hincapié en las decisiones sobre este indicador. En este caso nos detenemos para analizar este aspecto porque la definición utilizada por el MVOTMA requiere modificaciones para armonizarse con los estándares internacionales de derechos humanos.

Según la definición del MVOTMA, las personas tienen satisfecho este contenido del derecho cuando se vive en un hogar que es propietario de la vivienda y el terreno y ya la pagó o la está pagando, es inquilino o arrendatario, es ocupante con relación de dependencia, es ocupante

porque se lo permite el BPS o se lo permite un particular o es miembro de una cooperativa de vivienda.

Esta definición no es compatible con los estándares internacionales relativos a la seguridad jurídica de la tenencia como contenido del derecho a la vivienda adecuada. La observación general N° 4 del Comité de DESC²⁴, establece la seguridad jurídica de la tenencia como uno de los aspectos que debe ser considerado en cualquier contexto para definir el carácter de “Vivienda adecuada”. En este sentido plantea: “Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. “ Claramente refiere al respaldo jurídico de la tenencia que no estaría contemplado (al menos no necesariamente) en ocupante con permiso del propietario, ni en propietario de la vivienda pero no del terreno, ni en ocupante en situación de dependencia.

Proponemos un umbral compatible con la Observación General 4: las personas no tienen satisfecho el contenido “Tenencia segura” cuando habitan una vivienda que ocupan (la vivienda, o el terreno, o ambos), sin permiso del propietario o con permiso del propietario pero sin respaldo legal²⁵. Las categorías “Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando”, “Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó e “Inquilino o arrendatario de la vivienda”, “Ocupante gratuito con permiso del BPS” y “Miembro de una cooperativa de vivienda” corresponden a situaciones de tenencia segura de la vivienda ya que corresponden a situaciones en las que hay un respaldo legal que garantiza una protección contra el desahucio. En el cuadro pueden verse las diferencias de uso de las diferentes categorías de la variable para cada una de las formas de definir el umbral. En el caso la definición del MVOTMA, toma como tenencia segura 7 de las 10 opciones (coloreadas), en tanto que la definición ajustada a los estándares de la O. G. 4 toma solo 5 de las 10. La diferencia radica en que para la definición ajustada, la tenencia segura debe tener un sustento legal.

²⁴ Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a la vivienda adecuada.

²⁵ En esta última categoría estaría incluida la situación de los ocupantes en situación de dependencia ya que el contrato de trabajo puede ser rescindido mediante el despido del trabajador unilateralmente por el empleador pagando la indemnización correspondiente, que no incluye dar continuidad al uso de la vivienda que estaba asociada al contrato laboral.

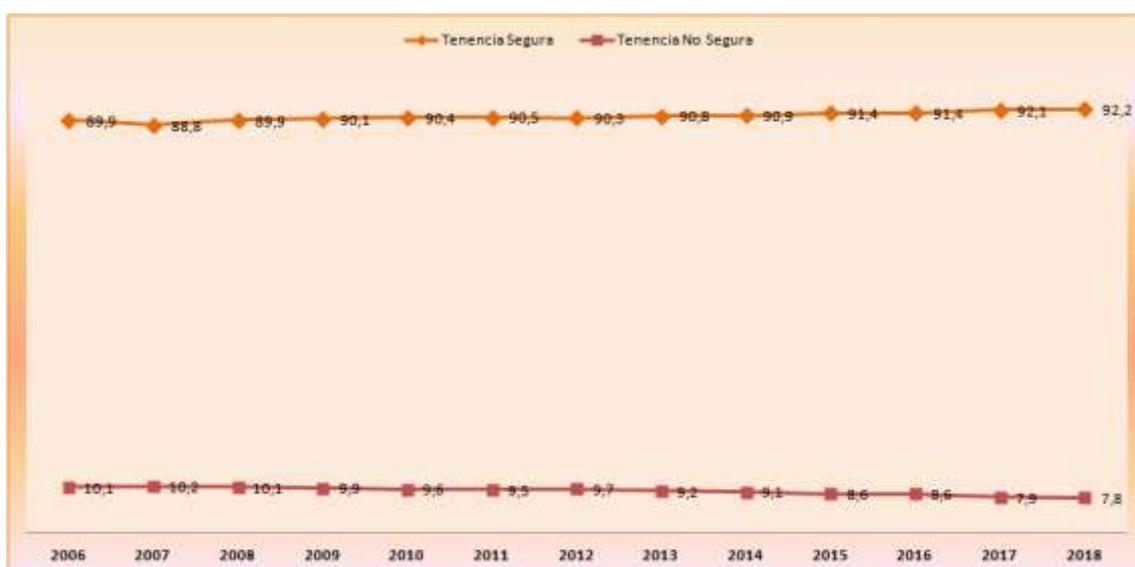
Cuadro N°4: Comparativo de vivienda adecuada según MVOTMA - DESC

MVOTMA	Definición ajustada, DESC
Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando	Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando
Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó	Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó
Propietario solamente de la vivienda y la está pagando	Propietario solamente de la vivienda y la está pagando
Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó	Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó
Inquilino o arrendatario de la vivienda	Inquilino o arrendatario de la vivienda
Ocupante con relación de dependencia	Ocupante con relación de dependencia
Ocupante gratuito. Se lo permite el B.P.S.	Ocupante gratuito. Se lo permite el B.P.S.
Ocupante gratuito. Se lo permite un particular	Ocupante gratuito. Se lo permite un particular
Ocupante sin permiso del propietario/a	Ocupante sin permiso del propietario/a
Miembro de cooperativa de vivienda	Miembro de cooperativa de vivienda

Tenencia Segura - MVOTMA

Con la definición de umbral de tenencia segura de la vivienda del MVOTMA en Uruguay en 2018, se observa que el 92,2 % de las personas vivían en hogares que tiene tenencia. Si vemos en el gráfico N° 21, el período 2006-2018, podemos destacar que se experimenta un leve aumento general aunque con mínimos altibajos en algunos de los años de la serie, pero es clara la tendencia a la mejora sobre este tema y el alto nivel de personas que tienen una tenencia segura de la vivienda.

Gráfico N°21: Evolución de la tenencia segura de la vivienda según MVOTMA; 2006-2018



Tenencia Segura - definición ajustada a la O.G. 4

De acuerdo a la definición ajustada a la O.G. 4 del comité de DESC, en 2018 el 70,9% de las personas del país vivían en hogares con tenencia segura de la vivienda. Esto implica que al cambiar el umbral de satisfacción y tomarse como tenencia insegura las categorías “Ocupante en relación de dependencia” y “Ocupante gratuito”, los niveles de insatisfacción de este contenido del derecho son sustantivamente mayores a los expresados con el anterior nivel de medición alcanzando aquí al 29,1% de las personas en lugar del 7,8%.

Además de esto, se verifica una evolución negativa del indicador en el periodo 2006-2018, aumentando la inseguridad de la tenencia de la vivienda en 4,1 puntos porcentuales. Al analizar año a año, la evolución negativa ocurre en el período 2007 – 2010 año a partir del cual se estabiliza el indicador y muestra una muy leve mejoría con algunas oscilaciones interanuales de escasa importancia.

Debe destacarse aquí que este es el único indicador del Índice de Vivienda adecuada que ha empeorado en el período de estudio, no obstante lo cual, la mejora de los otros cinco indicadores llevan a una mejora continua de las personas habitando viviendas adecuadas.

Gráfico N°22: Evolución de la tenencia segura de la vivienda según O.G. N°4 del comité de DESC; 2006-2018



Desagregación del indicador Tenencia Segura de la Vivienda

A fin de comprender mejor la naturaleza del problema de la retracción de la proporción de personas que habita una vivienda con tenencia segura, resulta útil desagregar este concepto en las categorías que lo componen y ver su evolución. Para facilitar la lectura de los datos solo se toman en el cuadro N° 5 el año de comienzo y fin del período de estudio.

Al observar la evolución de las diferentes categorías, pueden verse movimientos importantes sobre todo en aquellas que congregan a la mayor parte de la población. Se destaca ante todo una importante retracción en la proporción de personas que viven en hogares propietarios de la vivienda y el terreno y ya los pagó: -6,1%. Esta categoría que en 2006 implicaba a casi la mitad de la población del país, se vio reducida de una manera importante y es buena parte de la explicación de la caída de la Tenencia Segura de la vivienda en el Uruguay.

La contracara de esta involución en el número de personas con tenencia segura a través de la propiedad de su vivienda y terreno es el aumento casi en la misma medida de los ocupantes con permiso. El incremento de 6,5 puntos porcentuales en una categoría que en 2006 contaba solamente con un 13,4% del total de la población, implica un crecimiento de cerca del 50% de esta modalidad de tenencia insegura de la vivienda, cuestión en sí misma más que llamativa.

El resto de las categorías no han tenido movimientos mayores, pero en las dos antes mencionadas es donde se encuentra la clave de la explicación del retroceso de la tenencia segura de la vivienda en el Uruguay.

Cuadro N°5: Evolución de los diferentes categorías que componen la variable Tenencia Segura de la Vivienda

Tenencia segura de la vivienda ²⁶	2006	2018	Diferencia en el período
Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando	10,3	9,6	-0,7
Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó	49,3	43,2	-6,1
Propietario solamente de la vivienda y la está pagando	1,7	0,2	-1,5
Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó	7,1	6,7	-0,5
Inquilino o arrendatario de la vivienda	14,6	17,9	3,3
Ocupante gratuito	13,4	19,9	6,5
Ocupante con relación de dependencia	2,3	1,6	-0,7
Ocupante sin permiso del propietario	1,3	1,0	-0,3
Total	100	100,0	

Lo antes visto implica, como se ha dicho a lo largo de todo el documento, a personas y no a hogares, lo que no significa entonces que estas tendencias se correspondan con una evolución regresiva del número absoluto de hogares con tenencia segura. A nivel de hipótesis es

²⁶ Nota: se agregaron los "Miembro de cooperativas de vivienda" de 2018 a los "Propietario de la vivienda y terreno y lo está pagando"

Nota: se agregaron los "Ocupante gratuito y se lo permite el BPS" y "Ocupante gratuito y se lo permite un particular" en "Ocupante gratuito"

razonable suponer que existió en el período un aumento del número total de hogares²⁷ por lo tanto podrían no necesariamente se hayan visto reducido los hogares “Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando” y “Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó”, sino que se hayan creado nuevos hogares que en un porcentaje mayor correspondieran a la categoría “Ocupante con permiso del propietario”. En cualquier caso se identifica que el incremento del problema de tenencia se asocia a las situaciones de personas que viven en hogares que no son de su propiedad, ni alquilan, sino que lo hacen con el permiso del propietario.

²⁷ Entre 1996 y 2011 la población creció apenas 3,7%, mientras que los hogares pasaron de 963.633 a 1.133.256, lo que representa un crecimiento de 17,6%. (Fuente: Wanda Cabella, Mariana Fernández Soto, Victoria Prieto, Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011, Trilce, 2015.)

ANEXO METODOLÓGICO 1:

El artículo 18 de la Ley General de Vivienda N° 13.728, define los siguientes estándares que precisan el significado de las dimensiones establecidas en la observación general 4:

- a. Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes criterios:
 - i. Se asignará un dormitorio por cada matrimonio;
 - ii. Al resto de los componentes se les asignará dormitorios separando los sexos y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad;
- b. La superficie habitable de una vivienda que tenga un dormitorio no será inferior en ningún caso a 35 metros cuadrados. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 15 metros cuadrados.

La vivienda tendrá además, como mínimo, un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario.

Los techos deberán asegurar la impermeabilidad y la aislación térmica mínima que fijará la reglamentación.

Los muros exteriores deberán impedir la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica mínima que fije la reglamentación, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras y susceptibles de mantenimiento higiénico.

Los pisos deberán ser suficientemente duros para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre.

Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán vanos de iluminación cerrados con materiales transparentes o traslúcidos, adecuados para mantener una iluminación natural suficiente.

Todos los ambientes tendrán condiciones de ventilación natural o sistemas de ventilación artificial que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores.

Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuida por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina. El cuarto de baño estará equipado como mínimo, con un lavatorio o pileta para el aseo personal, una ducha o bañera y un WC o letrina con descarga de agua instalada. La cocina tendrá por lo menos una pileta con canilla. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada estará obligatoria y exclusivamente conectada a la red pública. Cuando no se cumplan las

condiciones anteriores podrán admitirse pozos o aljibes cerrados siempre que la potabilidad del agua sea comprobada y que sea bombeada y distribuida por cañerías y almacenada en depósitos cerrados, de acuerdo a las especificaciones que se dicten.

Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores, se autorizarán otros sistemas.

Toda vivienda ubicada en un centro poblado, si existe red pública de energía eléctrica a distancia razonable, contará con una instalación de iluminación eléctrica conectada a la red pública y dotada, como mínimo, de una luz por ambiente.

- I. El artículo 7 fija además el porcentaje de los ingresos del hogar que pueden ser afectados por el servicio de un préstamo para adquirir una vivienda adecuada, en el 20 % de dichos ingresos. Este criterio podría ser asimilable a un umbral de gastos soportables.

Estos estándares pueden tener sin embargo dos tipos de limitaciones:

- a. Su carácter nacional puede no hacerlos comparables con los estándares que definen otros países.
- b.** Los estándares definidos en la norma en tanto definidos en otro contexto, pueden no reflejar las situaciones críticas que deberían ser asumidas como tales por las políticas de vivienda, requiriéndose establecer un umbral mínimo adicional.

ANEXO METODOLÓGICO 2:

Se detallan aquí el detalle de los criterios para creación de los 6 indicadores utilizados para la creación de Índice de Vivienda Adecuada.

-Indicadores del Índice de Vivienda Adecuada:

- 1 - Materialidad estructural de la vivienda
- 2 - Tenencia segura de la vivienda
- 3 - Disponibilidad de agua potable en el hogar
- 4 - Disponibilidad de sistema sanitario adecuado
- 5 - Energía eléctrica para la iluminación
- 6 - Hacinamiento.

Las categorías de respuesta marcadas en colores corresponden a los estatus de satisfacción (verde) y no satisfacción (rojo), y son las que fueron utilizadas para definir el umbral de satisfacción en cada contenido del derecho.

1- Materialidad adecuada de la vivienda: Este indicador es un índice en sí mismo. Medida resumen de 3 variables:

a- Material predominante de las paredes externas

- Ladrillos, ticholos o bloques con terminaciones
- Ladrillos, ticholos o bloques sin terminaciones
- Materiales livianos con revestimiento
- Materiales livianos sin revestimiento
- Adobe
- Materiales de desecho

b- Material predominante en los techos

- Planchada de hormigón con protección (tejas u otros)
- Planchada de hormigón sin protección
- Liviano con cielo raso
- Liviano sin cielo raso
- Quincha
- Materiales de desecho

c- Material predominante en los pisos

- Cerámica, parqué, baldosas, moqueta o linóleo
- Alisado de hormigón
- Solo contrapiso sin piso
- Tierra sin piso ni contrapiso

2 - Tenencia segura de la vivienda: Seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.

- Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando
- Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó
- Propietario solamente de la vivienda y la está pagando
- Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó
- Inquilino o arrendatario de la vivienda
- Ocupante con relación de dependencia
- Ocupante gratuito. Se lo permite el B.P.S.
- Ocupante gratuito. Se lo permite un particular
- Ocupante sin permiso del propietario/a
- Miembro de cooperativa de vivienda

3 - Disponibilidad de agua potable en el hogar:

- Por cañería dentro de la vivienda
- Por cañería fuera de la vivienda a menos de 100 mts
- Por cañería fuera de la vivienda a más de 100 mts
- Por otros medios

4 – Disponibilidad de sistema sanitario adecuado: Este indicador es un índice en sí mismo.

Medida resumen de 2 variables.

- a- Baño de uso exclusivo de hogar
 - De uso exclusivo del hogar
 - Compartido con otro hogar
- b- Evacuación del servicio sanitario
 - Red general
 - Fosa séptica. Pozo negro
 - Entubado hacia el arroyo
 - Otro (superficie)

5 – Energía eléctrica para la iluminación

- Energía eléctrica
- Cargador a batería
- Supergás o Queroseno
- Velas

6- Hacinamiento: Este indicador es la razón entre cantidad de personas que habitan el hogar y el número de habitaciones de que disponen para dormir.

- Razón de 2 o menos

- Razón superior a 2

Bibliografía

Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”, 2015. Ref.AG/RES. 2713 (XLII-O/12)

Hunt, Paul, Informe provisional del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 2003. Ref. A/58/427.

Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en Revista de la CEPAL N° 88, 2006.

Ferrajoli, Luigi, Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid, Trotta, 2001 .

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, 2008. Ref. OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°4: El derecho a una vivienda adecuada, 1991.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°7: El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos, 1990.

Grupo de Trabajo PSS, “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”, 2015. Ref.AG/RES. 2713 (XLII-O/12)

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. 2014.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Acceso igualitario a derechos sociales. Indicadores y sistemas de información en el MERCOSUR, IPPDH, Buenos Aires, 2011.

Lazarsfeld, Paul “De los conceptos a los índices empíricos” en Boudon, R. y Lazarsfeld. P. Metodología de las Ciencias Sociales. Editorial Laia, Barcelona, 1973.

Naciones Unidas/OACDH, Indicadores de derechos humanos: una guía para su medida e implementación, 2012. Ref.HR/PUB/12/5.

Naciones Unidas, “Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Volumen I, Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por Órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos”, 2008. Ref. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I).

Naciones Unidas, "Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos", 2008. Ref. HRI/MC/2008/3.

Naciones Unidas, "Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos", 2006. Ref. HRI/MC/2006/7.

Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II), 1996. Ref. A/CONF.165/14.

Organización de Estados Americanos, GTPSS, Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. 2015. Ref. OEA/Ser.D/XXVI.11

Organización de Estados Americanos, Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Washington, OEA, 2011. Ref. OEA/Ser. L/XXV.2.1.GT/PSSI/doc.2/11

Pautassi, Laura, "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición" en Abramovich y Pautassi, La medición de derechos en las políticas sociales, Editorial Del Puerto, 2010.

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano. Desarrollo humano y derechos humanos, 2000.