

Mirador **DESCA**

INFORME

#02

Derecho a la vivienda



Este informe forma parte de una serie de publicaciones digitales del Mirador DESCA y fue realizado por Manuela Abrahan, Magdalena Gutiérrez y Margarita Navarrete, del Área de Estudios, de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), y por Sharon Katzkowicz, Gustavo Méndez y Jimena Pandolfi, de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

ISSN: 2815-6552

Montevideo, Uruguay.

Febrero de 2022

RESPONSABLES

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. (FCS-UDELAR)

El Mirador DESCA estará produciendo informes sobre los derechos y las poblaciones relevados, a lo largo del año con una periodicidad irregular.

I. Introducción

Desde enero de 2020 el mundo ha convivido con el virus SARS-CoV-2 enfrentando nuevos desafíos para el respeto y la plena realización de los derechos humanos. La crisis sanitaria y las medidas adoptadas para mitigarla han tenido efectos en todo el espectro de los derechos humanos y han reafirmado la importancia de la vigilancia y monitoreo de su cumplimiento. Un resultado particularmente paradójico se ha observado en el derecho a la vivienda. Al tiempo que las personas eran convocadas a quedarse dentro de sus casas, las vulneraciones al derecho a una vivienda digna se fueron tornando más evidentes. Las disposiciones propuestas para combatir la epidemia evidenciaban la vulnerabilidad de las personas en situación de calle, en condiciones de hacinamiento, sin acceso a agua potable, así como a aquellas que, afectadas por la crisis socioeconómica, quedaban expuestas a la eventualidad de pérdida de su vivienda. Por esto, el Mirador DESCA¹ dedica su segundo informe a repasar la situación del derecho a la vivienda digna en Uruguay.

El Mirador DESCA es un proyecto conjunto del Área de Estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR). El objetivo del Mirador DESCA es presentar información sobre los compromisos asumidos por Uruguay en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y hacer un seguimiento de los avances y brechas con respecto a las poblaciones vulnerables.

Este documento, el segundo de la serie, aborda en forma específica la normativa relevante sobre vivienda, sus principales instituciones vinculadas y algunos datos clave para contextualizar la situación de este derecho en Uruguay.

1. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

2. Los DESCAs

Los DESCAs reconocen los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el ámbito del sistema universal de protección de derechos (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos y comités especializados), junto con los derechos ambientales, que se agregan en el ámbito del sistema regional de protección de los derechos humanos [Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) y Relatoría DESCAs]. Este reconocimiento supone abordar los derechos humanos en el marco del compromiso con las generaciones futuras y la protección del ambiente para garantizar su sostenibilidad.

En Uruguay, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se introdujeron en la Constitución de 1934. Como describe Gros Espiell (2003), “las Constituciones anteriores, siguiendo la tradición constitucional del liberalismo, se habían limitado a declarar el deber del Estado de proteger ciertos derechos innatos del individuo, como la libertad, la igualdad, etcétera. La Carta del 34, aparte de ciertas ampliaciones de los textos anteriores, e inspirándose en las constituciones de la postguerra europea, incluyó un conjunto de normas que reconocen derechos de contenido económico y social, respecto de los cuales el Estado no asume ya una actitud pasiva -reconociendo al individuo sólo una facultad de hacer-, sino que,

por el contrario, declara derechos que implican para el Estado el deber de brindar o de dar a los individuos determinado apoyo económico o social, definiendo también la actitud que el Estado debe asumir frente a la familia, la maternidad, la enseñanza, el trabajo, la vivienda, el derecho obrero, la propiedad intelectual, la riqueza artística e histórica del país, los monopolios, los sindicatos, la huelga y los funcionarios públicos”.¹

La mayoría de estos derechos se mantuvieron en la Constitución de 1967, actualmente vigente, que incorporó algunos agregados de las constituciones de 1942 y 1952. En general, se conservaron las redacciones anteriores, y su interpretación literal es, en varios casos, contradictoria con el dinamismo del derecho internacional en materia de derechos humanos. Por este motivo, requieren técnicas de armonización y ponderación para su aplicación jurídica². El marco normativo de los derechos humanos seleccionados en el desarrollo del Mirador DESCAs integra los derechos del llamado bloque de constitucionalidad, así como su desarrollo legislativo.

1. Gros Espiell, Héctor (2003): *Evolución constitucional del Uruguay*. FCU, Montevideo, 3ª edición, pág. 81.

2. Risso Ferrand, Martín (2017): *Guía para la Resolución de Casos de Derecho Constitucional y Derechos Humanos*. FCU, Montevideo, 1ª edición

3. Derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda, asociado a la idea de nivel de vida adecuado, está definido como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC, los Estados Parte “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Reconocido de este modo, el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

El derecho a la vivienda también está reconocido en las disposiciones de diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, como aquellos que definen los derechos para determinadas poblaciones: personas refugiadas, mujeres, niños, niñas y adolescentes, trabajadores en general y trabajadores migratorios, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas que se encuentran en zonas de guerra o conflicto armado. En estos instrumentos se comenzaron a delinear aspectos vinculados a la protección, promoción y no discriminación en el acceso a la vivienda, así como la prohibición de la injerencia en la vida privada (definiéndose el domicilio

como espacio), aspecto que se encontraba de forma general en el PIDESC y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

En el ámbito interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce al derecho a la vivienda en un marco de derecho a la preservación de la salud. Al igual que en el sistema universal, es un derecho que luego se encuentra desarrollado en los instrumentos destinados a la protección de poblaciones específicas.

La Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) define cuáles son los factores principales para considerar a una vivienda adecuada y la Observación General 7 atiende específicamente la protección de los derechos de las personas frente a los desalojos forzados.

De conformidad con lo establecido en la Observación General 4 del Comité DESC, el derecho a una vivienda adecuada incluye las siguientes dimensiones:

→ **Seguridad jurídica de la tenencia.** La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler o arrendamiento, la vivienda en cooperativa, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y

los asentamientos informales, la ocupación de tierra o propiedad. 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. Por consiguiente, los Estados deben adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares.

→ **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y servicios de emergencia.

→ **Gastos soportables.** Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no comprometa la satisfacción de necesidades básicas, ni la realización de otros derechos humanos. Los Estados deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, acordes a los niveles de ingreso. Los Estados deberían crear subsidios de vivienda para quienes no pueden costearse una, así como formas de financiación. Asimismo, se debería proteger a los

inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.

→ **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ser habitable, ofreciendo espacio apropiado para sus ocupantes y protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas; de riesgos estructurales; y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

→ **Asequibilidad.** La vivienda adecuada debe ser asequible. Debe concederse un acceso pleno y sostenible a los recursos propicios para conseguir una vivienda, priorizando a los grupos más vulnerables. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

→ **Ubicación.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de cuidados y educación para niñas, niños y adolescentes, y otras prestaciones sociales. No debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud.

→ **Adecuación cultural.** La manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en las que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de las personas.

4. Principal normativa del derecho a la vivienda¹

Normativa internacional

En el ámbito internacional, la vivienda forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado que consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 en el artículo 25. Concepto amplio que intenta establecer un mínimo de bienestar por debajo del que nadie debería estar. En 1948 la Declaración Americana de Derechos Humanos, en su artículo 23, estableció el derecho a la propiedad privada definiendo que debe orientarse a satisfacer las necesidades de una vida decorosa, manteniendo la dignidad de la persona y el hogar.

En 1965, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial formula por primera vez el derecho a la vivienda en un instrumento normativo internacional. En 1966, con la aprobación del PIDESC se repite la fórmula de la DUDH, con la vivienda como un componente del “nivel de vida adecuado”, pero aparece por primera vez la formulación “vivienda adecuada”.

En 1969, el artículo 26 de la Convención Americana Pacto de San José de Costa Rica introduce un párrafo muy escueto que contiene el punto de partida

del desarrollo posterior de los derechos económicos, sociales y culturales incluidos en la Carta de la OEA, entre los que se incluye el derecho a la vivienda. Paralelamente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) arribó a una serie de convenios² que consideraban a la vivienda un elemento sustancial a considerar en la protección a los trabajadores.

En el ámbito universal, las Convenciones específicas sobre Mujeres (1979), niños, niñas y adolescentes (1989), incluyeron a la vivienda en el marco del nivel de vida adecuado. Asimismo, en la Convención sobre trabajadores migratorios (1990) se establece la “igualdad de trato” respecto de los nacionales en relación al acceso a la vivienda y, por primera vez, se habla de proteger de la “explotación en materia de alquileres”.

A partir del trabajo del Comité DESC fue definido el concepto de “vivienda adecuada” y los parámetros establecidos por las Observaciones Generales 4 y 7 son una de las principales referencias a la hora de hablar de este derecho. Por último, en 2008, el Protocolo Facultativo del PIDESC crea un mecanismo para recibir denuncias a nivel internacional, formalizando y dando carácter vinculante al rol del Comité DESC para re-

1. Por más información, visitar <http://miradordesca.uy>

2. Convenio 110 de 1958 y 117 de 1973.

cibir y examinar esas comunicaciones que podían ser realizadas por personas o grupos.

En el ámbito interamericano, el desarrollo de instrumentos para poblaciones específicas fue más tardío. En 1999, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece que la vivienda forma parte de los bienes que los Estados se comprometen a proveer. En 2013, la Convención Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia insta a los Estados a promover la no discriminación en la participación en organizaciones de distinto tipo, entre ellas, organizaciones de vivienda. En 2015, la Convención sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, establece que las personas mayores tienen derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades.

Normativa nacional

En el ámbito constitucional, la carta de 1934 estableció la protección del Estado para algunos grupos de la población como los “obreros”, para quienes se procurará un “alojamiento higiénico y económico”, o los “indigentes”, a quienes se dará “asilo”. En 1967 aparece la “vivienda decorosa” como un derecho de todas las

personas. Por último, en 1996 se incorpora el artículo 47 que establece el derecho al agua y saneamiento.³

En el ámbito legal⁴, existen una serie de leyes que dan marco a las políticas y regulan las distintas dimensiones del acceso y relación con la vivienda. En 1968, la ley 13728 Plan Nacional de Viviendas, casi en simultáneo con el PIDESC, define con detalle —y en sintonía con las definiciones que adoptarán las Observaciones Generales 4 y 7 en la década del 90— las condiciones del “mínimo habitacional”.

Las características que debe tener una vivienda digna han variado a lo largo del tiempo y esto puede registrarse en la evolución normativa. El concepto de las condiciones mínimas de los espacios habitables fue modificándose con sucesivas leyes, por ejemplo, en lo relativo a la obligación de cumplir con una superficie mínima (que fue aumentando). La normativa fue modificando las definiciones de vivienda económica, vivienda media y vivienda confortable y sustituyó el

3. Por más información sobre los contenidos de la Constitución de la República y sus sucesivas reformas, visitar <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

4. Se excluyen las normas que crean la institucionalidad encargada de la política de vivienda porque formarán parte de la próxima sección de este informe.

Núcleo Básico Evolutivo por la categoría de vivienda de interés social⁵. Dependiendo de la clasificación de la vivienda, también fueron cambiando los programas de promoción de construcción de viviendas y subsidios a la demanda habitacional. Recientemente, la ley 19996 de Rendición de Cuentas del año 2021 introduce modificaciones al artículo 18 de la ley 13728, crea la categoría de monoambiente y redefine la superficie mínima a 25 metros cuadrados.

Otras leyes, como el decreto-ley 14219 de arrendamientos urbanos y suburbanos, establecen la liberalización del mercado inmobiliario. En esta norma, el plazo legal para desalojos beneficia al arrendatario, reajusta el valor del alquiler de acuerdo con la Unidad Reajutable de Alquileres, que toma como referencia la variación en los salarios, pero la fijación de precios de alquileres se regula mediante oferta y demanda y sin monitoreo estatal. Complementariamente, la ley de urgente consideración 19889 establece el régimen de Arrendamiento sin Garantía (art. 421 y los artículos siguientes), en el que prima el acuerdo de partes poniendo como límite final las disposiciones del Código Civil. Asimismo, se permite negociar el plazo, la forma como se abonará el alquiler, cómo se terminará el contrato y se establecen plazos más breves para el proceso de desalojo.

5. Se trata de las leyes 16237 de 1992, 19581 en 2018 y 19588 de 2019.

La ley 19661 regula los desalojos colectivos y el régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales. A partir de esta norma se establecen los mecanismos para el desalojo de cinco o más núcleos familiares que se encuentren ocupando un mismo o un conjunto de inmuebles que conforman un único asentamiento o edificio.

La ley 18308 establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, definido como cometido esencial del Estado y sus disposiciones declaradas de orden público, que deberán tenerse en cuenta en las estrategias de vivienda y suelo, la reserva de suelo para viviendas de interés social y la declaración de utilidad pública de la expropiación de inmuebles para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial (entre los que se encuentra la construcción de viviendas, los instrumentos de acceso a tierras para su construcción y las medidas para impedir los asentamientos humanos ilegales), lo que faculta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)⁶ a sancionar y obliga a las empresas proveedoras de servicios públicos a consultar antes de brindarlos.

6. La Ley 19889 creó el Ministerio de Ambiente (MA) y modificó el nombre del organismo rector en materia de vivienda, que pasó a denominarse Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT).



Los sectores vulnerables frente a la flexibilización de los desalojos en la ley 19889

La ley 19889 establece el régimen de arrendamiento sin garantía. Durante su tratamiento como proyecto de ley, la INDDHH llamó la atención sobre las modificaciones que se hacen por considerarlas un riesgo para el derecho a la vivienda de los sectores vulnerables y contradictorias con la Constitución de la República y los estándares internacionales con respecto a los desalojos forzosos en casos de personas en situación de vulnerabilidad. La INDDHH advirtió al Parlamento que los sectores en los que el empleo se caracteriza por su precariedad, en ciertas coyunturas pueden carecer de recursos suficientes, lo que los expone a un mercado de vivienda informal, con ofertas sin las mínimas garantías de habitabilidad.

Sobre las carencias habitacionales de estos grupos vulnerables, el artículo 421 y los artículos siguientes acentúan la falta de protección antes aludida. En sín-

tesis, mientras esta ley busca favorecer arrendamientos librados a acuerdos particulares, suponiendo que el déficit habitacional se solucionará por esa vía, se contradice con el rol que debe asumir el Estado en la protección de derechos sociales. La INDDHH entiende que quitarle la calidad de normas de orden público a las del decreto - Ley 14219 y establecer plazos más exigüos (bajo el pretexto de agilizar el mercado de alquileres y el supuesto de que así se garantizará el acceso a una vivienda adecuada), no se corresponde con el rol garantista que debe cumplir el Estado conforme lo establece la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos por nuestro país.

Informe completo: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/nuevo-informe-inddhh-sobre-ley-urgente-consideracion>




Por último, es preciso mencionar las leyes que establecen sistemas específicos para poblaciones o situaciones especiales. En primer lugar, la ley 18340 y su reglamentación por el Decreto 397/009, que determinan la propiedad y formalizan la administración por parte del Banco de Previsión Social (BPS) de las viviendas construidas para personas jubiladas y pensionistas, en el marco de los fondos dispuestos por el artículo 459 de la Ley de presupuesto 16736 de 1996, que el artículo 44 de la Ley de urgencia 17292 de 2001 destinó para tal fin.

En segundo lugar, la ley 18407, que regula el sistema cooperativo en general. En el capítulo V de la Ley se encuentran las normas específicas para las cooperativas de vivienda. En tercer lugar, el Decreto 171/2010, que crea el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional, que declara la emergencia socio habitacional de la población en situación de pobreza extrema.

Posteriormente, aprobado como Ley 18829, el artículo 1 establece el fundamento de la declaración de emergencia y creación del plan en base a los artículos 45 y 46 de la Constitución de la República.

Por último, la Ley 18795 declara de interés nacional las mejoras de las condiciones de acceso a la vivienda de interés social en Uruguay y crea un Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios que será administrado por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Por medio de esta norma se aprueban beneficios tributarios a los proyectos de inversión destinados a la construcción de viviendas de interés social, teniendo en cuenta aquellos proyectos que amplíen significativamente la cantidad de viviendas, den facilidades de acceso a los sectores bajos, medios bajos y medios, mejoren las condiciones de financiamiento y garantía para la adquisición de viviendas y fomenten la innovación tecnológica en materia de construcción.



5. Institucionalidad y políticas públicas

El organismo rector en materia de vivienda es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial (MVOT). Esta cartera encabeza el Sistema Público de Vivienda (SPV), creado en 2005 y conformado por el conjunto de instituciones públicas encargadas de aplicar las políticas habitacionales, evaluar su implementación y administrar los recursos destinados a ellas. El SPV está integrado por los siguientes organismos y dependencias institucionales: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT); Agencia Nacional de Vivienda (ANV); Banco Hipotecario del Uruguay (BHU); Banco de Previsión Social (BPS); Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB); Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR); Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos (Plan Juntos).

En el año 1990, con la creación del entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), hubo un rediseño de la política y la institucionalidad en materia de vivienda. El BHU, una institución fundada en 1892 pasó a atender principalmente la demanda de los sectores sociales de ingresos medios y altos, mientras que la población de ingresos bajos pasó a ser considerada por programas ministeriales, como el MEVIR y el Programa de Integración de los Asentamientos Irregulares (PIAI). Actualmente, ambos proyectos funcionan en el ámbito del MVOT como PMB.

A partir de 2005, se configuró una nueva estructura institucional que culminó con la creación de la ANV en 2007, con el rol de ejecutar programas de construcción específicos, gestionar la cartera de créditos de mayor riesgo (anteriormente perteneciente al BHU) y promover la creación de instrumentos financieros para el acceso a la vivienda. En 2010, la ANV comienza a dedicarse al diseño de políticas de mejora al acceso a la vivienda mediante la promoción de cooperativas y la inversión privada.

El MEVIR, por su parte, es una persona pública de derecho privado, creada en 1967 con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Su funcionamiento se financia a través del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) instrumentado por el MVOT, partidas del presupuesto nacional, donaciones y legados.

En 2010 se creó el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, a través del Decreto del Poder Ejecutivo 171/2010 y, posteriormente, Ley 18829 de 2010, que declaran la emergencia socio habitacional de la población en situación de pobreza extrema. Es un programa de carácter integral, que trabaja con familias en situación de vulnerabilidad social y precariedad habitacional. Actualmente, está incluido en el ámbito del MVOT.

Por último, en 2020, mediante la Ley de Urgente Consideración 19889, se creó la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana, incorporada al SPV con el objetivo de coordinar la acción conjunta del Plan Juntos, el PMB y el Plan Nacional de Relocalización.

Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024

El objetivo estratégico del Plan Quinquenal 2020-2024 es promover el acceso y permanencia en la vivienda de los sectores de ingresos medios, medios-bajos y más vulnerables de la población, a través de diferentes programas que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios, en el marco del desarrollo de ciudades accesibles, sostenibles y sustentables, mediante una gestión eficaz y eficiente

Los objetivos estratégicos del plan son:

- Definir la estructura funcional de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), en el ámbito del MVOT, estableciendo las unidades organizativas que la conformarán y sus funciones y competencias respectivas.
- Revisar diversos instrumentos para consolidar las herramientas existentes o crear nuevas con el fin de facilitar el acceso y la permanencia de los hogares en una solución habitacional.
- Atender la precariedad socio-habitacional dispersa o concentrada, promoviendo la integración social y la mejora de la calidad de vida de la población destinataria.

-Fortalecer la política de alquileres a través de las modalidades de garantía de alquiler y garantía de alquiler con subsidio.

-Rehabilitar áreas degradadas del tejido formal e informal a través de acciones integrales, desde la escala de la vivienda al espacio urbano, en consonancia con los planes locales de ordenamiento territorial.

-Aumentar la oferta de vivienda nueva para venta o alquiler a través de la cooperación entre los sectores público y privado, mediante nuevos instrumentos financieros.

-Mejorar la gestión en la promoción de los sistemas constructivos no tradicionales, tendientes a aumentar la oferta de vivienda pública, reduciendo los tiempos de ejecución y los costos de obra.

-Promover el uso de la madera de origen nacional en soluciones constructivas, tendientes a aumentar la oferta de vivienda pública, reduciendo los tiempos de ejecución y los costos de obra.

-Fortalecer la gestión de la Cartera de Inmuebles para viviendas de interés social (CIVIS).

-Apoyar la producción de MEVIR destinada a mejorar la calidad de vida de la población que vive o trabaja en el medio rural.

-Consolidar alternativas de soluciones habitacionales con enfoque de género, para mujeres en situación de violencia, en el marco de la Ley 19580.

-Fortalecer la gestión y el desempeño de los recursos humanos, con distintos perfiles, para el diseño, ejecución y seguimiento de los programas habitacionales en sus diversas modalidades.

Participación y acceso a la justicia

Las personas que requieren acceder a la vivienda en Uruguay cuentan con algunos programas que habilitan su participación en el proceso de concurso o licitación, construcción (por ejemplo, los proyectos cooperativos por ayuda mutua), como el derecho frente a la obligación del Estado de rendir cuentas (transparencia activa) y acceder a las solicitudes de información pública (transparencia pasiva).

Los organismos cuentan con algunos mecanismos de participación y a la vez, hay organizaciones sociales que respaldan las demandas colectivas, tales como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM), la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI), las organizaciones que nuclean a colonos y aspirantes a colonos, así como las de deudores en Unidades Reajustables, que a lo largo de estos años han planteado preocupaciones a la INDDHH, en algunos casos llegando a situaciones satisfactorias entre las partes denunciantes y organismos públicos.

En los últimos años se ha incrementado la presentación de demandas ante el Poder Judicial por posibles daños inminentes. La Clínica de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho de la UdelaR ha patrocinado a personas de bajos recursos para presentar acciones de amparo ante el Ministerio de Vivienda y la ANV, basadas en el reconocimiento

constitucional del derecho a la vivienda decorosa. Por esta vía judicial se lograron pocos avances en situaciones de desalojo a familias integradas con niñas y niños, sin posibilidades de reubicación. En 2021 fue presentado un caso ante el Comité DESC de Naciones Unidas sobre el desalojo colectivo a los pobladores del asentamiento Nuevo Comienzo, en tierras de particulares en Santa Catalina, Montevideo.

En ese proceso se hace alusión a Resoluciones emitidas por la INDDHH ante casos presentados por desalojo en situaciones de personas en condiciones de vulnerabilidad, como, por ejemplo, mujeres migrantes. En 2019, se emitió la Resolución 755/2019, en 2021, la Resolución 977/2021. En ellas, la INDDHH recomienda a la Fiscalía General de la Nación que se elabore e implemente un protocolo de coordinación interinstitucional ante desalojos o lanzamientos, con el objeto de brindar la debida protección a la población migrante ante casos de emergencia, en especial cuando se involucra a personas menores de 18 años, personas con discapacidad, adultos mayores o mujeres jefas de hogar. Las resoluciones que aprueba el Consejo Directivo de la INDDHH se encuentran en los informes anuales que se presentan periódicamente a la Asamblea General, y que están disponibles en la página web <http://www.inddhh.gub.uy>

5. Esfuerzo económico

La normativa internacional y nacional sobre derechos humanos establece la obligación de la progresividad, la no regresividad y el uso máximo de los recursos disponibles. Si bien desde el punto de vista estrictamente económico la medición de estas obligaciones no es sencilla, parece razonable asumir que la evolución del gasto público debe evitar regresiones. A su vez, dado que en lo que concierne a la mayoría de los derechos la universalidad aún no está garantizada, tendencialmente el gasto debería aumentar.

El gasto público es la inversión de recursos financieros que realiza el Estado para cumplir con sus funciones esenciales, tales como ofrecer a sus ciudadanos ciertos bienes y servicios públicos. Para medir este esfuerzo económico en materia de vivienda, en esta sección se presentan cuatro indicadores: prioridad macroeconómica, prioridad fiscal, prioridad en el gasto público social y gasto público per cápita.

La prioridad macroeconómica mide el porcentaje que representa el gasto público en vivienda en relación con el Producto Bruto Interno (PBI). Este indicador permite observar la relevancia del gasto en términos del producto generado por el país, es decir, según la dimensión de su economía. La prioridad fiscal mide el peso del gasto público en vivienda en relación con el

gasto público total, lo que muestra la prioridad asignada a la vivienda de acuerdo con el gasto total del Estado. El indicador de prioridad en el gasto público social señala el peso que tiene el gasto en vivienda en el conjunto del esfuerzo económico del Estado en la provisión de bienestar y protección ante riesgos sociales.

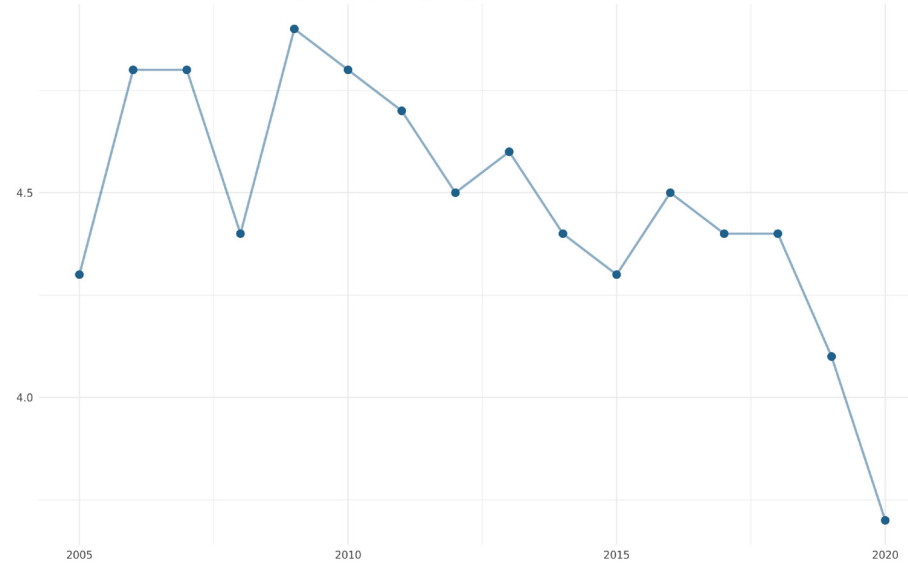
En el Gráfico I se observa que, entre 1985 y 1995, el gasto público en vivienda con respecto al PBI osciló entre un mínimo de 0,4%, en 1991, y un máximo de 0,8%, en 1994. Entre 1995 y 1996, se ve un aumento de 70%, ubicándose en 1,2%, porcentaje que se mantiene hasta el año 2000. En 2001, el porcentaje del gasto en vivienda en relación con el PBI se ubica en 1,6% y, a partir de ese año, se mantiene relativamente estable hasta 2020. Por su parte, el porcentaje del gasto en vivienda sobre el gasto público y el gasto público social disminuyó en el período considerado. Estos porcentajes, entre 2005 y 2020, pasan de 6,5% a 4,9%, y de 4,3% a 3,7%, respectivamente. Una de las disminuciones más marcadas es en 2008, que el gasto en vivienda como porcentaje del gasto público total se reduce 10% y el gasto en vivienda como porcentaje del gasto público social, en 8%. Al año siguiente, hay un aumento en estos en una magnitud similar. Por su parte, en 2020, hubo nuevamente una caída sustancial en el orden de 11% y 10%, respectivamente.

Gráfico I. Evolución del porcentaje del gasto público en vivienda en relación con el PBI, gasto público total y gasto público social.

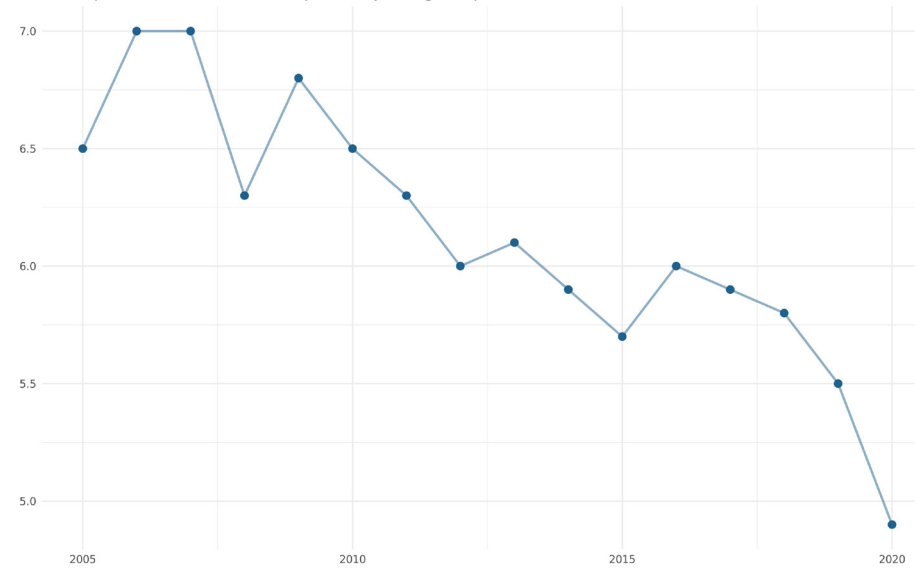


Fuente: UMAD con base en DINEM - MIDES / MIDES-MEF-OPP

Gasto público en vivienda como porcentaje del gasto público total



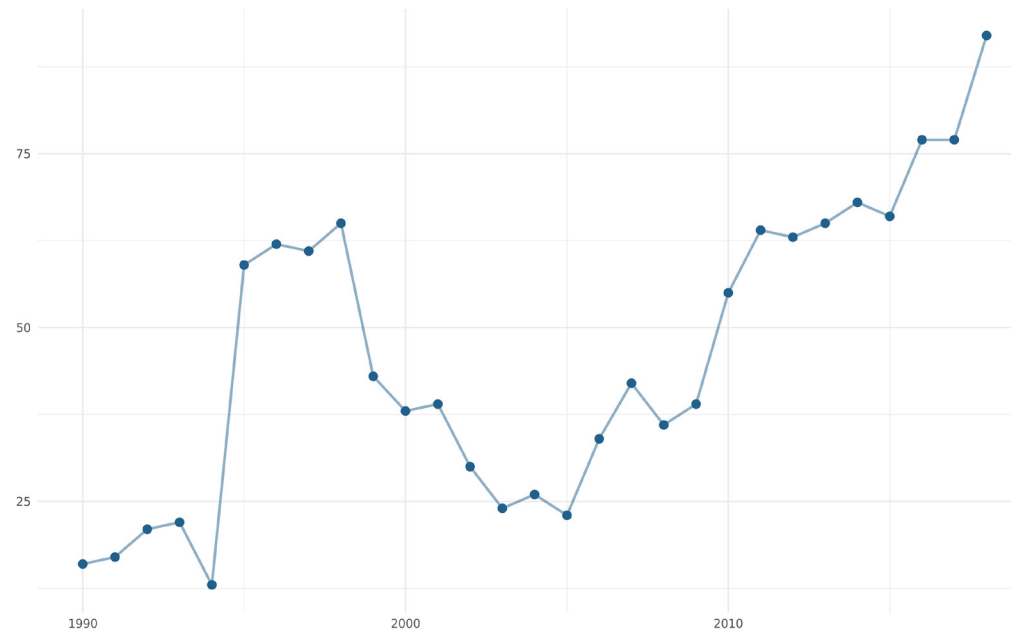
Gasto público en vivienda como porcentaje del gasto público social



El gasto público per cápita es una medida del esfuerzo económico que realiza el Estado para otorgar mayor bienestar a la población y es un indicador que asume el supuesto de que el gasto se distribuye por igual entre todos los habitantes. Entre 1990 y 1998, el gasto público anual per cápita en vivienda aumentó 300%. Entre 1999 y

2005, se observa una disminución de 65%, ubicándose en 2005 en 23 dólares per cápita. A partir de 2006 comienza a aumentar nuevamente de forma sostenida y marcada hasta 2018, período en el que acumuló un crecimiento de 300%. En 2018, el gasto anual per cápita se ubicó en 92 dólares.

Gráfico II. Evolución del gasto anual per cápita en vivienda (en USD constantes de 2010)



Fuente: UMAD con base en datos y estadísticas de CEPAL en base a OPP

6. Resultados

Los indicadores de resultados miden los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos de la población. Son indicadores de realización efectiva del derecho y pretenden acercarse a la evaluación de los resultados de los esfuerzos del Estado para cumplir con los compromisos asumidos.

Los DESCAs son inherentes a todas las personas en virtud de su condición humana y son, por definición, universales, inalienables, indivisibles e interdependientes. En esta sección se presentan algunos indicadores de resultados del derecho a la vivienda con el fin de reflejar su evolución y algunas brechas concernientes a su realización efectiva, teniendo presente las dificultades para medir su cumplimiento, que derivan del carácter interdependiente y multidimensional de los derechos humanos. Visibilizar las brechas persigue el objetivo de identificar qué falta para cumplir la meta de que nadie quede atrás en la realización efectiva de los derechos. Los indicadores surgen

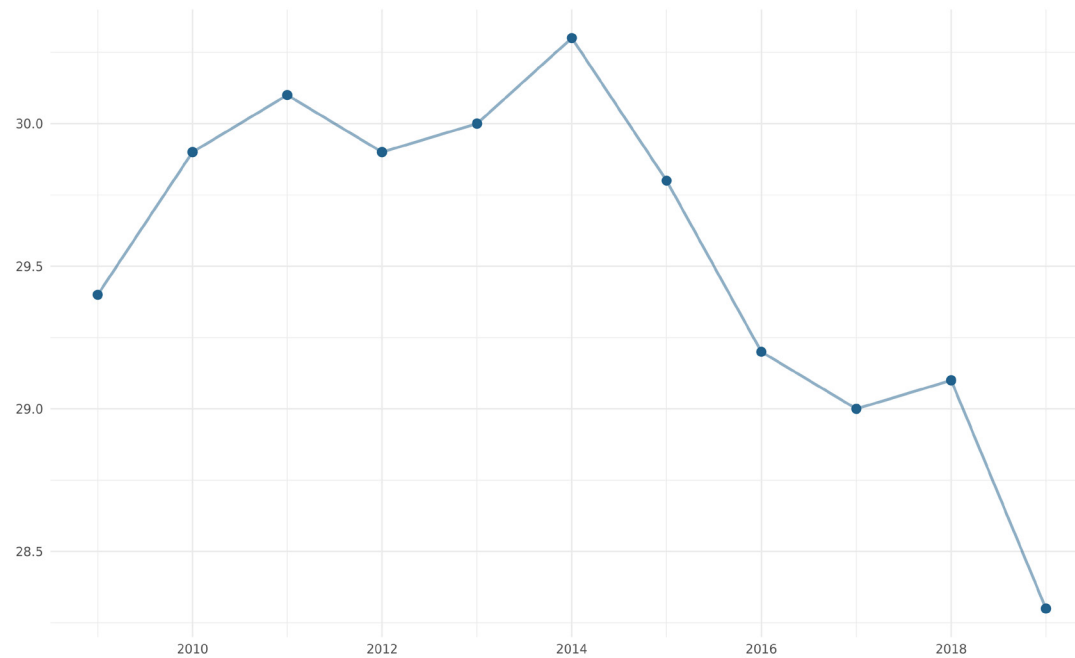
de una base de datos consolidada a partir de fuentes nacionales e internacionales, que prioriza los registros periódicos del Sistema Estadístico Nacional (SEN).

Seguridad jurídica de la tenencia

Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad sobre la tenencia de la vivienda, que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

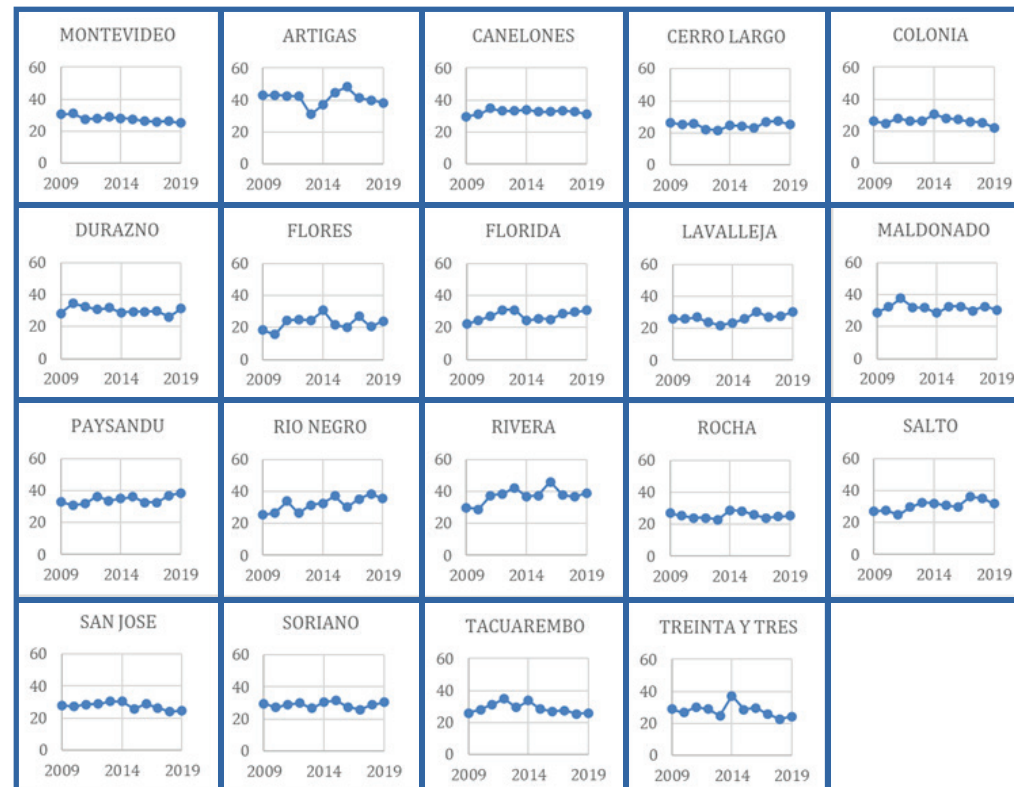
En Uruguay, los propietarios de la vivienda y el terreno en que residen, los inquilinos o arrendatarios, los miembros de cooperativas de vivienda, así como algunos ocupantes con permiso del BPS cuentan con estas garantías de protección. Se considera tenencia insegura de la vivienda a: (a) ser propietario de la vivienda, pero no del terreno en que está construida; (b) ser ocupantes sin permiso del propietario o del BPS; y (c) ser ocupantes en relación de dependencia con el propietario.

Gráfico III. Porcentaje de personas en hogares con tenencia insegura)



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

Gráfico IV. Porcentaje de personas en hogares con tenencia insegura, según departamento



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2009-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

El porcentaje de personas que residen en hogares con tenencia insegura representa la proporción de la población con su derecho a la seguridad jurídica de la vivienda vulnerado. El Gráfico III muestra que, de 2009 hasta 2014, el porcentaje de personas en hogares con tenencia insegura aumenta de 29,4% a 30,3%. Entre 2014 y 2019, este número comienza a disminuir. En 2019, el porcentaje de personas que residen en un hogar con tenencia insegura alcanza a más de un cuarto de la población.

Al analizar el porcentaje de personas que viven en hogares con tenencia insegura según departamento, se ve que los departamentos con menor porcentaje son Colonia (22,1%), Flores (23,9%), Treinta y Tres (24,3%) y San José (24,7%). Del otro lado, Río Negro (35,4%), Artigas (38,3%), Paysandú (38,3%) y Rivera (38,9%) tienen los mayores porcentajes.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables asociados a la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Para realizar el derecho a una vivienda adecuada, todas las personas deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y servicios de emergencia. El porcentaje de personas que residen en hogares sin servicios e infraestructura adecuada representa la proporción de la población con su derecho a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura vulnerado.

En el Cuadro I se observa que, entre 2006 y 2019, el porcentaje de personas que residen en hogares sin servicios e infraestructuras adecuadas disminuye, considerando hogares sin agua potable, servicio higiénico de calidad, acceso a energía eléctrica y artefactos básicos de confort.

Cuadro I. Porcentaje de personas que residen en viviendas sin agua potable, servicio higiénico de calidad, acceso a energía eléctrica y artefactos básicos de confort.

| Año | Sin agua potable | Sin servicio higiénico de calidad | Sin acceso a energía eléctrica | Sin artefactos básicos de confort |
|------------|-------------------------|--|---------------------------------------|--|
| 2006 | 8.0 | 4.5 | 1.3 | 30.7 |
| 2007 | 6.8 | 5.1 | 1.1 | s/d |
| 2008 | 5.8 | 4.8 | 1.0 | s/d |
| 2009 | 5.1 | 4.3 | 0.9 | s/d |
| 2010 | 4.7 | 4.1 | 0.7 | s/d |
| 2011 | 4.1 | 4.1 | 0.8 | 21.1 |
| 2012 | 2.9 | 3.3 | 0.4 | s/d |
| 2013 | 2.6 | 3.4 | 0.3 | s/d |
| 2014 | 2.4 | 3.3 | 0.3 | 16.8 |
| 2015 | 2.0 | 3.1 | 0.2 | 16.4 |
| 2016 | 1.8 | 2.7 | 0.2 | 15.9 |
| 2017 | 1.5 | 2.5 | 0.2 | 15.7 |
| 2018 | 1.3 | 2.2 | 0.1 | 14.9 |
| 2019 | 1.3 | 2.4 | 0.1 | 14.6 |

Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

Considerando la región de residencia, se observa que, en 2006, en las zonas rurales dispersas el porcentaje de personas que viven en hogares sin servicio e infraestructura adecuada es mayor. A su vez, es en

esta región en la que es más marcada la disminución del porcentaje, llegando en 2019 a niveles similares en las tres regiones consideradas.

Cuadro II. Porcentaje de personas que residen en viviendas sin agua potable, servicio higiénico de calidad y artefactos básicos de confort, según región de residencia

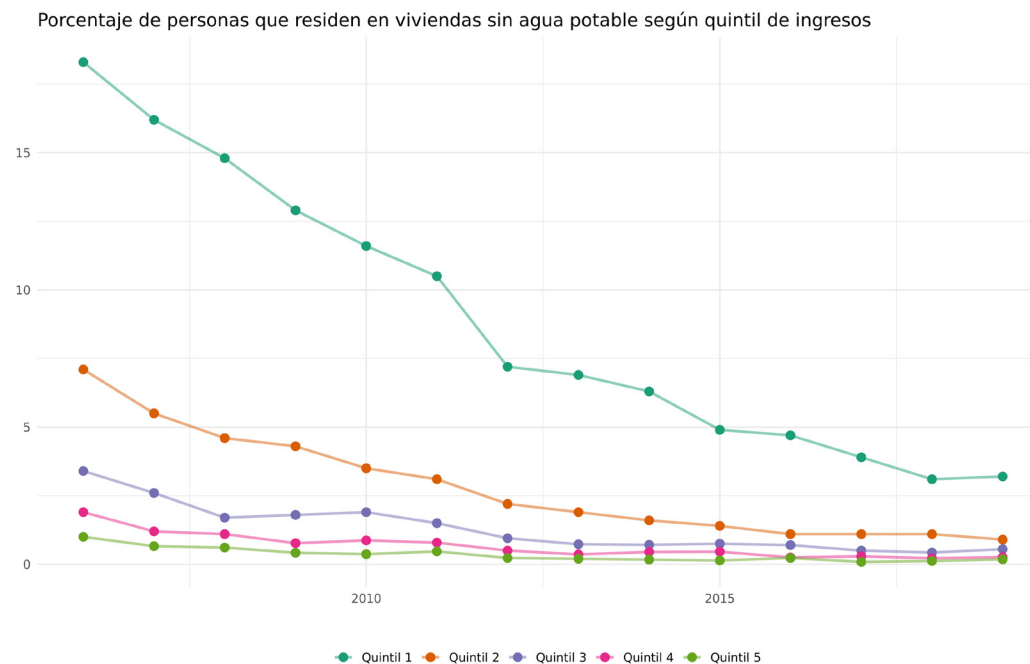
| Año | Sin agua potable | | | Sin servicio higiénico de calidad | | | Sin artefactos básicos de confort | | |
|------|----------------------------------|------------------------------------|----------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------|
| | Urbano (más de 5.000 habitantes) | Urbano (menos de 5.000 habitantes) | Rural disperso | Urbano (más de 5.000 habitantes) | Urbano (menos de 5.000 habitantes) | Rural disperso | Urbano (más de 5.000 habitantes) | Urbano (menos de 5.000 habitantes) | Rural disperso |
| 2006 | 5.5 | 11.7 | 37.7 | 4.3 | 3.7 | 9.2 | 29.2 | 34.3 | 46.7 |
| 2007 | 4.8 | 7.8 | 32.1 | 4.5 | 3 | 14.6 | s/d | s/d | s/d |
| 2008 | 4.1 | 6 | 29.1 | 4.4 | 3.1 | 12.1 | s/d | s/d | s/d |
| 2009 | 3.3 | 8.1 | 27.2 | 4 | 3.5 | 9.6 | s/d | s/d | s/d |
| 2010 | 3 | 6.5 | 24.8 | 3.8 | 2.7 | 9.8 | s/d | s/d | s/d |
| 2011 | 2.2 | 5 | 22.7 | 3.7 | 3.2 | 8.7 | 19.7 | 22.4 | 34.3 |
| 2012 | 1.7 | 3.2 | 18.2 | 3.2 | 2 | 7.1 | s/d | s/d | s/d |
| 2013 | 1.6 | 3.9 | 15.1 | 3.3 | 3.1 | 5.3 | s/d | s/d | s/d |
| 2014 | 1.5 | 2.8 | 14.8 | 3.4 | 2.1 | 4.2 | 16.3 | 17.1 | 23.7 |
| 2015 | 1.2 | 2.8 | 12.5 | 3 | 2.4 | 4.8 | 16.1 | 16.8 | 20.3 |
| 2016 | 1.1 | 2.4 | 12.1 | 2.7 | 2.1 | 3.6 | 15.3 | 19.1 | 19.5 |
| 2017 | 0.85 | 2 | 10.5 | 2.6 | 1.8 | 3.2 | 15.5 | 15.5 | 18.2 |
| 2018 | 0.7 | 1.8 | 8.7 | 2.3 | 1.5 | 3.3 | 14.8 | 14.4 | 17.3 |
| 2019 | 0.35 | 0.94 | 4.5 | 2.7 | 2.2 | 2.3 | 12.9 | 15.7 | 15.7 |

Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

Por su parte, el porcentaje de personas que viven en hogares sin servicios e infraestructura adecuada tiene diferencias sustanciales según el quintil de ingresos. Se observa que para los tres indicadores considerados (hogares sin agua potable, servicio higiénico de calidad y artefactos básicos de confort) el porcentaje más bajo, con niveles similares, se presenta en los quintiles de ingresos más altos (3, 4 y 5). Mientras que en el quintil de menores

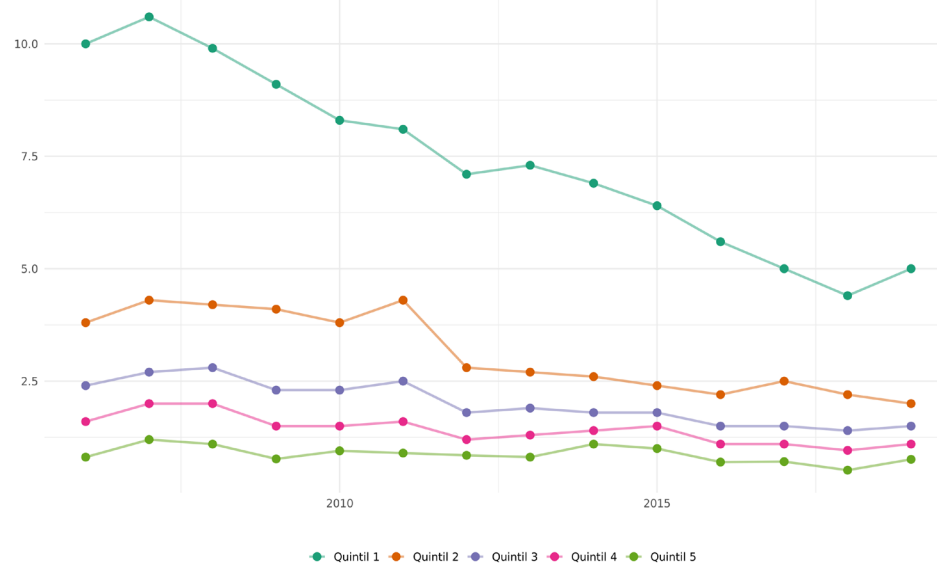
ingresos el porcentaje es mayor. Si bien se ve una importante reducción de personas que viven en hogares sin alguno de los servicios mencionados en el primer quintil de ingresos, en 2019, la cantidad continúa siendo elevada: 3,2% de las personas que viven en hogares del primer quintil de ingresos no tiene acceso a agua potable, 5% no cuenta con servicio higiénico de calidad y 31,3%, carece de artefactos básicos de confort

Gráfico V. Porcentaje de personas que residen en viviendas sin agua potable, servicio higiénico de calidad y artefactos básicos de confort, según quintil de ingresos

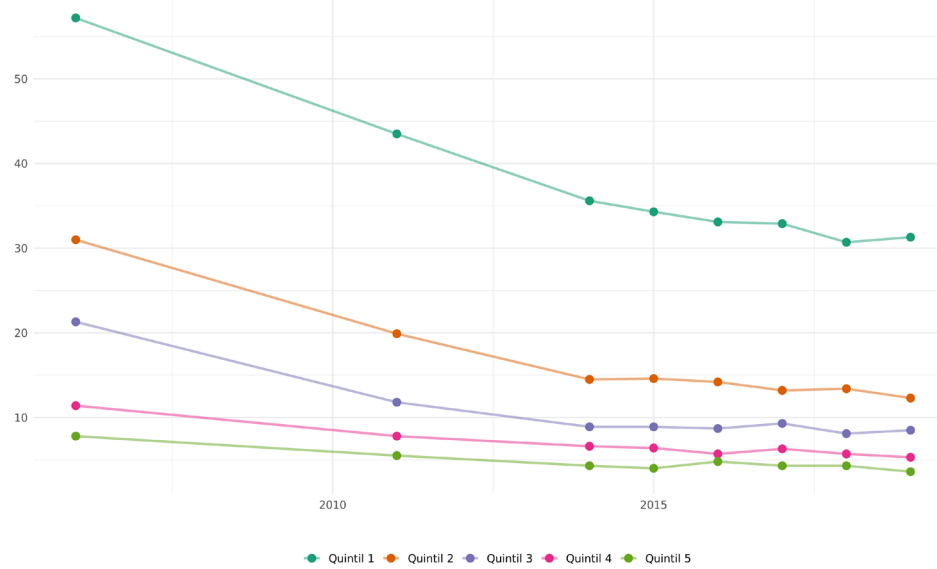


Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

Porcentaje de personas que residen en viviendas sin servicio higiénico de calidad según quintil de ingresos



Porcentaje de personas que residen en viviendas sin artefactos básicos de confort según quintil de ingresos

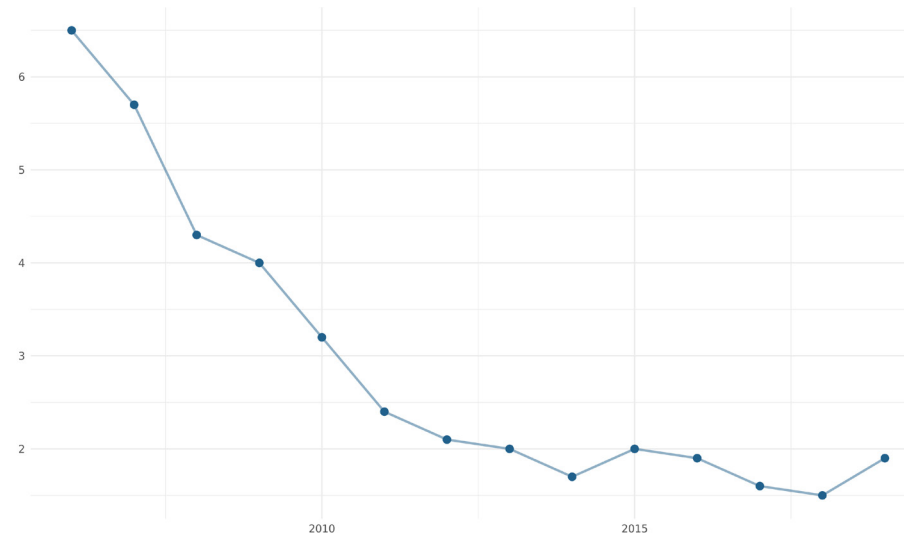


Gastos soportables

Los gastos en vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas o la realización de otros derechos. La imposibilidad de cubrir el costo de una canasta básica de bienes y servicios por parte de un hogar supone la vulneración de derechos de sus integrantes. Si el pago del costo de alquiler o hipoteca inhabilita el abastecimiento de esta canasta, los derechos de sus miembros se encuentran vulnerados.

El porcentaje de personas que residen en hogares con ingreso insuficiente al pagar su alquiler o hipoteca representa una proporción de personas que no poseen un gasto de vivienda soportable. En el Gráfico VI se presenta la evolución del porcentaje de personas que residen en hogares con ingreso bajo la línea de pobreza luego de pagar los gastos de vivienda. Si bien esta proporción se ubica por debajo del 10% para todo el período considerado, puede verse que, desde 2006 hasta 2014, hay una reducción importante en este porcentaje y luego se mantiene en niveles relativamente estables, alcanzando en 2019 el 1,9%.

Gráfico VI. Porcentaje de personas que residen en hogares con ingreso bajo la línea de pobreza luego de pagar los gastos de vivienda (alquiler o cuota de compra)



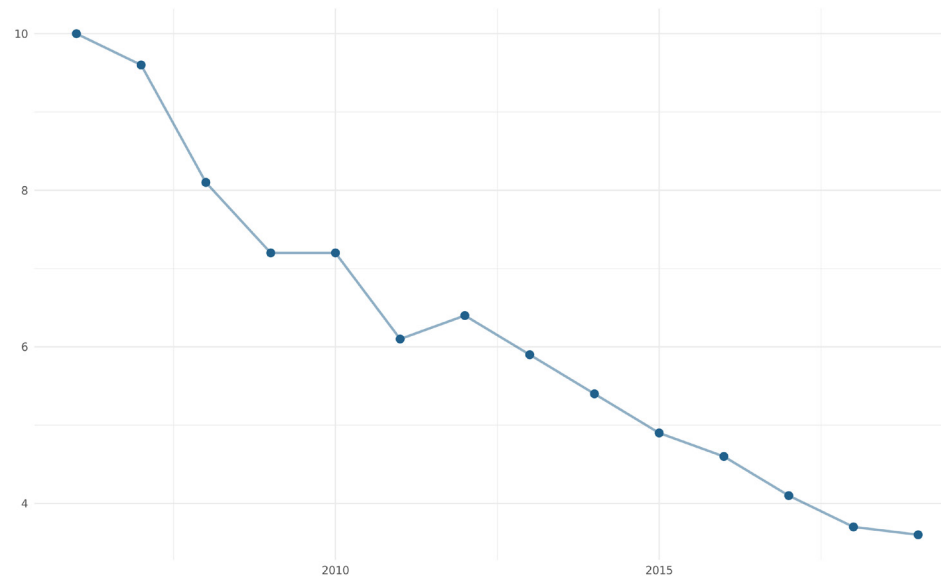
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

Habitabilidad

Una vivienda adecuada debe poder ofrecer espacio apropiado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. El hacinamiento¹ –alta densidad ocupacional de la vivienda– supone importantes problemas

de salubridad para los integrantes de un hogar. El porcentaje de personas que residen en viviendas con hacinamiento da cuenta de que hay una proporción de personas que no residen en viviendas habitables. Entre 2006 y 2019, el porcentaje de personas que residen en hogares con hacinamiento se reduce sustancialmente, pasando de 10% en 2006 a menos de 4% en 2019.

Gráfico VII. Porcentaje de personas que residen en hogares con hacinamiento



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

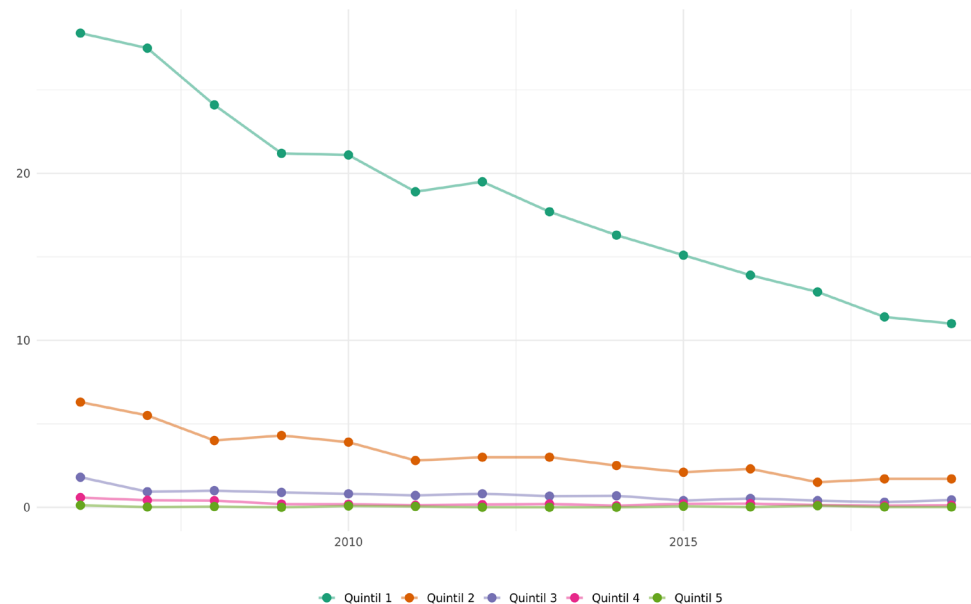
1. De acuerdo con la definición del INE, existe hacinamiento cuando la cantidad de personas del hogar en relación con la cantidad total de

habitaciones de la vivienda, excluyendo al baño y la cocina, es mayor estricto que dos.

Al observar este indicador según quintil de ingresos, se ve que para los quintiles de mayores ingresos (3, 4 y 5), estos porcentajes se ubican cerca del 0% para todo el período considerado. Por su parte, en el segundo quintil de ingresos, se observa que esta cantidad pasa de 6,3% en 2006 a 1,7% en 2019. Por último, en el quintil de menores ingresos, hay una dismi-

nución importante en el periodo, pasando de 28,4% a 11,0%. Sin embargo, es en este quintil en el que el porcentaje de personas viviendo en hogares con hacinamiento es mayor y sustancialmente superior a los otros (este porcentaje es 7 veces mayor al observado para el segundo quintil de ingresos).

Gráfico VIII. Porcentaje de personas que residen en hogares con hacinamiento, según quintil de ingreso

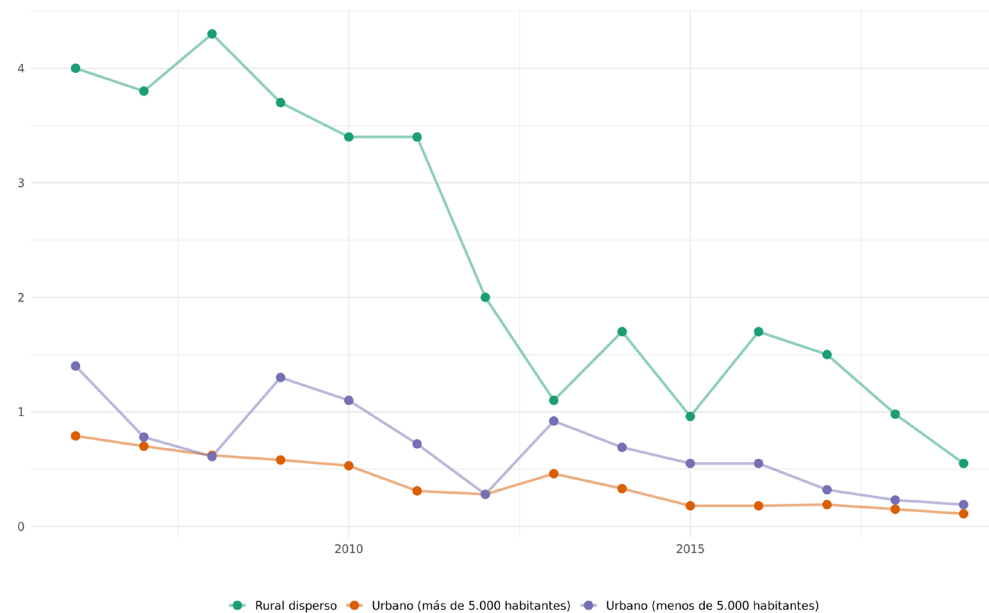


Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

El porcentaje de personas habitando viviendas con paredes o techos de desecho o piso de tierra da cuenta de los materiales inadecuados de la vivienda. Al igual que en el indicador anterior, entre 2006 y 2019, se registra una disminución del porcentaje de personas que residen en viviendas con estas características. Sin embargo, este porcentaje es sumamente bajo, pasando de 1% en 2006 a 0,2% en 2019. Al analizar según región de residencia, se observa una tendencia a la

disminución en este porcentaje para las tres regiones analizadas. Sin embargo, es en el área rural dispersa en la que el valor del indicador es mayor para todo el período analizado y su disminución es más marcada. Así, puede verse que, entre 2006 y 2019, mientras que para las localidades urbanas de más de 5.000 habitantes y de menos de 5.000 habitantes pasa de 0,8% y 1,4%, respectivamente, a menos de 0,2%, en el área rural dispersa pasa de 4% a 0,6%.

Gráfico IX. Porcentaje de personas que residen en viviendas con paredes o techos de desecho o piso de tierra, según región de residencia



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

Por su parte, al igual que se observa para el indicador de hacinamiento, en los quintiles de mayores ingresos (3, 4 y 5) este porcentaje se ubica en el entorno de 0%, con valores levemente mayores para el segundo quintil de ingresos. En tanto, para el quintil de menores ingresos, el indicador se ubica en 3% en 2006, y desciende a lo largo del período, ubicándose en 0,6% en 2019.

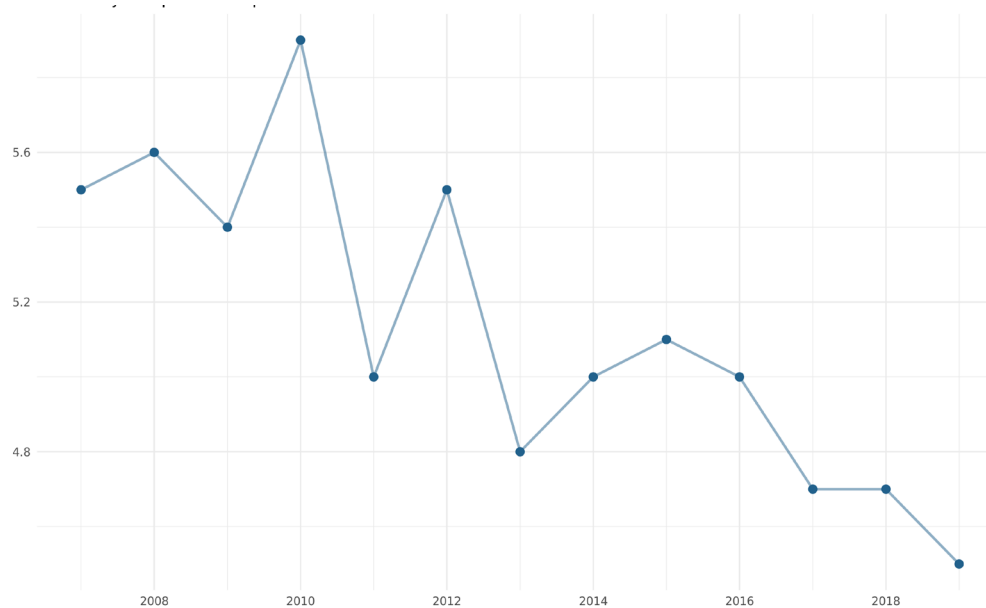
Ubicación

Una vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. A la vez, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contami-

nación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes. Los asentamientos irregulares –agrupamientos de vivienda en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística– carecen de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica y pueden suponer dificultades de acceso a servicios sociales para sus habitantes.

El porcentaje de personas que residen en asentamientos representa una proporción de la población que no accede a una vivienda adecuada. Entre 2007 y 2019, este porcentaje disminuye un punto porcentual, pasando de 5,5% a 4,5%, aunque no se observa un descenso continuo a lo largo de todo el período, registrándose dos saltos al alza (en 2010 y 2012) y un período de leve aumento entre 2013 y 2015.

Gráfico X. Porcentaje de personas que viven en asentamientos

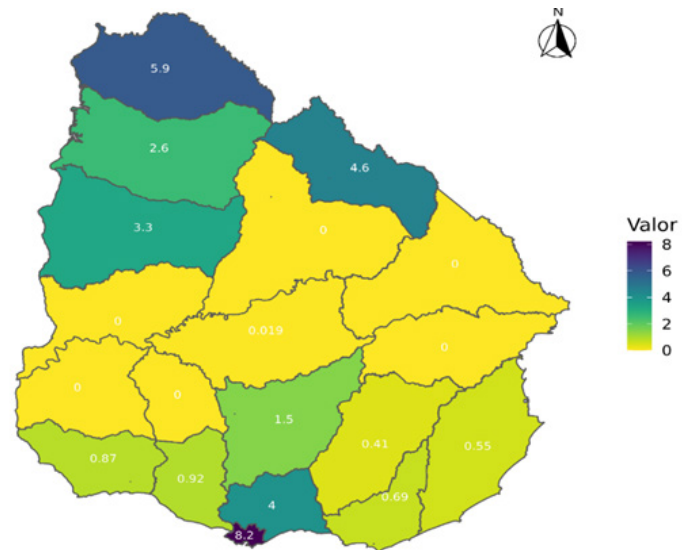


Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2006-2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

Al analizar el porcentaje de personas que viven en asentamientos según departamento, se observa una importante heterogeneidad territorial. en el departamento en el que este porcentaje alcanza un mayor valor es en Montevideo, ubicándose en 8,2%, segui-

do por Artigas (5,9%), Rivera (4,6%), Canelones (4,0%), Paysandú (3,3%), Salto (2,6%) y Florida (1,5%). En los restantes departamentos el porcentaje de personas viviendo en asentamientos no alcanza el 1%.

Mapa I. Porcentaje de personas que viven en asentamientos, según departamento. 2019



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020), Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 2019. Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE>

9. Comentarios finales

El Informe #2 de la serie Mirador DESCA está dedicado al derecho a la vivienda adecuada, asunto que ha cobrado especial relevancia en tiempos en los que las personas están llamadas a “quedarse en casa”. El derecho a una vivienda adecuada no es solo tener un techo sino que abarca dimensiones como la seguridad respecto a la tenencia, la disponibilidad de servicios, los materiales y las facilidades e infraestructura que brindan esa vivienda y su entorno, que los gastos asociados a la vivienda que se habita sean soportables, que sea habitable, es decir, que la vivienda ofrezca un espacio adecuado para todos sus habitantes y que los materiales con los que fue construida sean efectivos en la protección ante el frío, humedad, calor, lluvia, viento y otras amenazas. Asimismo, que la ubicación de la vivienda permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otras prestaciones sociales. En todas estas dimensiones, la pobreza es un factor relevante para marcar la brecha que indica el no goce de este derecho.

En los periodos 1990-1998 y 2006-2018, el Estado uruguayo tuvo un empuje del gasto público anual per cápita en vivienda con un aumento de un 300% en cada etapa, lo que generó un impacto positivo sobre

el comportamiento de los indicadores analizados en este informe. Aun así, persisten brechas que anticipan quiénes serán los que se encuentren con mayores dificultades para enfrentar las crisis. A pesar de los avances en este tema, en todas las dimensiones que comprende el derecho a la vivienda, existe una estratificación y brechas de cumplimiento significativas para la población más pobre y vulnerable.

La recesión asociada a la pandemia agravó la situación económica de miles de personas en Uruguay y es de presumir que las brechas sean más acentuadas en las próximas mediciones. En ese contexto, queda en evidencia la vulnerabilidad de las personas en situación de calle, en condiciones de hacinamiento y sin acceso a agua potable, así como de aquellas que afectadas por la crisis socioeconómica se vieron expuestas a la eventualidad de pérdida de su vivienda. La crisis también plantea el desafío de implementar políticas públicas que apunten a no dejar a nadie atrás en el ejercicio de sus derechos. Este tipo de coyunturas pone en manifiesto la importancia de contemplar las brechas en el ejercicio de los derechos, objetivo adoptado por el Mirador DESCA para percibir los puntos de partida desiguales desde los que las personas enfrentan las crisis.

Lista de acrónimos

ANV - Agencia Nacional de Vivienda

BHU - Banco Hipotecario del Uruguay

BPS - Banco de Previsión Social

CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIVIS - Cartera de Inmuebles para viviendas de interés social

Corte IDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos

DESCA - Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

DINISU - Dirección Nacional de Integración Social y Urbana

DUDH - Declaración Universal de Derechos Humanos

FCS - Facultad de Ciencias Sociales

FECovi - Federación de Cooperativas de Vivienda

FNV - Fondo Nacional de Vivienda

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua

INDDDH - Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

MA - Ministerio de Ambiente

MEVIR - Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre

MVOT - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

OEA - Organización de Estados Americanos

OIT - Organización Internacional del Trabajo

ONU - Organización de Naciones Unidas

PBI - Producto Bruto Interno

PIDCP - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PMB - Programa de Mejoramiento de Barrios

SARS-CoV-2 - Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus

SEN - Sistema Estadístico Nacional

UDELAR - Universidad de la República

UMAD - Unidad de Métodos y Acceso a Datos

INFORME #02

Derecho a la vivienda

FEBRERO, 2022

