

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Derechos del niño y ciencias sociales:
el ejercicio del derecho a la vivienda en el Uruguay 1997-2005**

Francisco Terra
Tutora: Verónica Filardo

2007

Índice de contenido

Introducción	3
Objetivos	7
Objetivo General.....	7
Objetivos Específicos	7
Marco conceptual	8
Documentos de referencia.....	8
Niño, familia y hogar en un enfoque de derechos	10
Las obligaciones asumidas por el Estado	12
Sistematización del enfoque de derechos.....	14
El enfoque de derechos y sus implicancias.....	15
Evolución del ejercicio del derecho a la vivienda según dimensiones	17
Calidad y estado de conservación	18
Número de hogares por vivienda	21
Capacidad locativa.....	23
Instalaciones sanitarias	25
Acceso al agua potable.....	29
Alumbrado Eléctrico	32
Síntesis de la Evolución del ejercicio del derecho a la vivienda en el periodo	
1997-2005	34
Síntesis del periodo 1997-2000.....	34
Síntesis del periodo 2001-2005.....	36
Análisis de la discriminación en el ejercicio del derecho a la vivienda	39
Discriminación territorial	40
Discriminación sexual	42
Discriminación socioeconómica	42
Discriminación etaria.....	44
Estimación de la probabilidad de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda a través de un modelo de Regresión Logística.....	46
Especificación del modelo y las variables a incluir.....	46
Resultados del modelo	48
Resumen y conclusiones	55
Bibliografía	58
ANEXO I	60
ANEXO II	61

Introducción

La presente investigación se propone transformarse en un acercamiento entre dos esferas del conocimiento relativamente aisladas: el enfoque de derechos humanos y la producción empírica de las Ciencias Sociales, en el entendido de que puede ser beneficioso para ambas esferas en tanto productoras de conocimiento y participantes del espacio político nacional e internacional.

En el caso de las Ciencias Sociales, el fundamento de dicha combinación está asociado con la potencialidad que tiene el enfoque de derechos humanos de consolidarse como fuente de validez y legitimidad en los intentos por definir umbrales de bienestar o satisfacción, medir la situación de hogares o personas en relación con ellos, y finalmente, reclamar la necesidad de políticas que aborden las distintas problemáticas.

Por otra parte, el trabajo empírico de las Ciencias Sociales puede contribuir a que el debate general sobre derechos humanos profundice en la dimensión sustantiva de los derechos, avanzando posiciones en el largo camino entre la ratificación formal y el ejercicio pleno.

El desarrollo y las implicancias de estos argumentos vertebran la presente introducción, la cual concluye con una fundamentación de la opción por el derecho vivienda como eje para la evaluación y de la Encuesta Continua de Hogares como fuente de información.

En primer lugar, la pregunta que se intenta responder es ¿Cómo se justifica actualmente la necesidad de políticas sociales desde las Ciencias Sociales?

En tal sentido, la superación de estándares mínimos de calidad de vida socialmente valorados, no sólo puede entenderse como el objetivo final de cualquier proceso de desarrollo, sino que también, podría interpretarse que implica un ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. A partir de los compromisos asumidos, garantizar el libre ejercicio de éstos derechos representa un desafío permanente y una de las mayores responsabilidades del Estado y del Gobierno.

Ahora bien, la existencia de un amplio consenso en torno al carácter deseable de que toda la población realice un goce efectivo de sus derechos, no parece extenderse fácilmente cuando nos dirigimos a establecer *cuáles* serían los umbrales mínimos de bienestar, y principalmente, *cómo* se hace para que toda la población los alcance. Es probable que sea en el ámbito académico, y a partir de los debates sobre orígenes y medición de *la pobreza*, en donde se han discutido con mayor profundidad estos temas, y las posiciones han variado a lo largo del tiempo.

La importancia del ingreso como factor de bienestar, llevó a que una primera instancia se concentraran en esta dimensión la mayoría de las medidas sobre el bienestar de los hogares. Más tarde, y entre otras cosas a partir de la visible volatilidad de los ingresos y su notoria incapacidad para dar cuenta de situaciones de más largo plazo, comenzó a trabajarse con el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este enfoque supone el establecimiento directo de umbrales mínimos de satisfacción de necesidades básicas (saneamiento, alimentación, vivienda, etc.), para luego proceder a la medición de su evolución a lo largo del tiempo.

Dada la complementariedad entre las fortalezas y debilidades de ambos enfoques, su utilización conjunta y articulada fue propuesta por Katzman (1988), y resultó en una tipología de hogares más completa y compleja que las anteriores. Aún así, el enfoque mixto no logra superar algunas de las dificultades inherentes a sus fuentes. En particular, las diferentes capacidades de los hogares para generar

bienestar con un mismo ingreso, y la exigencia de elegir a priori las necesidades valiosas para los hogares que implica el enfoque de NBI.

Fueron principalmente los planteos de Amartya Sen (2003) los que evidenciaron estas debilidades en los enfoques anteriores. El economista no sólo argumentó acerca de la imposibilidad de sustituir bienestar por ingreso, sino que a partir de su concepción del desarrollo como ampliación de las libertades individuales, incluyó la dimensión subjetiva como una más de las dimensiones a considerar en cualquier medición del bienestar. Según el autor, el necesario reconocimiento de la diversidad humana debe ser respetado por las medidas que intenten dar cuenta de su bienestar y los procesos que intenten mejorarlo. Esta diversidad imposibilita que las dimensiones seleccionadas a priori alcancen a cubrir la totalidad de los aspectos que las personas consideran valiosos para su bienestar, los cuáles si pueden ser incluidos (al menos indirectamente) dando cuenta de los aspectos subjetivos del bienestar.

En tiempos recientes, los aportes de Sen han inspirado numerosos trabajos entorno a índices de pobreza multidimensionales: Atkinson, 2003; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Duclos y Sahn, 2001, entre otros.

El breve desarrollo anterior tiene la única intención de mostrar el considerable esfuerzo que desde las Ciencias Sociales, tanto a nivel nacional como internacional, se ha realizado en la conceptualización y medición del bienestar. Al mismo tiempo, muchos de estos esfuerzos tienen por resultado el desarrollo de políticas fundadas en sus recomendaciones. Pero, ¿Cómo se justifican estos esfuerzos? Y ¿Cuáles son los argumentos más frecuentes en el desarrollo de las políticas?

Históricamente, tal vez el conjunto de argumentos más redituable haya devenido del énfasis en los “problemas sociales” asociados a la “desintegración” o los “peligros” vinculados a la “anomia”, los “desajustes” y las “disfuncionalidades”. En los días que corren, el lenguaje económico ha colonizado la esfera pública y la moda ordena hablar de “inversión social”, aunque las ideas de fondo sean muy similares.

En definitiva, parecería que la conveniencia (“social”, “democrática”, “capitalista”, “socialista”, “desarrollista”, etc.) y el deber moral (“cristiano”, “humanista”, “demócrata cristiano” o “filantrópico”) han tenido prioridad frente al enfoque de derechos a la hora de conceptualizar, medir y proponer políticas en relación con el bienestar o la satisfacción de necesidades humanas.

El enfoque de derechos no suprime ni sustituye las discusiones sobre los estándares del bienestar y su medición, pero sí modifica de manera definitiva el *porqué* de las mismas. Y en cuanto a las políticas que buscan difundir el goce de esos derechos, el enfoque introduce la necesidad de tener un Monitoreo y Evaluación de las mismas, y de estar permanentemente discutiendo los alcances en su difusión e impacto.

Pero un enfoque desde los Derechos Económicos Sociales y Culturales, no sólo afecta al debate sobre las políticas sociales en sí, si no que hace a la totalidad de la orientación con que se producen y distribuyen los bienes materiales y simbólicos dentro de una sociedad; cuya difusión pasa a ser el norte obligado, y cuyas discusiones deben centrarse en el *cómo*.

Por otra parte, el presente trabajo se desarrolla sobre la base de entender que, el ejercicio de sus derechos por parte de una población, es un problema social, económico, político y cultural, antes y después de ser un problema jurídico. No por otro motivo es que se propone medir qué porcentaje de los niños realizan un goce efectivo de su derecho a la vivienda, aún cuando hay documentos con más de cincuenta años que lo consagran y políticas aún más antiguas que lo abordan.

En este sentido y en la esfera de los derechos humanos, la distinción entre la consagración formal y el ejercicio real de un derecho, debe ser tan sólo el comienzo de un viaje que tiene como estaciones obligadas: la definición operativa de *qué significa* ejercer ese derecho, *quiénes* no lo ejercen y *cómo* se pueden lograr cambios definitivos en esa situación.

Ahora bien, una vez en el marco de este enfoque, ¿Porqué elegimos evaluar el ejercicio del derecho a la vivienda y no otro?. Y, ¿Cómo se fundamenta la elección de la Encuesta Continua de Hogares para obtener los insumos necesarios en materia de información?

El objetivo inicial de este trabajo era crear un sistema de indicadores que diera cuenta de la evolución de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales, y ensayar con él una evaluación para el periodo 1997-2005¹. Pero, las limitaciones de espacio² y las particularidades que asume el tema vivienda en una aplicación cuidadosa del enfoque seleccionado, nos llevaron a la convicción de que era mejor profundizar en las implicancias de la propuesta para este tema, y no sobrevolar de manera rápida y superficial en un conjunto más amplio de temas. De todas formas, el camino queda trazado para su futuro recorrido y, a tales efectos, en el Anexo I se adjunta una agrupación preliminar de los restantes DESC pasibles de un esfuerzo similar.

Por otra parte, la elección se sostiene sobre la concepción de que la vivienda es un bien que tiene numerosas cualidades: presta una importante cantidad de servicios, satisface un conjunto significativo de necesidades y se encuentra, a su vez, vinculado de forma directa con el ejercicio de distintos derechos, claramente identificables. La vivienda nos brinda protección y abrigo de las inclemencias del tiempo, nos permite descansar, estudiar, jugar, pensar, tener intimidad, higienizarnos, fabricar y consumir alimentos, etc. Pero también, nuestra vivienda dice muchas cosas acerca de nuestra ubicación en la sociedad, al tiempo que puede servirnos de refugio frente a sus presiones.

La vivienda entonces, tiene el potencial de promover el desarrollo de un niño facilitando su acceso a todas estas actividades y beneficios, y por defecto, por ausencia o carencias, tiene también el poder de negárselos. De manera que la importancia de la vivienda en tanto bien, nos traslada al centro de las discusiones acerca de cómo se producen y distribuyen los bienes en una sociedad determinada, al tiempo que promueve una visión integral de los derechos (desarrollada en el marco conceptual a partir del principio de indivisibilidad) aportando información sobre dimensiones tan relevantes como: educación, salud, recreación y desarrollo.

No obstante ello, el derecho a la vivienda se ejerce además, en el seno de un hogar, es decir, es indivisible a partir de esta unidad. De manera que la concentración en el tema vivienda pone de relieve la importante cuestión de que el ejercicio de un derecho jamás es un hecho aislado, individual y abstracto, si no que se desarrolla (o no) en un contexto y en atención a un conjunto de relaciones con otras personas e instituciones.

La Encuesta Continua de Hogares desarrollada por la División de Estadísticas Sociodemográficas del Instituto Nacional de Estadística, aparece como una fuente privilegiada para realizar la evaluación que se propone en el presente trabajo.

¹ La opción por este periodo de referencia se justifica a raíz de que en el año 1995, el Estado uruguayo presentó su informe quinquenal sobre la situación de los derechos del niño en Uruguay, y en el año 1996, el Comité de Derechos del Niño de Ginebra respondió al informe uruguayo con numerosas observaciones y recomendaciones, cuyo impacto pudiera haberse observado a partir de 1997. Asimismo, al momento de realizar este trabajo, los datos de la Encuesta Continua de Hogares 2005 son los últimos disponibles.

² Cuarenta carillas es el número que figura en el reglamento de monografías.

En primer lugar, no sólo se trata de la principal fuente de datos secundarios para las Ciencias Sociales del Uruguay, si no que además, es implementada en forma exclusiva por el Estado, a partir de una oficina que depende directamente de Presidencia de la República.

Entre los años 1997 y 2005, la ECH fue implementada todos los años a nivel nacional, con un promedio aproximado de 20 mil hogares entrevistados y con una representatividad que pasó de las localidades de más de 900 habitantes, a las localidades con más de 5 mil en el año 1998. En relación con el tema vivienda, el formulario aplicado sufrió importantes modificaciones en el año 2001, y algunas menores para el año 2004.

En este sentido y de acuerdo con los objetivos que se desarrollan más adelante, el análisis de la información disponible en relación con el ejercicio del derecho a la vivienda en todas sus dimensiones, es tan importante como el análisis de la información no relevada por la Encuesta. La pregunta es, ¿la obligación del Estado de garantizar el ejercicio efectivo de la población de sus derechos, no debería incluir la obligación de producir información confiable, completa y transparente para posibilitar su seguimiento?

Tanto a la hora de evaluar las modificaciones introducidas al formulario de la ECH, como al momento de desarrollar un análisis acerca del principio de no-discriminación en el ejercicio del derecho a la vivienda, podremos obtener algunas respuestas parciales a esta interrogante. Por el momento, sabemos que no existe información sistemática³ acerca de los niños e situación de calle, tal vez, la mayor violación observada en relación con este derecho. Por lo tanto, a las restricciones propias de las localidades representadas por la encuesta, se suma la imposibilidad de dar cuenta de la situación de los niños en condiciones más vulnerables.

³ Para los interesados en la temática ver la publicación de Gurises Unidos "Niñez y adolescencia en situación de calle: Aportes a la reflexión en el marco de las actuales reformas", Gurises Unidos - UNICEF - Programa de Atención al Niño en la calle/INAME, Mdeo., 1996.; y, para una investigación más reciente, ver el Informe del Mides "Primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo", disponible en http://www.mides.gub.uy/internas/eva_prog/index.html

Objetivos

Objetivo General

Promover el acercamiento entre el enfoque de Derechos Humanos y la producción empírica de las Ciencias Sociales en el Uruguay, contribuyendo al debate nacional sobre el diseño y la evaluación de las políticas que involucran a la infancia y, aportando insumos empíricos y conceptuales que puedan ser de utilidad tanto para los gobiernos, como para la Sociedad Civil organizada, la Academia de las Ciencias Sociales, los medios de comunicación y los ciudadanos.

Objetivos Específicos

1. Construir un conjunto articulado de indicadores que permitan dar cuenta de la evolución temporal del ejercicio efectivo de los niños de su derecho a la vivienda.
2. Describir la evolución del ejercicio efectivo por parte de los niños de su derecho a la vivienda, entre los años 1997 y 2005.
3. Identificar los alcances y limitaciones de la Encuesta Continua de Hogares para dar cuenta del ejercicio efectivo de su derecho a la vivienda por parte de los niños en el Uruguay.

Marco conceptual

El derecho a la vivienda es uno más de los derechos económicos, sociales y culturales -en adelante DESC- de la infancia y, siempre que hablemos de ellos surgirán tres documentos como referencia inevitable, en orden cronológico: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Fundamentar ésta selección de documentos es el primer objetivo del presente marco conceptual, y para ello, comenzaremos con una breve descripción de los mismos. Una vez conocidos los documentos, la segunda etapa consistirá en la elaboración de una propuesta de articulación entre los mismos y una precisión de lo que en esta investigación se asumirá como “enfoque de derechos”, definición que pasará a funcionar como eje conceptual de toda la investigación. Finalmente y a modo de cierre del marco conceptual, se presentan las implicancias del enfoque definido y de los documentos seleccionados.

Documentos de referencia

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, no sólo representa un momento clave en la historia del siglo XX, sino que se transformó en el punto de partida y pilar fundamental de todo el desarrollo posterior de los derechos humanos. En lo que refiere a Uruguay, la aceptación universal de este instrumento le confiere la condición de “doctrinas generalmente admitidas”⁴ por lo que gozan plenamente de la protección constitucional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, fue concebida desde un inicio como un

“... ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.”⁵

La Declaración introduce, tempranamente, una distinción fundamental para el presente trabajo, la distinción entre el reconocimiento *formal* de un derecho y, el *ejercicio efectivo* por parte de su beneficiario. Más adelante volveremos sobre dicha distinción pero lo importante a resaltar en este punto es que, más allá de su carácter inespecífico y de su anterioridad temporal, la Declaración Universal de Derechos Humanos es el marco general a partir del cuál se desarrollan todas las normativas posteriores, y por ende, una referencia obligada para cualquier marco conceptual que pretenda aplicar un enfoque de derechos.

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también fue aprobado por una resolución de la Asamblea General de las

⁴ Art. 332 de la Constitución.

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclama inicial.

Naciones Unidas⁶, y entró en vigor el 3 de enero de 1976. En Uruguay fue ratificado por la ley 13.751 del 11 de julio de 1969. Es a partir de su concepción que los DESC se definen y consolidan como un grupo particular de derechos que, dadas sus características especiales, requieren de un tratamiento específico.

Pero, como veremos más adelante, la definición y promoción de un conjunto específico de derechos se encuentra muy lejos de ser la única contribución del PIDESC al desarrollo de las normas internacionales de derechos humanos. A modo de ejemplo, en el artículo 2 del Pacto aparece por primera vez el compromiso de los Estados de disponer “hasta el máximo de los recursos” para “lograr progresivamente (...), la plena efectividad de los derechos” en él reconocidos, idea que se reproduce casi textualmente en el artículo 4 de la CDN.

El tercer documento a describir tal vez sea, por un conjunto de motivos que intentaremos establecer con la mayor precisión posible, el más importante de los tres. La Convención sobre Derechos del Niño, ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989, entró en vigor el 2 de setiembre de 1990, y fue ratificada por Uruguay a través de la ley 16.137, el 28 de setiembre del mismo año. Según UNICEF, además de ser el tratado de derechos humanos más ratificado y en menor plazo, la Convención

“reúne en un sólo cuerpo legal derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como componentes complementarios y necesarios para asegurar la protección integral del niño.”

(...)

“Dos ideas fuerza recorren su contenido: - la consideración del niño, la niña y el adolescente como sujetos plenos de derechos; y, - la consideración de los niños como personas con necesidad de cuidados especiales, lo que supone que, por su condición particular de desarrollo, además de todos los derechos que disfrutaban los adultos, los niños tienen derechos especiales.”

(...)

“La CDN no es el único acuerdo internacional sobre la infancia, pero sí es el primer tratado de derechos del niño que obliga a los gobiernos que la ratifican a actuar. En ese sentido, se dice que la Convención es vinculante, porque además de reconocer los derechos de la infancia y la adolescencia, los gobiernos se comprometen a ejecutar acciones para que los mismos sean ejercidos”⁷

La alteración del estilo que implica la extensión de las citas, se justifica a partir de su contribución a los argumentos que aquí pretendemos desarrollar. En efecto, el primer fragmento ilustra la idea de que la convención es una suerte de “síntesis” o “acumulación” de las etapas anteriores en materia de derechos humanos. El segundo fragmento reconoce la integración que hace la convención del resto de los derechos humanos de los niños y, al mismo tiempo, destaca las cualidades especiales de la infancia y la especificidad de su normativa particular. Finalmente, basta con repasar algunos de los artículos de la Convención para comprender cual es el alcance del mentado “carácter vinculante”⁸ y del compromiso de los Estados a actuar.

En este sentido, retomando los planteos del PIDESC, el artículo 4 de la CDN plantea lo siguiente

⁶ A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 49, ONU Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3.

⁷ UNICEF, 2004, p. 7.

⁸ La CDN tiene carácter vinculante en tanto incluye un conjunto ineludible de obligaciones para los Estados que la ratifican. El contenido y la forma de operar de estas obligaciones son el motivo principal de los párrafos siguientes.

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”⁹

No obstante ello, la CDN prevé sus propios mecanismos para el Monitoreo de los mandatos incluidos en su contenido. Así es que el artículo 44 especifica que

“1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:

a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención;

b) En lo sucesivo, cada cinco años.

2. Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.”¹⁰

La CDN es entonces, el tratado de derechos humanos más ratificado, está ratificado por Uruguay, tiene un carácter vinculante, incluye los avances de las anteriores normativas de derechos humanos y propone una visión integral de los mismos y, es específico de la infancia. Estos parecen motivos suficientes como para tomarla como eje principal y primera referencia de la presente investigación, secundada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Más allá de que en algún caso puntual necesitemos recurrir a tratados o resoluciones específicas, en particular, pueden ser de utilidad las “Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño” realizadas a Uruguay en octubre de 1996, como fuente complementarias para alguna interpretación.

Niño, familia y hogar en un enfoque de derechos

La definición de niño tal vez sea la primer implicancia directa de la fuente que hemos elegido. Según la CDN “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad”¹¹. Más allá de que esta sea nuestra referencia permanente, es posible que derechos específicos asuman un carácter diferente según la edad del niño, lo cual repercute en la selección de los indicadores. Esto resulta bastante evidente para las vinculaciones del tema vivienda con las áreas de salud y educación, pero de todas formas, los cortes por tramos de edad serán puntualmente fundamentados cuando corresponda.

⁹ CDN, art. 4.

¹⁰ CDN, art. 44.

¹¹ CDN, art. 1.

Una vez definido el concepto de niño, es importante aclarar que en la presente investigación los indicadores corresponderán a la unidad “hogar” y no a la unidad “niño”. En este mismo sentido, muchas veces hablaremos del “total de niños que viven en hogares” con determinada característica. Esto, no es simplemente una limitación de la opción por la fuentes de datos escogida (Encuesta Continua de Hogares), si no que también proviene de las referencias conceptuales que hemos elegido. En este sentido, las siguientes citas permiten observar como ha evolucionado la idea de “familia” a través de los distintos documentos de derechos humanos.

“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.”¹²

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo.”¹³

“1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.”¹⁴

También a la hora de hablar de “familias”, la CDN incorpora las conceptualizaciones anteriores y agrega nuevos elementos. De esta forma, no sólo se refiere a la típica familia nuclear compuesta por padres e hijos, si no que abre la posibilidad de contemplar distintos arreglos familiares a través de la idea de “representantes legales”. Ahora bien, ninguna de las fuentes disponibles permite ser estrictos en la aplicación de los términos propuestos por estos documentos. Ya que, más allá de las responsabilidades establecidas para ambos padres, las posibilidades de los datos son muy limitadas cuando pasamos a categorías más complejas como “familia” o “representantes legales”. En otras palabras, dadas las fuentes disponibles, hoy resulta imposible para un sistema de indicadores dar cuenta de sí, por ejemplo, los “representantes legales” cumplen con la “responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño” ó si reciben de parte del Estado la “asistencia apropiada (...) para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño”. Esta es otra de las inadecuaciones entre el enfoque de derechos y la información producida a nivel público.

En efecto, la resolución del problema que plantea la distancia entre cualquier fuente de datos que se presente por hogar, y la identificación del representante legal de los niños en ese hogar, supera ampliamente las aspiraciones del presente trabajo, y sería tema para más de una investigación específica. Lo

¹² Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 16.

¹³ PIDESC, art. 10.

¹⁴ CDN, art. 18.

importante a señalar aquí, es que buena parte de los derechos de los niños se ejercen (o no) en el seno de un hogar, y no son divisibles más allá de esta unidad; de esto trataremos de dar cuenta con los indicadores propuestos.

Las obligaciones asumidas por el Estado

Las obligaciones asumidas por los Estados que ratifican los documentos de derechos humanos con los que venimos trabajando, representan la segunda implicancia fundamental de la selección realizada. En este sentido, existe una primera distinción que presenta dos escenarios de discusión esencialmente diferentes¹⁵. En un nivel que podríamos denominar *formal*, la ratificación de las normas internacionales de derechos humanos por parte de un Estado, supone la inmediata adecuación de su legislación interna, suprimiendo las normas que contradigan el tratado y ajustando la redacción de las restantes. Esto incluye al Uruguay, en donde las normas internacionales se encuentran en la cúspide del orden jurídico.

Es decir que más allá de las discusiones e interpretaciones propias del derecho, la compatibilidad de la normativa nacional con la internacional es una obligación inmediata de los Estados que ratifican un tratado. Ahora, al hablar de la implementación o del *ejercicio efectivo* de los derechos, la discusión se torna un tanto más compleja. Veamos el contenido de la normativa. La Asamblea General de las Naciones Unidas proclama la Declaración Universal de Derechos Humanos como un

“... ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.”¹⁶

La idea de que “los pueblos (...) aseguren por medidas progresivas (...) su reconocimiento y aplicación universales y efectivos” es lo más próximo a un compromiso que aparece en la proclama de la Declaración; pero ya en los *considerandos* del propio documento, se puede apreciar un pequeño avance en materia de asignación de responsabilidades.

“Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre”¹⁷

En relación con el compromiso de los Estados en el cumplimiento efectivo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, el artículo 2 del PIDESC expresa lo siguiente

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios

¹⁵ Siempre hablando de DESC.

¹⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclama inicial.

¹⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, considerandos.

apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”¹⁸

La redacción del artículo es sumamente interesante para nuestro trabajo, en tanto incorpora las dimensiones de las medidas tomadas, los recursos dispuestos y, principalmente, el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos reconocidos. Es decir, la evolución temporal de los indicadores no podrá ser interpretada en sí misma, sino en relación con la idea de “logro progresivo”. Según este esquema, los Estados no sólo están obligados a la adopción de medidas “especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga”, si no que aún cuando este requisito se cumpla, los retrocesos en el ejercicio efectivo de sus derechos por parte de los niños deben seguir siendo motivo de preocupación e inquietud. El artículo 4 de la CDN recoge la misma idea en una redacción muy similar.

En este mismo sentido, los investigadores responsables del “Estudio sobre armonización legislativa conforme a los TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR URUGUAY u otras normas legales con fuerza vinculante” concluyen que

“...los tratados de derechos humanos comportan para el Estado dos obligaciones básicas: 1. Respetar los derechos protegidos. 2. Garantizar el goce y pleno ejercicio de esos derechos.”¹⁹

En particular, en relación con el PIDESC los autores afirman que

“Al ratificar por ley el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), el Estado uruguayo se comprometió a adoptar medidas -tanto por su cuenta como mediante la asistencia y la cooperación internacional- especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados (inclusive la adopción de medidas legislativas), la plena efectividad de estos derechos.

La argumentación de que el reconocimiento de este tipo de derechos es una mera enunciación programática ya no es de recibo, y la doctrina, por el contrario, ha reconocido su interdependencia con los derechos civiles y políticos, su autoejecutabilidad y la obligación de los Estados de adoptar medidas para su satisfacción. Si bien se admite que dichas medidas sean progresivas, las mismas requieren que se les dedique hasta el máximo de los recursos disponibles.

Estas obligaciones fueron destacadas por el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en la Observación N° 3 del PIDESC, la cual comenta la índole de las mismas señalando que “estas obligaciones incluyen tanto lo que cabe denominar (siguiendo la pauta establecida por la Comisión de Derecho Internacional) obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado”^{20 21}

(...)

“Es necesario precisar que el concepto de progresividad excluye expresamente la regresividad, es decir, el actuar en desmedro del derecho ya alcanzado.”²²

¹⁸ PIDESC, art. 2.

¹⁹ Bardazzano, et all. 2006, p. 103.

²⁰ Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales; comentario general N° 3: Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Partes (art. 2, párr. 1), 14/12/90.

²¹ Bardazzano, et all. 2006. pág. 104.

²² ídem. Pág. 110.

En atención a las últimas líneas de la cita, la valoración de la evolución temporal en el goce efectivo de los derechos, tanto en el caso de la vivienda como en otros temas, deberá realizarse con la expectativa de observar una obtención progresiva de resultados por parte del Estado.

Sistematización del enfoque de derechos

Tal como se indicara en la introducción del presente marco conceptual, una vez articulados los documentos propuestos y, discutidas las obligaciones asumidas por el Estado con su ratificación, corresponde ahora que nos concentremos en precisar lo que denominaremos a lo largo de toda la investigación “enfoque de derechos”. En el marco de la presente investigación, entenderemos por enfoque de derechos cualquier enfoque que construya, ordene, presente e interprete la información en atención a los siguientes principios:

1. **Indivisibilidad:** los derechos humanos son indivisibles en dos sentidos. En primer lugar no existe jerarquía entre los diferentes tipos de derechos. Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son de igual necesidad para una vida digna. En segundo lugar, no se pueden suprimir algunos derechos con el fin de promover otros. Los derechos civiles y políticos no pueden ser violados para promover los derechos económicos, sociales y culturales y tampoco puede darse el caso inverso.
2. **Interés superior del niño²³:** Los “intereses superiores” abarcan todas las decisiones que afectan a los niños y niñas. Esto incluye las acciones tomadas por el Estado, por las autoridades y por cualquier institución privada. Se deben desarrollar procedimientos que garanticen que los gobiernos y los órganos que toman decisiones consideren el interés superior del niño antes de adoptar acciones que los afecten. Los niños deben ser la consideración principal cuando se asignen y movilicen recursos.
3. **Supervivencia y desarrollo²⁴:** Todo niño tiene derecho a la vida. El Estado tiene la obligación de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño. Uno de los conceptos básicos de la CDN es que los niños traen consigo el potencial para su propio desarrollo. Este artículo establece que a todo niño se le deberá permitir desarrollar plenamente su potencial y se le brindará apoyo para tal efecto.
4. **No-discriminación²⁵:** según el artículo 2 de la CDN los derechos deben hacerse efectivos “sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.
5. **Participación²⁶:** los derechos humanos establecen el derecho del individuo a participar de la vida política y cultural. Todos tienen derecho a participar, contribuir y gozar del desarrollo. La participación del niño es una meta en sí misma. Los niños tienen el derecho de intervenir e involucrarse en las decisiones que tienen impacto en sus vidas. Por lo

²³ Artículo 3, CDN.

²⁴ CDN, art. 6.

²⁵ CDN, art. 2.

²⁶ CDN, art. 12.

tanto, los niños y sus familias necesitan estar informados acerca de sus derechos y contar con oportunidades para expresar sus puntos de vista. De manera que se reconoce a los niños como actores sociales tanto al nivel de sus propias vidas como a escala social.

La indivisibilidad de los derechos es uno de los principios fundamentales de la doctrina internacional de los derechos humanos (Bardazzano, et all. 2006), mientras que restantes cuatro principios escogidos conforman las “disposiciones marco de la CDN y son importantes para su estructura general”²⁷.

Una vez explicitado el enfoque, conviene ahora pasar a analizar sus implicancias en la construcción de un conjunto articulado de indicadores que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

El enfoque de derechos y sus implicancias

En primer lugar, el principio de indivisibilidad de los derechos nos plantea el desafío de pensar en las múltiples relaciones que se puedan establecer entre el derecho a la vivienda y los restantes derechos con los cuales se puedan establecer vinculaciones, al menos, en dos sentidos específicos: por un lado, evitar asumir como logro avances en el ejercicio de un derecho que impliquen retrocesos en otros derechos; y por otro, plasmar en la selección de indicadores y en la interpretación de los resultados, la importancia del ejercicio de derechos que tienen repercusiones en otros derechos.

En segundo lugar, la CDN en su artículo 2 plantea uno de los principios que serán transversales a todo el documento: el principio de no-discriminación.

“Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.”²⁸

En el mismo artículo y casi con idéntica redacción, el mismo principio aparece tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en el PIDESC. La previsión de una posible discriminación en la violación de los derechos, ya desde el propio articulado de los documentos, tiene dos implicancias fundamentales para la presente investigación. En primer lugar, y en la medida que los datos lo permitan, los indicadores siempre deberán contemplar la posibilidad de que exista un eje de discriminación en la violación de los derechos a evaluar. Y, en caso de constatarse la presencia de un factor de discriminación en las dificultades de un conjunto de niños para gozar de sus derechos, deberá interpretarse que estamos frente a una doble violación: la del derecho en particular, y la del principio de no-discriminación.

La segunda implicancia fundamental del principio de no-discriminación tiene que ver con la alteración del lugar que ocupan algunas variables en Ciencias Sociales. Desde un enfoque de derechos, la explicación de las dificultades en el goce a partir de características particulares de la población como origen social o

²⁷ Save the Children 2002. Págs. 16 a 18.

²⁸ CDN, art. 2.



posición económica, no puede ser nunca el final de un trabajo científico, si no tan sólo el reconocimiento de una doble violación de derechos que el Estado y la sociedad se han comprometido a superar.

Fiel al enfoque escogido, la presente investigación intentará identificar la posible existencia de factores de discriminación en las descripciones a realizar, pero sin asignarles un valor explicativo. Lo anterior, proviene no sólo de reconocer la complejidad metodológica y conceptual de cualquier intento de explicación en Ciencias Sociales, si no también y principalmente, de asumir que desde un enfoque de derechos, los factores de discriminación deben discutirse con una orientación unívoca hacia su superación.

En tercer lugar, Alejandro Cussiánovich (2002) nos plantea las implicancias en relación con el principio de participación

“El derecho de los niños a participar en todo lo que les concierne, es clave para asegurar el cumplimiento de los demás derechos y garantizar la vigencia del principio de interés superior de la niñez, y se ha convertido en el fundamento de un trabajo con enfoque de derechos.”²⁹

“El protagonismo pertenece al mundo de la cultura y su carácter histórico-cultural se hace más evidente si se trata de la infancia. Posee carácter cultural, en primer lugar, porque el protagonismo de los niños parece no formar parte reconocida en las prácticas sociales y específicamente culturales en las sociedades dominantes; en segundo lugar, porque contradice a una cultura que proclama la universalidad y la igualdad de los derechos del hombre y el ciudadano y, en la práctica, se los niega a los niños; y en tercer lugar, porque dichas sociedades dominantes desconocen a la infancia como portadora de creatividad, de pensamiento productivo y, de este modo, se priva de la contribución que los niños pueden hacer, en razón de lo que viven y sienten, al no tener en cuenta sus percepciones, producciones, juicios y acciones”³⁰

En el enfoque de derechos que aquí proponemos, el pasaje de los niños de objetos a sujetos de derecho no puede ser independiente de su emergencia en tanto actor social. Retomando la discusión sobre el lugar de las variables sociales en este enfoque, vale la pena señalar que la búsqueda de explicaciones acerca de los magros resultados en materia de acceso al ejercicio efectivo de los derechos de un conjunto de la población, debe iniciarse por el análisis de la incidencia política de ese mismo conjunto. En otras palabras, si bien se trata de una investigación con objetivos de carácter descriptivo, el enfoque aplicado demanda que las sugerencias para nuevas investigaciones -en particular, para aquellas que busquen “explicaciones”- se orienten hacia el esclarecimiento de las relaciones entre las oportunidades de participación social y los resultados obtenidos en el ejercicio efectivo de los DESC.

²⁹ Cussiánovich, Alejandro y Márquez, Ana María, 2002, p. 5.

³⁰ Ídem, p. 58.

Evolución del ejercicio del derecho a la vivienda según dimensiones

1997-2005

El derecho a una vivienda digna ha sido consagrado por numerosos documentos de derechos humanos, y en particular, por los que hemos escogido como referencia para la presente investigación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra el derecho a la vivienda en su artículo 25, mientras que el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, lo hacen en sus artículos 11 y 27, respectivamente.

Ahora bien, de acuerdo con la definición del enfoque de derechos propuesta en el marco conceptual, para asumir si un niño realiza o no un ejercicio efectivo de su derecho a una vivienda no sólo alcanza con observar si habita o no en una vivienda, si no que además, es necesario observar en que medida está vivienda habilita al ejercicio de los restantes derechos que se pueden vincular con ella (principio de indivisibilidad) y para los cuales existe información disponible.

En relación con las dimensiones a partir de las cuales se puede evaluar una vivienda, Carlos Casacuberta (2006) se detiene en las siguientes:

“La vivienda es un bien muy especial, que brinda a los hogares un flujo de servicios diversos, que van desde abrigo hasta privacidad, seguridad e independencia entre otros. (...) Al acceder a una vivienda se accede también a su entorno inmediato, a la disponibilidad de servicios, de medios de transporte público, etc. Se trata entonces de un bien muy heterogéneo en ubicación, tamaño, calidad, etc.”³¹

En una primera instancia entonces y además del acceso a la vivienda, nos van a interesar tanto los *servicios* a los que se accede desde una vivienda determinada, como su capacidad de brindar *privacidad, seguridad e independencia* a sus habitantes. En forma complementaria, Raquel Szalchman (1999) en un trabajo para CEPAL, expresaba:

“Para determinar hasta qué punto las necesidades de vivienda de la población están satisfechas, se requiere tomar en cuenta dos factores. En primer lugar se debe estimar en qué medida la cantidad de viviendas existentes es suficiente como para albergar a la totalidad de la población de un país. En segundo lugar se requiere que las viviendas cumplan con ciertos estándares mínimos con el objeto de ofrecer una calidad de vida adecuada a sus habitantes.”³²

Considerando que, como vimos, el acceso a un nivel de vida adecuado es un derecho consagrado para los niños a partir de la CDN, las dimensiones en que una vivienda se asocie con calidad de vida para sus habitantes, también serán de nuestro interés. Buscando cuantificar el déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas en el Uruguay, Szalchman (1999) nos aporta más elementos en relación con las dimensiones a observar.

“En síntesis, este estudio considera que el déficit cuantitativo incluye tanto los hogares que comparten una vivienda, como aquellos que ocupan viviendas de un carácter muy precario.”³³

³¹ Casacuberta, 2006. págs. 1 y 2.

³² Szalchman, 1999, pág. 9.

³³ Szalchman, 1999, pág. 10.

“La definición clásica de déficit cualitativo engloba a aquellas viviendas que son de calidad insatisfactoria en relación a ciertos criterios básicos. Tres variables se toman habitualmente en cuenta para caracterizar éste déficit: disponibilidad de servicios públicos, estado material de la construcción y hacinamiento. Las tres variables por sí solas o en conjunto son determinantes claves de la calidad de vida de las personas y cuando presentan insuficiencias convierten a las personas que habitan este tipo de viviendas en demandantes potenciales de viviendas. En este estudio se considera que es condición suficiente para la existencia de un déficit cualitativo la deficiencia en alguna de éstas variables.”³⁴

Para la autora, las dimensiones a observar en una vivienda serían: número de hogares, disponibilidad de servicios públicos, estado material de la construcción³⁵ y hacinamiento. En relación con la “estimación de insuficiencia de servicios” el documento establece que

“...se considera que la vivienda dispone de agua siempre que ésta provenga de una red general; la disponibilidad de luz esta asociada a la conexión eléctrica pública y la de alcantarillado se define como servicio sanitario con descarga instantánea de agua.”³⁶

En suma, las dimensiones a considerar para evaluar el ejercicio de los niños del derecho a la vivienda, son las siguientes: calidad y estado de conservación, uso compartido, capacidad locativa, servicio sanitario, acceso al agua potable y acceso al alumbrado eléctrico.

A continuación, se desarrollan los argumentos que justifican la inclusión de cada una de las dimensiones y, se observa la evolución de las mismas en el período 1997-2005 a partir de los datos brindados por la Encuesta Continua de Hogares.

Los datos se presentan según dos aperturas: la primera, con apego estricto al enfoque que hemos elegido, nos muestra los resultados para el conjunto de la población menor de 18 años, la segunda se concentra en la población menor de 5 años, y se propone enriquecer la presentación de la información con una periodización más propia de otras disciplinas (salud y educación, por ejemplo) y al mismo tiempo, problematizar la incidencia de los cortes etarios en los resultados de una evaluación de estas características.

Finalmente y luego del análisis para cada una de las dimensiones, se presentan dos metodologías alternativas y complementarias para realizar una síntesis del periodo.

Calidad y estado de conservación

La calidad de los materiales con que fue construida y, su estado de conservación en un momento determinado, son dos factores fundamentales para evaluar las prestaciones que una vivienda puede brindar a sus habitantes. Entre otras cosas, la vivienda

“cubre una gama variada de necesidades de los miembros de un hogar, destacándose entre ellas la protección o abrigo contra las inclemencias del tiempo

³⁴ Ídem, pág. 18.

³⁵ Los indicadores de “precariedad” están incluidos en la dimensión de “estado material de la construcción”.

³⁶ Szalchman, 1999, pág. 19.

(temperaturas extremas, viento y lluvia) y contra factores ambientales adversos (polvo, insectos, etc.)”.³⁷

Además de estos y otros aspectos a través de los cuales la vivienda incide en la salud de sus habitantes, Katzman (1995) hace énfasis en el impacto subjetivo de la vivienda

“en términos de sentimientos de privación relativa y de percepción de marginalidad que surgen al contrastar la propia situación con los estándares vigentes en la sociedad de la cual el hogar forma parte”³⁸.

Para el autor, la vivienda es importante tanto en su función de asilamiento del medio natural como en su función de aislamiento del medio social, es decir, como ámbito privado de interacción, y es notorio que tanto la calidad como el estado de conservación de una vivienda tienen incidencia en estas dos dimensiones.

La Encuesta Continua de Hogares dejó de indagar acerca de estos aspectos en el año 2001, y las preguntas sobre calidad de los materiales y estado de conservación de la vivienda recién fueron retomadas por la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA), en su primer módulo del año 2006, pero los datos aún no están disponibles.

Entre 1990 y 2000, la ECH clasificó a las viviendas en: confortables, medianas, modestas y precarias, según una pregunta que indagaba tanto en los materiales de construcción como en las características estructurales de la vivienda. Asimismo, la encuesta daba cuenta del estado de conservación de la misma a partir de las reparaciones que requería una vivienda, obteniendo como resultado una clasificación de las viviendas según necesitaran reparaciones mayores, menores o no necesitaran reparaciones.

En diversos estudios se ha utilizado la combinación de ambas preguntas para dar cuenta de las diferentes situaciones habitacionales de los hogares. En el citado estudio de Szalchman (1999), el déficit cuantitativo de viviendas se definen a partir de considerar tanto los hogares que comparten una vivienda, como aquellos que habitan una vivienda “precaria” o una vivienda que “necesita reparaciones importantes” (excepto por las clasificadas como “confortables”). Asimismo, Hugo de los Campos (2000) elaboró una propuesta alternativa a la medición oficial de las Necesidades Básicas Insatisfechas, en donde utilizó el mismo criterio para definir un umbral crítico en relación con la calidad y el estado de conservación de la vivienda.

El instructivo de la Encuesta Continua de Hogares, define como precaria toda aquella vivienda “Construida con materiales de desecho. Pisos de tierra. Son las viviendas típicas de las zonas de emergencia.”

Según el mismo instructivo, se solicitaba al encuestador que registrara que una vivienda necesitaba de reparaciones importantes cuando constatará en ella “algunas de las deficiencias que siguen:

1. muros agrietados, deslomados, desprendidos total o parcialmente de otros muros de la vivienda, con perforaciones, trozos desprendidos, remojados o carcomidos en su base, maderas podridas, etc.
2. techos desnivelados o hundidos con perforaciones o destrucción parcial, planchas carcomidas por la oxidación, tejas quebradas en gran cantidad, pudrición de las vigas, falta de sujeción adecuada de las planchas (piedras sobre el techo).

³⁷ Katzman, 1995, pág. 26.

³⁸ Ídem. Pág. 27

3. Pisos peligrosamente desnivelados con movimientos al caminar una persona. Tablas podridas o apollilladas. Trozos del pavimento inexistente, hoyos, humedad o barro en pisos de tierra.”

En función de los citados antecedentes y de las respectivas definiciones, en el marco de este trabajo consideraremos que todos los niños que habitan una vivienda precaria o que necesitara reparaciones importantes, es decir, con deficiencias importantes a nivel de calidad y conservación, no están ejerciendo de manera satisfactoria su derecho a una vivienda.

En la siguiente tabla se presenta la evolución del porcentaje de niños habitando en viviendas con problemas de calidad o estado de conservación según la definición anterior y para el periodo 1997 a 2000.

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños según problemas de calidad y conservación de la vivienda				
AÑO	Unidad	Sin problemas	Con problemas	Total
1997	niños	-	-	- ³⁹
	%	69,7%	30,3%	100,0%
1998	niños	467.204	211.386	678.590
	%	68,8%	31,2%	100,0%
1999	niños	441.983	219.546	661.529
	%	66,8%	33,2%	100,0%
2000	niños	417.117	232.298	649.415
	%	64,2%	35,8%	100,0%

Fuente: cálculos propios en base a ECH

Según se puede observar en la tabla, en 1997, en las localidades con más de 5000 del Uruguay, el 30,3% de los niños habitaban en viviendas con problemas de conservación y calidad. Ya para el año 1998, más de 200.000 mil niños residían en viviendas que necesitaban reparaciones importantes o eran precarias. Y, a pesar de la reducción del número total de niños en estas localidades, el número de niños que habitando en estas condiciones sufrió un considerable incremento en el periodo 1997-2000, superando los 232 mil al final del mismo.

También para el año 2000, los niños menores de 5 años viviendo en estas condiciones alcanzaban al 39%. Es decir, los problemas de calidad y conservación de la vivienda parecen tener mayor incidencia en la medida en que consideremos una cota máxima inferior para definir nuestra población objetivo. La siguiente tabla desarrolla los mismos resultados que la anterior, pero esta vez, restringidos a la población menor de 5 años.

³⁹ Los expansores de la ECH para el año 1997 no se encuentran disponibles, por lo cual no es posible obtener una estimación del número absoluto de casos que representan cada situación.

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños menores de 5 años, según problemas de calidad y conservación de la vivienda				
AÑO	Unidad	Sin problemas	Con problemas	Total
1997	niños	-	-	-
	%	67,1%	32,9%	100,0%
1998	niños	142.453	70.700	213.153
	%	66,8%	33,2%	100,0%
1999	niños	133.165	75.986	209.151
	%	63,7%	36,3%	100,0%
2000	niños	122.216	78.243	200.459
	%	61,0%	39,0%	100,0%
Fuente: cálculos propios en base a ECH				

En síntesis, para todo el periodo, aproximadamente uno de cada tres niños menores de 18 años, habitaba en viviendas con problemas de conservación y calidad, es decir, viviendas que ponían en cuestión sus posibilidades de aislamiento tanto del medio natural como del social, y que podían estar repercutiendo de forma negativa en su auto-percepción de privación relativa y marginalidad. Para el año 2000 esta proporción alcanza a cuatro de cada seis niños menores de 5 años.

Número de hogares por vivienda

El número de hogares en una misma vivienda afecta de manera más directa que en la dimensión anterior a la privacidad. Más allá de las características de una vivienda, y en particular, por encima de su capacidad para aislar a sus habitantes del medio exterior, el compartir una vivienda con otro hogar implica una fuerte limitación a la posibilidad de tener privacidad en relación con sus miembros. También puede reportar beneficios e incluso, el compartir una vivienda puede ser una elección libre de ambos hogares, es decir, una opción realizada con gusto.

No obstante ello, los estudios anteriores sobre el tema vivienda han puesto en énfasis en el fenómeno del “allegamiento” como un producto de la necesidad, y poseen fundamentos para ello. A modo de ejemplo, reproducimos el siguiente fragmento del citado trabajo del economista Carlos Casacuberta (2006) sobre el tema de la vivienda en el Uruguay.

“El proceso de constitución de un hogar está muchas veces unido a la posibilidad de acceder a una vivienda, en particular si se trata de una vivienda exclusiva para ese hogar. Según el CPV04⁴⁰, el 98,2% de las viviendas se encuentran habitadas por un único hogar. En términos de hogares, ello se traduce en que el 93% de los hogares no comparte su vivienda con otro. En este sentido, la ENHA no proporciona una imagen distinta con respecto a las dimensiones de la problemática de allegamiento. (...) El allegamiento es uno de los centros de interés usuales en los análisis de la situación de la vivienda en América Latina. (...) En Uruguay se trata de una problemática de dimensiones cuantitativamente más reducidas que en otros países en desarrollo, y en todo caso, se habría reducido en el último período. (...) Según los censos, el número de viviendas que alojan a más de un hogar no sólo ha caído en términos porcentuales, sino que habría descendido en términos absolutos. (...) Ello no obsta a que, a pesar de la baja frecuencia con que ocurre, existen viviendas

⁴⁰ Censo de Población y Vivienda 2004.

(casas de inquilinato) con un número muy alto de hogares, en el orden de las decenas.”⁴¹

En el mismo sentido y como ya lo mencionamos, el trabajo de Szalchman (1999) consideraba que los hogares que compartían una vivienda formaban parte del déficit cuantitativo en esta materia.

Durante todo el periodo 1997-2005 la ECH indagó acerca del fenómeno del allegamiento, por lo cual no tenemos restricciones de datos en este sentido. La siguiente tabla presenta la evolución del porcentaje de niños que habitaban en esas viviendas, para todo el periodo.

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños según el número de hogares en la vivienda				
AÑO	Unidad	Viviendas		Total
		Exclusivas	Compartidas	
1997	niños	-	-	-
	%	96,20%	3,80%	100,00%
1998	niños	662.806	15.784	678.590
	%	97,70%	2,30%	100,00%
1999	niños	645.650	15.879	661.529
	%	97,60%	2,40%	100,00%
2000	niños	633.213	16.202	649.415
	%	97,50%	2,50%	100,00%
2001	niños	667.023	12.231	679.254
	%	98,20%	1,80%	100,00%
2002	niños	642.114	10.195	652.309
	%	98,40%	1,60%	100,00%
2003	niños	636.241	6.330	642.571
	%	99,00%	1,00%	100,00%
2004	niños	630.103	8.071	638.174
	%	98,70%	1,30%	100,00%
2005	niños	608.998	9.224	618.222
	%	98,50%	1,50%	100,00%

Fuente: cálculos propios en base a ECH

Según muestra la tabla, el porcentaje de niños habitando en viviendas compartidas se redujo de forma prácticamente constante entre los años 1997 y 2005. Comenzando en valores cercanos al 4% y culminando con valores próximos al 1%. Lo cual implica que las potenciales afectaciones de la privacidad vinculadas al fenómeno del allegamiento, pueden haber afectado a un número que osciló entre los cinco y los quince mil niños, número que mostró una tendencia decreciente a largo del periodo 1997-2005.

Los resultados son muy similares si nos concentramos en la población menor de 5 años. En efecto, el mencionado porcentaje para este conjunto de la población pasó de 4,8% en 1997 a 1,7% en 2005; el detalle de la evolución anual se presenta en el ANEXO III.

⁴¹ Casacuberta, 2006, págs. 11 a 13.

Capacidad locativa

Considerando que lo importante en la valoración de la capacidad locativa de una vivienda está vinculado a la comodidad con que sus habitantes pueden desarrollar diferentes actividades, dicha valoración no se puede realizar adecuadamente si no es relacionando los espacios de que dispone una vivienda con el número de personas que la habitan. En este sentido, las mayores discusiones en esta materia se han producido a partir la problemática del hacinamiento.

El Sociólogo Raúl Katzman (1995) ha realizado esfuerzos por interpretar las posibles implicancias del hacinamiento, y en particular, sus impactos potenciales en el desarrollo de los niños.

“La densidad de ocupación de la vivienda se expresa en el número de personas por cuarto. A partir de cierto nivel, que en este trabajo hemos definido como más de dos personas por cuarto, se considera que la vivienda presenta condiciones de hacinamiento (...) La situación de hacinamiento implica carencias en una serie de dimensiones de la vida familiar, que pueden ser más o menos graves según la edad, el sexo de los miembros del hogar y las relaciones de parentesco entre los mismos. En su forma más simple -esto es, sin hacer supuestos sobre la composición por sexo, edad y parentesco del hogar- la sobre-ocupación de la vivienda lleva implícita una insatisfacción de la necesidad de privacidad e independencia. En cuanto se agrega la convivencia de sexos surgen problemas de promiscuidad. La presencia de niños plantea problemas a la adecuación del hogar como contexto de socialización y, en particular, pone en duda la capacidad del hogar de cumplir el rol socialmente asignado de complementar el entrenamiento escolar. Las condiciones de hacinamiento, incluso en los casos que van acompañadas de satisfacción respecto a calidad de la vivienda y de las condiciones sanitarias, tienen importantes repercusiones en relación al fracaso educativo porque la falta de espacio dificulta la realización de tareas escolares o la concentración en juegos de tipo educativo que constituyen un rol tan importante en el aprestamiento escolar.”⁴²

Al igual que Katzman (1995), otras investigaciones sobre el tema de la vivienda en Uruguay también se han detenido en la dimensión del hacinamiento y han optado por definir un umbral crítico a partir del mismo criterio (Casacuberta 2006, Szalchman 1999). Desde otro enfoque, Hugo de los Campos (2000) también considera que los hogares con más de dos personas por habitación (excluyendo baño y cocina) tienen una necesidad básica insatisfecha. De manera que, nuevamente y en función de los antecedentes, ese fue el umbral que definimos para el presente trabajo. La siguiente tabla representa la evolución del porcentaje de niños según condición de hacinamiento entre los años 1997 y 2005.

⁴² Katzman, 1995. pág 29.

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños según condición de Hacinamiento				
Año	Unidad	No hacinados	Hacinados	Total
1997	niños	-	-	-
	%	82,00%	18,00%	100,00%
1998	niños	549.634	128.956	678.590
	%	81,00%	19,00%	100,00%
1999	niños	540.712	120.817	661.529
	%	81,70%	18,30%	100,00%
2000	niños	521.899	127.516	649.415
	%	80,40%	19,60%	100,00%
2001	niños	550.260	128.994	679.254
	%	81,00%	19,00%	100,00%
2002	niños	533.516	118.793	652.309
	%	81,80%	18,20%	100,00%
2003	niños	524.005	118.566	642.571
	%	81,50%	18,50%	100,00%
2004	niños	523.285	114.889	638.174
	%	82,00%	18,00%	100,00%
2005	niños	503.230	114.992	618.222
	%	81,40%	18,60%	100,00%

Fuente: cálculos propios en base a ECH

Según muestra la tabla, el porcentaje de niños que viven en condiciones de hacinamiento se ha mantenido relativamente constante (entre el 18% y el 19%) para todo el periodo. Si consideramos la reducción de la población infantil que para estas localidades operó entre 1997 y 2005, podemos observar que la mantada constante en términos relativos supone una reducción en términos absolutos en aproximadamente 14 mil niños menos viviendo en condiciones de hacinamiento.

En la siguiente tabla podemos observar como, en términos relativos, el porcentaje de niños afectados por esta problemática aumenta en la medida en que consideramos únicamente a la población menor de 5 años.

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños menores de 5 años según condición de Hacinamiento				
Año	Unidad	No hacinados	Hacinados	Total
1997	niños	-	-	-
	%	77,70%	22,30%	100,00%
1998	niños	163.065	50.088	213.153
	%	76,50%	23,50%	100,00%
1999	niños	162.504	46.647	209.151
	%	77,70%	22,30%	100,00%
2000	niños	152.558	47.901	200.459
	%	76,10%	23,90%	100,00%
2001	niños	157.826	49.545	207.371
	%	76,10%	23,90%	100,00%
2002	niños	150.229	45.062	195.291
	%	76,90%	23,10%	100,00%
2003	niños	143.578	44.179	187.757
	%	76,50%	23,50%	100,00%
2004	niños	148.995	42.181	191.176
	%	77,90%	22,10%	100,00%
2005	niños	132.956	39.722	172.678
	%	77,00%	23,00%	100,00%
Fuente: cálculos propios en base a ECH				

En síntesis, aproximadamente uno de cada cinco niños habitaba en viviendas con potenciales carencias en materia de espacio e intimidad y que pudieron condicionar de forma negativa tanto su desarrollo afectivo y psicológico, como sus logros y oportunidades en áreas tan importantes como la educación y la recreación. Y la incidencia de esta problemática es aún mayor entre los menores de 5 años, alcanzando al 23% en el año 2005.

Instalaciones sanitarias

Las instalaciones sanitarias de una vivienda incluyen tanto los servicios sanitarios (espacios destinados a eliminación de excretas e higiene personal) como los sistemas para procesamiento y evacuación de excretas. Las características de estas instalaciones, tienen un enorme impacto en el bienestar de los miembros de un hogar y en particular, en su salud.

La incidencia de las instalaciones sanitarias en la morbilidad y mortalidad de una población es un fenómeno largamente estudiado, y muchos trabajos coinciden en señalar una mayor vulnerabilidad de los niños frente a instalaciones inexistentes o inadecuadas. Katzman (1995) retoma el punto es su citado trabajo sobre Necesidades Básicas Insatisfechas.

“Con respecto a las construcciones o conexiones destinadas a la evacuación de excretas, se ha considerado como privación crítica la falta de conexión a la red cloacal, a una poza séptica o a un pozo negro, esto es, a la situación de los hogares que no cuentan con un sistema específicamente diseñado para eliminar y/o procesar las deposiciones de sus miembros. Tales circunstancias señalan carencias evidentes en confort e higiene pero, en particular, no satisfacen requerimientos básicos de salud dado el riesgo permanente de contaminación del subsuelo. (...) El

trabajo sobre mortalidad infantil de la DGEyC/CELADE arroja alguna evidencia en apoyo de esta afirmación. Como se observa en el Cuadro, tanto en los sectores urbanos como en los rurales, la mortalidad infantil es mayor entre los hogares que no disponen de sistema de evacuación de ningún tipo que en el resto de los hogares.”⁴³

A partir del principio de indivisibilidad de los derechos que hemos planteado en nuestro marco teórico, las vinculaciones con el derecho a la salud y al desarrollo del niño hacen de las instalaciones sanitarias una dimensión sumamente relevante en el análisis del derecho a la vivienda.

En relación con la información disponible, desde 1990 la ECH releva por un lado la existencia de servicio sanitario en la vivienda (y el tipo de descarga: instantánea o no) y por otro, su sistema de evacuación (red general, fosa séptica o pozo y otros). En lo concerniente a la definición de un umbral crítico para evaluar las instalaciones sanitarias de una vivienda, en el citado trabajo de De los Campos (2000) se ha tomado la existencia de servicio sanitario con descarga instantánea y en la red general, como una situación aceptable, asumiendo que el resto de las opciones suponen una necesidad básica insatisfecha. El mismo criterio ha utilizado Szalchman (1999), definiendo estas situaciones como indicativas de una carencia importante en materia de servicios.

Con un criterio más conservador y en relación con el sistema de evacuación, Katzman (1995) sólo define como NBI la ausencia de un sistema específico para la evacuación de excretas, es decir, tanto la red general como la fosa séptica y el pozo serían sistemas de evacuación aceptables. Veamos el argumento en detalle

“Es interesante observar también que, tanto en el caso de los hogares que utilizan fosas sépticas, pozos negros, como en los que sólo acceden a “otras” formas de disposición de excretas, la mortalidad infantil es mayor en los centros urbanos que en los rurales. Esta constatación es congruente con dos fenómenos que vale la pena señalar. En primer lugar, que si bien en las localidades más urbanas, donde la conexión con la red cloacal pública entra dentro del dominio de opciones factibles a los hogares, su falta puede interpretarse como una situación de pobreza, éste no es necesariamente el caso en las áreas rurales, en las que no existe infraestructura cloacal. Segundo, la mayor mortalidad infantil urbana puede estar reflejando el problema de la contaminación del subsuelo y, a través de éste, de las aguas utilizadas para beber y cocinar. En efecto, como la posibilidad de contaminación es mayor a medida que aumenta la densidad de hogares sin acceso a la evacuación de excretas por la red cloacal, y disminuye con la distancia entre las fuentes de agua potable y los lugares de deposición, resultaría comprensible que los problemas de contaminación y sus consecuencias sobre la salud se concentren en las áreas más densamente pobladas.

Aún cuando los riesgos para la salud de los moradores de las viviendas que utilizan tanto fosas sépticas como pozos negros son mayores que en el caso de conexión a la red pública, se puede hacer una distinción entre los dos primeros tipos de desagües. La fosa séptica, cuando se construye de acuerdo a las especificaciones técnicas de los gobiernos municipales, es una cámara cerrada de cemento, a la cual dan los desagües y donde se producen fenómenos de decantación y putrefacción. Estas fosas desaguan finalmente por rebalse, a un pozo de absorción. El pozo negro, en cambio, es una excavación cerrada por una loza y cuyas paredes laterales pueden o no estar revestidas de ladrillo u otro material, y a la cual van a dar las materias eliminadas. La fosa séptica es una forma de desagüe que ofrece menores posibilidades de contaminación que el pozo negro y, por lo tanto, mejor calidad sanitaria. A pesar de estas diferencias, no fue posible analizar por separado estas

⁴³ Katzman, 1995, Pág. 23.

dos formas de desagüe dado que el censo uruguayo de 1985 registró los hogares con fosas sépticas y con pozos negros en una misma categoría, y que el conjunto de la información que proporciona el censo no permite conocer el grado en que la construcción de estos servicios se ajusta a los estándares definidos por las autoridades sanitarias del país, siendo dable suponer la existencia de una amplia variabilidad en cuanto a la calidad de la construcción según la localización territorial de la misma.

De este modo, tanto la debilidad de la información sobre tipos y calidades de los servicios de evacuación de excretas no conectados a la red pública, su falta de desagregación, como las variables consecuencias que sobre la salud de las personas se derivan del uso de esos servicios según su localización, nos llevan a concluir que el dato censal sobre pozos negros y fosas sépticas no tiene un significado unívoco en términos de la evaluación de las condiciones sanitarias del hogar. Por lo tanto, dentro de la óptica "conservadora" que hemos asumido y que nos lleva a excluir del NBI los casos dudosos o que se prestan a registros de situaciones heterogéneas, no incluimos los pozos negros y las fosas sépticas como carencias críticas, considerando como tales sólo la situación de aquellos hogares que no están conectados ni a la red pública, ni a una fosa séptica, ni a un pozo negro."⁴⁴

La extensión de la cita vale la pena para ver en profundidad el argumento, según Katzman (1995), el impacto en materia de salud, la disponibilidad diferencial de servicios entre el medio urbano y el rural, la imposibilidad de discriminar entre diferentes situaciones y la adopción de una perspectiva conservadora (solo incluir como casos críticos a los que posean total certeza), determinan que la definición de situaciones críticas se limite a las que no cuentan con ningún sistema de evacuación.

En nuestro trabajo, el hecho de restringir la evaluación a localidades con más de 5000 habitantes determina que asumamos el mismo criterio que De los Campos (2000) y Szalchman (1999), en función de que en estas localidades la disponibilidad de la red general es tangible y los perjuicios para una vivienda que esté conectada son unívocos.

En suma, hemos definido que las viviendas sin servicio sanitario con descarga instantánea o sin conexión a la red general, presentan deficiencias a nivel de sus instalaciones sanitarias. En la siguiente tabla se puede observar el porcentaje de niños habitando en uno y otro tipo de vivienda, entre los años 1997 y 2005.

⁴⁴ Katzman, 1995 pág. 24

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños según suficiencia de los servicios sanitarios				
Año	Unidad	Suficientes	Insuficientes	Total
1997	niños	-	-	-
	%	88,30%	11,70%	100,00%
1998	niños	583.885	94.705	678.590
	%	86,00%	14,00%	100,00%
1999	niños	588.657	72.872	661.529
	%	89,00%	11,00%	100,00%
2000	niños	575.318	74.097	649.415
	%	88,60%	11,40%	100,00%
2001	niños	598.938	80.316	679.254
	%	88,20%	11,80%	100,00%
2002	niños	582.211	70.098	652.309
	%	89,30%	10,70%	100,00%
2003	niños	575.381	67.190	642.571
	%	89,50%	10,50%	100,00%
2004	niños	579.396	58.778	638.174
	%	90,80%	9,20%	100,00%
2005	niños	547.697	70.525	618.222
	%	88,60%	11,40%	100,00%
Fuente: cálculos propios en base a ECH				

La tabla nos permite observar que el porcentaje de niños habitando en viviendas con instalaciones sanitarias deficitarias, se mantuvo relativamente constante (próximo al 11%) entre 1997 y 2005. Para el conjunto de la población menor de 5 años, el fenómeno presenta una evolución similar en el mismo periodo, pero con una incidencia mayor de la problemática, esta vez, más próxima al 14%.

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños menores de 5 años según suficiencia de los servicios sanitarios				
Año	Unidad	Suficientes	Insuficientes	Total
1997	niños	2006	335	2341
	%	85,70%	14,30%	100,00%
1998	niños	176.595	36.558	213.153
	%	82,80%	17,20%	100,00%
1999	niños	180.380	28.771	209.151
	%	86,20%	13,80%	100,00%
2000	niños	172.946	27.513	200.459
	%	86,30%	13,70%	100,00%
2001	niños	178.013	29.358	207.371
	%	85,80%	14,20%	100,00%
2002	niños	169.251	26.040	195.291
	%	86,70%	13,30%	100,00%
2003	niños	163.035	24.722	187.757
	%	86,80%	13,20%	100,00%
2004	niños	169.929	21.247	191.176
	%	88,90%	11,10%	100,00%
2005	niños	148.347	24.331	172.678
	%	85,90%	14,10%	100,00%

Fuente: cálculos propios en base a ECH

En síntesis, la situación parece preocupante cuando observamos que para el año 2005, se estiman en más de 70 mil los niños que habitaban en viviendas que no brindaban las garantías suficientes con respecto a su salubridad, y aún en esa fecha no se observaba una tendencia clara rumbo a su reducción.

Acceso al agua potable

El agua es un elemento clave en la vida de los seres humanos. Los es tanto en su condición de alimento o de insumo para la producción de alimentos, como en su carácter de herramienta para la higiene. El buen desempeño de ambas funciones es fundamental tanto o más para el desarrollo y bienestar de un niño, como de un adulto, y se encuentra estrechamente ligado con la calidad del agua disponible en una vivienda.

Para evaluar el acceso al agua potable de una vivienda es necesario tomar en cuenta dos dimensiones fundamentales: el origen del agua y la forma en que esta llega a la vivienda. Y la definición de un umbral crítico a partir del cual evaluar la situación de las diferentes viviendas en ambas dimensiones no es sencillo pero, comencemos por observar la información disponible.

En todo el periodo 1990-2005 la ECH recabó información acerca de ambas dimensiones, aunque a partir del año 2001 las opciones de respuesta se redujeron. Entre 1990 y 2000, según la Encuesta el origen del agua podía ser de red general, de pozo surgente, de aljibe, de arroyo o río ó de cachimba; mientras que la instalación para el acceso al agua podía ser con cañería dentro de la vivienda, cañería fuera de la vivienda pero a menos de 100 metros, cañería fuera de la vivienda pero a más de 100 metros o pertenecer a la categoría "otros". A partir del

año 2001 la información fue recabada en ambos casos a partir de tres categorías: red general, pozo surgente y otros, para el caso del origen del agua, y; cañería dentro de la vivienda, cañería fuera de la vivienda y otros, para el caso de la instalación.

La definición de un umbral crítico para el origen del agua a la que se puede acceder desde una vivienda ha asumido diferentes criterios a lo largo de los distintos trabajos que han abordado la temática. En el citado trabajo de Szalchman (1999), por ejemplo, se considera que “la vivienda dispone de agua siempre que esta provenga de una red general”⁴⁵. Mientras que para De los Campos (2000) “los hogares que utilizan para beber y cocinar agua: a) con origen de agua en aljibe, cachimba, o categoría “otros”” presentan una necesidad básica insatisfecha. Queda claro que la diferencia se encuentra en la consideración con respecto al agua con origen de pozo surgente, pero antes asumir una definición arbitraria veamos en profundidad los argumentos. En este sentido, Katzman (1995) plantea que

“...el agua de red está sometida a controles periódicos y a procesamientos especiales de depuración, y existe una garantía pública sobre su potabilidad, lo que no es el caso de otras fuentes. En áreas urbanas relativamente grandes y con asentamientos estabilizados, el agua de red constituye para la mayoría de los hogares una aspiración incorporada al dominio de sus opciones factibles. No así en centros urbanos pequeños o de formación reciente, en asentamientos precarios, o en áreas rurales. En estos casos, lo factible es la construcción de un pozo en las cercanías de la vivienda, de profundidad suficiente como para alcanzar las napas que transportan agua no contaminada, esto es, no expuestas a la posibilidad de contaminación por filtraciones de sistemas de evacuación de excretas, de deposiciones humanas o animales, o de desechos químicos en la superficie del suelo. Tal peligro es mayor donde es mayor la densidad poblacional y, por lo tanto, se asocia a la localización geográfica de los hogares.”⁴⁶

Considerando la importancia en el desarrollo de los niños de garantizar un acceso continuo a un agua de calidad comprobada, y la restricción de la información disponible a localidades con más de 5000 habitantes (todas ellas con red general), para el presente trabajo hemos definido como “crítica”, la situación de todas aquellas viviendas que no acceden a agua con origen en la red general.

Por otra parte, en relación con la forma de acceso al agua, las distintas referencias escogidas para este trabajo han definido como “críticas” todas aquellas situaciones en donde los integrantes de un hogar no acceden al agua mediante una cañería instalada en el interior de la vivienda. En este sentido, los argumentos que presentan Katzman (1995) parecen contundentes e involucran un impacto negativo en la morbilidad y mortalidad infantil, tanto a partir de la distancia a la fuente de agua, como de los recipientes utilizados y el tiempo de almacenamiento. La importancia del tema amerita la extensión de la cita.

“Pese a la existencia de una fuerte asociación entre origen del agua que utilizan los hogares para beber y cocinar y su ingreso per cápita, el examen de datos adicionales nos lleva a plantear que la calidad del agua en el momento que es utilizada por los miembros del hogar depende tanto del origen de la misma como de la forma en que llega y se mantiene en el hogar. Los datos adicionales mencionados

⁴⁵ Szalchman, 1999, pág. 19.

⁴⁶ Katzman, 1995, pág. 19.

se refieren a una publicación de la DGEyC⁴⁷ sobre la mortalidad infantil en el Uruguay que utiliza datos del censo de 1975. El análisis que hace dicho documento de la relación entre la mortalidad infantil y el origen y el abastecimiento de agua, se basa en el hecho comprobado que la calidad de la misma tiene alta incidencia en la aparición de enfermedades infecto-contagiosas y especialmente en la diarrea infantil, una de las causas principales de muerte de niños menores de un año. El estudio de la DGEyC/CELADE muestra que cuando se desagrega el origen del agua según la forma en que la misma llega finalmente a los miembros del hogar, aquellos hogares que acceden a agua de red, pero que no tienen cañería dentro de la vivienda, exhiben tasas de mortalidad infantil que duplican aquellas de los hogares con agua del mismo origen que sí tienen cañería dentro de la vivienda, y son mayores aún que las que exhiben los hogares que se abastecen de agua de pozo o de otras fuentes. Estos datos tienden a corroborar que las formas de abastecimiento de agua afectan las condiciones sanitarias del hogar y, en particular, la salud de los niños. (...) queda claro que la manera en que el agua llega al hogar puede alterar de manera significativa su calidad de origen. Por un lado, porque la distancia a la fuente de agua incide en el tiempo y el esfuerzo para obtenerla y, consecuentemente, en su uso, haciendo más o menos difícil el mantenimiento de mínimos de higiene y afectando el grado de exposición al riesgo de contaminación. Por otro lado, la calidad de los recipientes que se utilizan para su transporte y almacenamiento, las características ambientales del lugar donde queda almacenada, así como el tiempo que queda allí depositada, también influyen en la bondad final del producto.”⁴⁸

Tomando en cuenta los antecedentes descritos, para el presente trabajo se ha definido como “crítica” la situación de todos aquellos hogares que no cuentan con acceso al agua mediante cañería instalada en el interior de la vivienda.

En síntesis, para evaluar de manera integral el acceso al agua potable, diremos que los niños que habitan en viviendas sin conexión a la red general mediante cañería en el interior, presentan dificultades a la hora ejercer de manera conjunta su derecho a la salud, a la vivienda y al desarrollo. En la siguiente tabla se puede observar el porcentaje de niños habitando en uno y otro tipo de vivienda, entre los años 1997 y 2005.

⁴⁷ DGEyC, CELADE, "Uruguay: la mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas", Montevideo, marzo de 1987.

⁴⁸ Katzman, 1995, p. 20.

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños según condiciones de acceso al agua potable				
AÑO	Unidad	Sin problemas	Con problemas	Total
1997	niños	-	-	-
	%	91,30%	8,70%	100,00%
1998	niños	609.778	68.812	678.590
	%	89,90%	10,10%	100,00%
1999	niños	605.920	55.609	661.529
	%	91,60%	8,40%	100,00%
2000	niños	597.625	51.790	649.415
	%	92,00%	8,00%	100,00%
2001	niños	620.634	58.620	679.254
	%	91,40%	8,60%	100,00%
2002	niños	599.801	52.508	652.309
	%	92,00%	8,00%	100,00%
2003	niños	595.912	46.659	642.571
	%	92,70%	7,30%	100,00%
2004	niños	595.427	42.747	638.174
	%	93,30%	6,70%	100,00%
2005	niños	574.094	44.128	618.222
	%	92,90%	7,10%	100,00%
Fuente: cálculos propios en base a ECH				

Según la información aportada por la ECH, el porcentaje de niños habitando en viviendas que no contaban con acceso al agua de la red general y con instalación dentro de la vivienda, muestra un pequeño descenso entre 1997 y 2005, y en prácticamente todo el periodo se mantuvo cercano pero inferior al 10%. Con una incidencia de la problemática levemente superior, los mismos resultados se pueden observar para el conjunto de los niños menores de 5 años; nuevamente, los datos se presentan en el ANEXO III.

En suma, un promedio 8,1% nos indica que, para el conjunto del periodo, uno de cada doce niños vivía en condiciones que desde el punto de vista del acceso al agua potable podían ser perjudiciales para su salud y desarrollo.

Alumbrado Eléctrico

A pesar de su notoria influencia en las comodidades y el bienestar de un hogar, las mediciones de NBI que hemos tomado como referencia, no incluyen la conexión con el alumbrado eléctrico como una de las dimensiones a ser evaluadas. Pero ya en 1999, esta dimensión sí es incluida por Szalchman (1999) en su citado estudio sobre el perfil del déficit de vivienda en el Uruguay. La conexión eléctrica pública es incorporada junto con el acceso al agua potable y el alcantarillado, como uno más de los servicios públicos esenciales de ser considerados a la hora evaluar una vivienda.

En la medida en que el alumbrado eléctrico se ha transformado en un servicio de acceso masivo, centenares de actividades cotidianas (muchas de ellas de impacto a nivel de la inserción social de un niño) presuponen su uso, desde la conservación de alimentos y la calefacción de la vivienda (claramente relacionadas

con aspectos sanitarios), hasta el entretenimiento y el acceso a información a través de los medios masivos de comunicación (de claro impacto en la inserción social).

Hasta el año 2000, la ECH indagaba acerca de la conexión de la vivienda con el alumbrado eléctrico a partir de tres categorías: “UTE”, “otro” y “no tiene”. Lamentablemente, esta información ya no fue recabada por la Encuesta a partir del año 2001, principalmente, por las dificultades que generaba la amplia difusión de la conexión ilegal a la red pública en el momento de realizar la encuesta y en la calidad de los datos así obtenidos.

En función de la información disponible y al igual que Szalchman (1999), hemos definido como crítica la situación de aquellos niños que habitan en viviendas sin conexión a la red pública de alumbrado eléctrico. La siguiente tabla presenta los resultados para el periodo 1997 - 2000.

Evolución del número absoluto y porcentaje de niños según conexión a la red de alumbrado eléctrico				
AÑO	Unidad	Con conexión	Sin conexión	Total
1997	niños	-	-	-
	%	99,0%	1,0%	100,0%
1998	niños	668.488	10.102	678.590
	%	98,5%	1,5%	100,0%
1999	niños	655.896	5.633	661.529
	%	99,1%	0,9%	100,0%
2000	niños	643.180	6.235	649.415
	%	99,0%	1,0%	100,0%

Fuente: cálculos propios en base a ECH

Al igual que en los estudios anteriores que han abordado la temática, en este podemos observar la amplia cobertura de la red eléctrica de alumbrado público en el marco de las localidades con más de 5000 habitantes. La tabla nos permite observar que el porcentaje de niños en viviendas sin conexión a esta red se mantiene bajo durante todo el periodo y en ningún momento se aleja de manera sustancial del 1%, y, tal como se muestra en el ANEXO III, lo mismo sucede con los niños menores de 5 años.

Síntesis de la Evolución del ejercicio del derecho a la vivienda en el periodo 1997-2005

Tal como lo anunciáramos en la introducción, aparecen diversas formas de resumir los resultados observados acerca del ejercicio que hacen los niños de su derecho a la vivienda en el periodo 1997-2005. A comienzos del capítulo anterior y de acuerdo con el principio de indivisibilidad de los derechos, asumimos la definición de que un niño no ejercía su derecho a la vivienda cuando presentaba problemas en alguna de las dimensiones observadas. De manera que, a los efectos de conocer la evolución de dicho fenómeno a lo largo del periodo 1997-2005, hemos elaborado un índice que da cuenta del número de problemas habitacionales por vivienda, y nos resultará de particular interés el comportamiento de la categoría “al menos uno”, en tanto sinónimo del no ejercicio del derecho.

Por otra parte, las restricciones en la información disponible⁴⁹ nos obligan a dividir el periodo en dos tramos: 1997-2000 y 2001-2005. En ambos casos, antes de observar la *incidencia conjunta* de los distintos problemas a través del índice, dedicaremos unos breves párrafos a repasar los resultados y la evolución de cada dimensión por separado.

Síntesis del periodo 1997-2000

Comenzando con el análisis, la siguiente tabla nos muestra la incidencia de cada dimensión en 1997 y en 2000, así como la variación porcentual (absoluta y relativa) en dicho periodo.

Síntesis de resultados 1997-2000				
Dimensión	Porcentaje de niños en viviendas con problemas		Variación porcentual 97-00	Variación como porcentaje de 1997
	1997	2000		
Calidad y conservación	30,3	35,8	5,5	18,2%
Alumbrado eléctrico	1	1	0	0,0%
Hogares por vivienda	3,8	2,5	-1,3	-34,2%
Hacinamiento	18	19,6	1,6	8,9%
Servicios sanitarios	11,7	11,4	-0,3	-2,6%
Acceso al agua potable	8,7	8	-0,7	-8,0%

Fuente: cálculos propios en base a ECH

La tabla muestra claramente que, los problemas de “Calidad y conservación de la vivienda” son, en forma aislada, los de mayor incidencia en las dificultades que encuentran los niños a la hora de ejercer su derecho a la vivienda, seguidos a una distancia considerable por los problemas de “Hacinamiento”, y luego, por los de mayor implicancia en materia de salud “Servicios sanitarios” y “Acceso al agua potable”.

⁴⁹ Como se mencionara oportunamente, en 2001 la ECH dejó de indagar tanto acerca de la calidad de la vivienda y su estado de conservación, como acerca de la conexión de la vivienda con la red de alumbrado eléctrico.

Los problemas de mayor incidencia son, asimismo, los problemas que muestran una peor evolución en el periodo, lo cual se puede observar tanto en términos absolutos como en términos relativos. A pesar de que los microdatos aún no están disponibles para el público, en el año 2006 la ENHA retomó las preguntas sobre calidad y estado de conservación de la vivienda. Entre tanto, la decisión del INE de eliminar la pregunta, durante 5 años nos privó de continuar una serie que daba cuenta de la evolución del mayor problema observado en el Uruguay en materia de vivienda.

En relación con la incidencia conjunta de las distintas problemáticas entorno al tema vivienda, la siguiente tabla nos presenta, para el periodo 1997-2000, el número absoluto y el porcentaje de niños según número de problemas en la vivienda.

Porcentaje de niños según número de problemas en la vivienda						
Año	Ninguno	Uno	Dos	Tres y más	Al menos uno	Total
1997	-	-	-	-	-	-
	59,20%	22,40%	9,60%	8,80%	40,80%	100,00%
1998	393766	152204	63214	69406	284824	678590
	58,00%	22,40%	9,30%	10,20%	41,90%	100,00%
1999	382606	158120	65680	55123	278923	661529
	57,80%	23,90%	9,90%	8,30%	42,10%	100,00%
2000	360602	160755	71732	56326	288813	649415
	55,50%	24,80%	11,00%	8,70%	44,50%	100,00%

Fuente: Cálculos propios en base a ECH

Según se puede observar en la tabla, en el año 1997 más del 40% de los niños habitaban en viviendas que presentaban problemas en al menos una de las dimensiones desarrolladas en el apartado anterior. Porcentaje que además, mantuvo un crecimiento constante durante todo el periodo, arribando al 44,5% en el año 2000. En términos absolutos, lo anterior significa que para el mismo año y en el marco de las localidades con más de 5000 habitantes, habían en el Uruguay más de 288 mil niños que por diferentes motivos tenían dificultades para ejercer su derecho a la vivienda.

Ahora bien, cuando nos concentramos en la población menor de 5 años, al igual que en el análisis por dimensión, las tendencias se conservan y la incidencia de los problemas se agrava. La siguiente tabla resume los mismos resultados, pero restringiendo el alcance a los niños menores de 5 años.

Porcentaje de niños menores de 5 años según número de problemas en la vivienda						
Año	Ninguno	Uno	Dos	Tres y más	Al menos uno	Total
1997	-	-	-	-	-	-
	54,90%	23,00%	10,90%	11,20%	45,10%	100,00%
1998	116177	46423	23249	27304	96976	213153
	54,50%	21,80%	10,90%	12,80%	45,50%	100,00%
1999	111325	51278	24313	22235	97826	209151
	53,20%	24,50%	11,60%	10,60%	46,70%	100,00%
2000	101725	51447	25964	21323	98734	200459
	50,70%	25,70%	13,00%	10,60%	49,30%	100,00%

Fuente: Cálculos propios en base a ECH

En ella podemos observar que para el año 2000, prácticamente la mitad de los niños menores de 5 años (unos 100 mil niños de esa edad) veían vulnerado su ejercicio del derecho a la vivienda.

Síntesis del periodo 2001-2005

Restringidos ahora a tan sólo cuatro de las seis dimensiones seleccionadas originalmente, y habiendo perdido la posibilidad de continuar la serie para el problema de mayor importancia, la siguiente tabla nos muestra para los años 2001 y 2005 el porcentaje de niños en viviendas con problemas según cada dimensión, así como su variación porcentual (absoluta y relativa) en dicho periodo.

Síntesis de resultados 2001-2005				
Dimensión	Porcentaje de niños en viviendas con problemas		Variación porcentual 01-05	Variación como porcentaje de 2001
	2001	2005		
Hogares por vivienda	2,2	1,7	-0,5	-22,7%
Hacinamiento	19	18,6	-0,4	-2,1%
Servicios sanitarios	11,8	11,4	-0,4	-3,4%
Acceso al agua potable	8,6	7,1	-1,5	-17,4%

Fuente: cálculos propios en base a ECH

Tanto en el año 2001 como en el 2005, el orden de las distintas dimensiones según su incidencia se mantiene igual al observado en el periodo anterior. En ausencia de información sobre la “Calidad y conservación de la vivienda”, el “Hacinamiento” aparece como la problemática con mayor incidencia, seguido por los problemas en materia de “Servicios sanitarios” y “Acceso al agua potable”.

En cuanto a la evolución, las cuatro dimensiones parecen haber tenido una muy leve mejoría en el periodo la cual, excepto por el caso del agua potable, en ningún caso supera al 1%.

En relación con la incidencia conjunta de las distintas problemáticas en torno al tema vivienda, la siguiente tabla nos presenta, para el periodo 2001-2005, el número absoluto y el porcentaje de niños según número de problemas en la vivienda.

Porcentaje de niños según número de problemas en la vivienda						
Año	Ninguno	Uno	Dos	Tres y más	Al menos uno	Total
2001	496415	115001	38856	28982	182839	679254
	73,10%	16,90%	5,70%	4,30%	26,90%	100,00%
2002	491828	99336	32209	28936	160481	652309
	75,40%	15,20%	4,90%	4,40%	24,50%	100,00%
2003	485737	101616	28945	26273	156834	642571
	75,60%	15,80%	4,50%	4,10%	24,40%	100,00%
2004	488721	98918	26662	23873	149453	638174
	76,60%	15,50%	4,20%	3,70%	23,40%	100,00%
2005	463668	96425	32715	25414	154554	618222
	75,00%	15,60%	5,30%	4,10%	25,00%	100,00%

Fuente: Cálculos propios en base a ECH

En la tabla podemos observar como las pequeñas reducciones en la incidencia aislada de cada una de las problemáticas se tradujo, en el periodo, en una también pequeña reducción de su incidencia conjunta. No obstante ello, el principal resultado que arroja la tabla es evidenciar los peligros de focalizar los análisis en la información disponible y no, en la disponibilidad de la información. En este caso, en lugar de señalar que “entre el año 2000 y el 2005 se redujo en un 20% la porción de niños que no ejercen su derecho a la vivienda”, debemos señalar que lo más significativo del periodo es la ausencia de información acerca de la calidad y estado de conservación de las viviendas en donde habitan los niños.

Dada la importancia inesperada que ha asumido esta decisión en la construcción e interpretación de los datos, parece necesario dedicar unos breves párrafos a la discusión de los motivos que la justificaron, pero no sin antes aclarar que a raíz de las restricciones en la información disponible, el capítulo sobre discriminación se concentra en el periodo 1997-2000.

En el año 2000, en ocasión de una importante revisión del cuestionario que se utilizaría para la ECH en los años siguientes, se argumentó que el carácter sintético de las opciones a relevar en materia de calidad y estado de conservación de la vivienda, determinaban que su observación por parte del encuestador fuera subjetiva. De hecho, los atributos de “precaria”, “modesta”, “mediana” y “confortable”, así como los de “necesita reparaciones importantes”, “necesita reparaciones menores” y “no necesita reparaciones”, no son directamente observables en una vivienda, y efectivamente dos encuestadores podrían clasificar de manera distinta, una misma vivienda. Principalmente, si esta se encuentra en contextos marcadamente diferentes. En particular, el problema de la relatividad de la observación en relación al contexto de la vivienda, presenta mayores dificultades para distinguir entre las categorías centrales (“modesta” y “mediana”)⁵⁰.

En definitiva, más allá de que se pueda hacer acuerdo con los problemas de confiabilidad asociados a la forma de relevamiento, y por ende, con la necesidad de modificar una forma de preguntar, en este caso la decisión supuso la eliminación de una dimensión, es decir, la supresión de una preocupación. Y con esto ya es más difícil estar de acuerdo, menos aún cuando consideramos que la

⁵⁰ Además de coincidir con los antecedentes en la materia, no por otro motivo hemos definido un umbral exigente para esta dimensión. En efecto, si observamos las definiciones de vivienda “precaria” y/o que “necesita reparaciones importantes”, notaremos que existe un margen muy estrecho para la interpretación del encuestador.

combinación de viviendas “precarias” o que “necesitan reparaciones importantes”, suponen el mayor problema observado en el periodo.

En cuanto a la importancia de relevar esta dimensión, según Casacuberta (2006)

“El elemento de calidad y conservación es clave en la determinación de los requerimientos habitacionales. La obsolescencia determina que cada periodo una parte del parque habitacional llegue a término de su vida útil y deba ser reemplazado. El estado de conservación depende de acciones del hogar que ocupa la vivienda o es propietario de la misma. La ausencia de reparaciones y mantenimiento implica un impacto sobre la calidad de vida y reduce la vida útil de las viviendas.”⁵¹

En el primer trimestre del año 2006, la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada desarrolló un módulo específico sobre vivienda y allí retomó la preocupación por la calidad y estado de conservación de la vivienda. Pero esta vez, lo hizo a partir de elementos directamente observables, dividiendo las preguntas en materiales utilizados en paredes, techos y pisos, y transformando en variables independientes a los distintos problemas de conservación (humedad en techos, grietas en pisos, etc.).

Es entendible que el Instituto Nacional de Estadística tenga que realizar un balance entre la precisión y confiabilidad de una forma de relevar y el espacio y tiempo que le agrega a un formulario. En este sentido, la lógica de módulos rotativos parece permitir sostener la producción periódica de información confiable sobre algunas dimensiones, sin una carga excesiva para la extensión del formulario.

⁵¹ Casacuberta, 2006, p. 14.

Análisis de la discriminación en el ejercicio del derecho a la vivienda

A modo de introducción y antes de adentrarnos en el análisis de la información disponible, vamos a dedicar dos breves párrafos a recordar lo más importante de la discusión sobre el principio de no-discriminación que planteamos en el marco conceptual, para después sí, desarrollar un escueto resumen sobre el contenido del capítulo.

En el marco conceptual se planteaba que el principio de no-discriminación tenía dos implicancias interesantes para nuestro trabajo. Por un lado, la idea de que en los casos en donde se constatará un vector de discriminación entre las dificultades para ejercer un derecho, podía interpretarse que nos encontrábamos ante una “doble violación”, la del derecho específico y la del principio de no-discriminación. Y por otro, la idea de que el principio de no-discriminación en muchos casos podía operar como un argumento determinante en la alteración del lugar que ocupan algunas variables en Ciencias Sociales, como el origen social o la posición económica, las cuales dejarían de ser exclusivamente variables explicativas, para comenzar a verse también como factores de discriminación en el ejercicio de derechos.

Ahora bien, más allá de las interpretaciones y de los argumentos, ¿Cómo hacemos para medir la discriminación? Y, ¿Cuáles son los factores que debemos tomar en cuenta?

En cuanto a la medición, en una primera instancia propondremos una fórmula muy simple y que ya ha sido utilizada en numerosos trabajos⁵². La fórmula consiste en comparar la participación de la población potencialmente sujeta a una discriminación entre los “afectados”, con su participación en la población total⁵³. Y cuando la primera es mayor que la segunda, se entiende que, de algún modo, han operado mecanismos de discriminación.

El “modo” en que dicha discriminación opera escapa totalmente al método propuesto. El método se limita simplemente a realizar la constatación de la existencia de un factor de discriminación, el cual podrá o no ser explicado por futuras investigaciones.

Una vez realizado este ejercicio y a través del cálculo de probabilidades, se propone una fórmula ligeramente más sofisticada y sutil de entender la discriminación. La aplicación de un modelo de Regresión logística para determinar la probabilidad de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda, tiene la finalidad de conocer cuál es el peso específico de los distintos factores de discriminación en esa probabilidad. Si nacer en un hogar de mayores o menores ingresos, modifica la probabilidad que tiene un niño de ejercer su derecho a la vivienda, podemos asumir que el ingreso es un factor que “discrimina” a la hora de ejercer ese derecho.

En relación con los factores a tener en cuenta, parece pertinente retomar lo que plantea la Convención sobre los Derechos del Niño, ya que según su artículo 2, los derechos deben hacerse efectivos “sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos

⁵² A modo de ejemplo, Grau Perez, “El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el periodo 1999-2002” En: UNICEF-UDELAR. Inversión en la infancia en el Uruguay. Análisis del gasto público social. Tendencias y desafíos. Montevideo, 2005.

⁵³ La diferencia matemática entre ambos porcentajes es una aproximación a la “magnitud” de la discriminación y será presentada en ocasiones resumida en la idea de “brecha”.

físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.

El artículo menciona al menos doce factores de discriminación, de los cuales la ECH nos brinda información (o nos permite construirla), sobre tan sólo tres: lugar de residencia, sexo y posición socioeconómica.

Finalmente, los factores sobre los cuales carecemos de información en la ECH abren las puertas de una discusión interesante. En algunos casos, como “la opinión política o de otra índole”, es claro que la Encuesta no es el instrumento más adecuado para su relevamiento. Pero en otros, como pueden ser “la raza y el color”, la forma de relevarlo puede resultar en sí misma: discriminante, al tiempo que su omisión contribuye claramente a la invisibilidad social y política de algunos problemas.⁵⁴

El carácter continuo en la pigmentación de la piel humana, determina que el “color” de una persona, y mucho menos su “raza”, sea una cualidad inobservable de forma objetiva. Pero no determina que esa u otras personas, lo tomen en cuenta a la hora de establecer interacciones sociales. En este sentido, la auto-percepción de pertenencia supone una contribución al problema de cómo medir estos fenómenos, pero se encuentra muy lejos de ser una solución definitiva.

En estos casos, el desarrollo de investigaciones temáticas específicas sobre discriminación puede ser una contribución que despeje varias de las dificultades mencionadas, al tiempo que su financiamiento público sería una clara señal en materia de asunción de responsabilidades.

Por otra parte y tal como se desprende de los documentos de derechos humanos que tomamos como referencia, hasta ahora nos hemos preocupado únicamente de factores de discriminación *entre* los niños, cuando también es posible pensar que la edad es un factor de discriminación, y que en ese caso, los niños (o los hogares con niños) son una población que también se encuentra vulnerable de ser discriminada. El último apartado del capítulo se dedica a discutir y a analizar la información disponible con relación a este punto.

Finalmente, vale la pena aclarar que para el análisis sobre discriminación se ha escogido el periodo 1997-2000, por ser el conjunto de años para los cuales se posee información acerca de un mayor número de dimensiones relevantes a la hora de evaluar una situación habitacional. Al mismo tiempo y considerando que el artículo 2 de la CDN habla de “nacimiento” y “origen”, salvo para el caso de la discriminación sexual, concentraremos el análisis en la situación de los niños menores de 5 años, procurando realzar la visualización de mecanismos de discriminación que operan con total independencia y antelación a la voluntad y las decisiones que puedan tomar los niños⁵⁵.

Discriminación territorial

La pregunta que intenta responder este apartado es sí para los menores de 5 años, de forma a priori y a la hora de ejercer su derecho a la vivienda ¿Vivir en Montevideo es diferente a vivir en el Interior Urbano?

La siguiente nos aporta una primer interpretación para el periodo 1997-2005.

⁵⁴ La Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, incluye un módulo sobre este tema pero los resultados aún no se conocen.

⁵⁵ Como por ejemplo, constituir un nuevo hogar.

Año	Porcentaje de niños menores de 5 años en viviendas con problemas		
	Montevideo	Interior Urbano	Brecha
1997	34,4	54,3	19,9
1998	35,3	54,5	19,2
1999	37,8	54,2	16,4
2000	42,5	55,3	12,8
Fuente: cálculos propios en base a ECH			

En efecto, la respuesta es sí. Y es que, aún cuando los datos se limitan a las localidades con más de 5 mil habitantes, para los menores de 5 años las posibilidades de ejercer su derecho a la vivienda no son indiferentes a su ciudad de residencia. En el año 1997, el 54,3% de los menores de 5 años residentes en el Interior Urbano tenía dificultades para ejercer su derecho a la vivienda, porcentaje que desciende al 34,4% si nos trasladamos a la Capital del país.

En cuanto a la evolución de esta aparente discriminación territorial, la tabla nos permite observar que la brecha se reduce de manera considerable en el periodo, pasando de un 19,9 puntos porcentuales en el año 1997, a 12,8 en el 2000. No obstante dicha evolución favorable, al final del periodo, el impacto de una doble violación de su derecho a la vivienda continua recayendo de manera significativa sobre los niños del Interior del país.

Por otra parte, las diferencias entre la Capital y el resto del país se amplían cuando consideramos la incidencia conjunta de los distintos problemas de vivienda. La siguiente tabla resume los resultados para el periodo 1997-2000.

Año	Porcentaje de niños menores de 5 años en viviendas con tres y más problemas		
	Montevideo	Interior Urbano	Brecha
1997	5,6	16	10,4
1998	7,5	17,5	10
1999	5,1	15,3	10,2
2000	4,9	15,7	10,8
Fuente: cálculos propios en base a ECH			

La tabla nos permite observar que, excepto por un leve matiz para el año 1998, entre 1997 y 2000, el porcentaje de niños menores de 5 años que en el Interior, habitaban en viviendas con tres o más de los problemas que analizamos con anterioridad, prácticamente triplicaba al de la Capital.

En síntesis, durante la década del '90 y más allá de las causas específicas, nacer en alguno de los departamentos del interior pudo significar un notorio incremento de las posibilidades, en comparación con Montevideo, de encontrar dificultades a la hora de ejercer el derecho a la vivienda. De hecho, entre los años 1997 y 2000, la mayoría de los niños menores de 5 años que residían en el Interior Urbano no realizaban un ejercicio pleno de este derecho. Al tiempo que la discriminación aproximada de esta manera aumenta en la medida que consideramos viviendas en peores condiciones.

Discriminación sexual

En este apartado la intención es observar si el sexo se encuentra o no asociado al ejercicio efectivo del derecho a la vivienda. La tabla siguiente nos muestra la evolución del porcentaje de niñas y niños que en el periodo 1997-2000, encontraban algunas de las dificultades mencionadas para ejercer su derecho a la vivienda.

Año	Porcentaje de niños y niñas en viviendas con problemas		
	Niños	Niñas	Brecha
1997	40,8	40,7	-0,1
1998	42,2	41,8	-0,4
1999	42,1	42,3	0,2
2000	44,3	44,7	0,4

Fuente: cálculos propios en base a ECH

Como permite observar la tabla, las diferencias entre los porcentajes son insignificantes, y los mismos resultados se obtienen a partir de considerar los niños y niñas menores de 5 años, o las viviendas en peores condiciones. Pero lejos de confirmar la ausencia de discriminación sexual en el ejercicio de este derecho, vale la pena dedicar unas breves líneas a las limitaciones que tiene la metodología propuesta para observar una discriminación de esas características.

Y es que si bien la ECH brinda información acerca del sexo de las personas relevadas, es importante no perder de vista que la unidad de la encuesta es el hogar y que hay una sola persona entrevistada. En el mismo sentido, debemos tener en cuenta que la vivienda es un bien compartido e indivisible, y que ignoramos todo cuanto nos podría interesar acerca de cómo se distribuyen sus beneficios entre los miembros de un mismo hogar. Y, considerando que muchos de los mecanismos de discriminación sexual operan al interior de un hogar, es difícil pensar que cualquiera de los ensayos de medición que se pudieran realizar a partir de la ECH tuvieran una interpretación unívoca.

Por otra parte, considerando que frecuentemente los mecanismos de discriminación sexual que operan con mayor éxito son los que se desarrollan a partir de la construcción de la idea de género, y en función de las limitaciones recién expresadas, es difícil pensar que los resultados de tales mecanismos se hagan visibles en las condiciones de vivienda relevadas a partir de la Encuesta Continua de Hogares. Asimismo, algunos trabajos⁵⁶ han utilizado la variable “jefe de hogar” para medir el impacto de la discriminación de que son objeto las mujeres en diversas dimensiones de las condiciones de vida, pero los problemas de validez del indicador no permiten obtener resultados concluyentes.

Discriminación socioeconómica

⁵⁶ Ver Cortes, 1997, para un buen ejemplo.

En Ciencias Sociales es muy frecuente utilizar tanto el ingreso total de un hogar como el ingreso per cápita, como un indicador del “origen social” ó la “posición económica” de sus miembros. En este caso utilizaremos el ingreso per cápita del hogar, en el entendido de que nos interesará tomar en cuenta tanto las diferentes necesidades de ingreso, asociadas al número de miembros de un hogar, como las potenciales diferencias en cuanto al número de perceptores de ingresos.

La siguiente tabla nos presenta el porcentaje de niños menores de 5 años con dificultades para ejercer su derecho a la vivienda, pero agrupados según quintiles de ingreso per cápita⁵⁷.

Año	Porcentaje de niños menores de 5 años en viviendas con problemas según ingreso per cápita							
	Quintil					Total	Brecha Q1-Q5	Cociente Q1/Q5
	1	2	3	4	5			
1997	85	64,7	44,5	23,1	8,5	45,1	76,5	10
1998	88,3	63	42,1	23,9	10,1	45,5	78,2	9
1999	89,4	64,2	40,5	27,7	11,9	46,8	77,5	8
2000	86,9	71,7	51,2	27,5	9	49,3	77,9	10

Fuente: cálculos propios en base a ECH

La tabla nos muestra algo que no es en absoluto nuevo para las Ciencias Sociales, pero que desde un enfoque de derechos no deja de ser alarmante. En un extremo, más del 85% de los niños que pertenecen al primer quintil de ingresos tienen vulnerado su derecho a la vivienda, mientras que en el otro, los porcentajes se reducen hasta alcanzar el entorno del 10%.

En el mismo sentido, la brecha entre los extremos en ningún año es inferior a los 75 puntos porcentuales, al tiempo que el cociente, pone en evidencia que el porcentaje de niños en hogares con ingresos per cápita por debajo del primer quintil, que no ejercen su derecho a la vivienda, es 10 veces superior al de niños en hogares del último quintil.

La existencia de una doble violación a los derechos de los niños en hogares de bajos ingresos, se observa aún con más fuerza si consideramos las viviendas en peores condiciones. La siguiente tabla resume los resultados del periodo 1997-2005, para niños menores de 5 años y en viviendas con tres y más problemas habitacionales.

⁵⁷ Los quintiles fueron calculados para cada año, tomando el “total de ingresos del hogar” (ht11), es decir, sin valor locativo. El ingreso per cápita se calculó tomando total de personas en el hogar sin servicio doméstico (ht19), y con la fórmula (ht11/ht19).

Año	Porcentaje de niños menores de 5 años en viviendas con tres y más problemas según ingreso per cápita							
	Quintil					Total	Brecha Q1-Q5	Cociente Q1/Q5
	1	2	3	4	5			
1997	34,2	14,5	6,2	1,3	0,2	11,2	34	171
1998	39,4	15	7,3	1,9	0,4	12,8	39	98,5
1999	36,2	11,9	4,2	0,8	0	10,6	36,2	-
2000	30,1	14,1	7	2	0	10,6	30,1	-

Fuente: cálculos propios en base a ECH

En el año 2000, el 30,1% de los niños menores de 5 años que habitaban en hogares ubicados en el primer quintil de ingresos, nacía y se desarrollaba en viviendas que presentaban carencias críticas en **al menos tres** de las siguientes dimensiones: calidad y conservación (materiales utilizados para la construcción y necesidad de reparaciones), conexión con el alumbrado eléctrico, intimidad con respecto a otros hogares, hacinamiento, servicios sanitarios y acceso al agua potable.

En síntesis, en Uruguay, el origen social y la posición económica representarían un factor altamente determinante a la hora de saber si un niño logra o no ejercer su derecho a la vivienda.

Discriminación etaria

Según la propuesta que venimos desarrollando, para saber si la edad puede ser un factor de discriminación a la hora de ejercer el derecho a la vivienda, lo que debemos hacer es comparar la participación de los niños en la población total, con su participación entre quienes no realizan un ejercicio pleno de este derecho. Los resultados para el periodo 1997-2000 se resumen en la siguiente tabla.

Año	Porcentaje de niños en la población	Porcentaje de niños en viviendas con problemas			
		Al menos uno	Brecha	Tres y más	Brecha
1997	27,1	32,2	5,1	44,4	17,3
1998	28,3	38,4	10,1	48,3	20
1999	28,2	37,1	8,9	47,1	18,9
2000	27,6	36,5	8,9	46,5	18,9

Fuente: cálculos propios en base a ECH

Según la ECH, en el año 2000 los niños eran el 27,6% de la población en localidades con más de 5 mil habitantes, al tiempo que su participación ascendía al 36,5% si consideramos al total de personas que encontraban dificultades para ejercer su derecho a la vivienda. No obstante ello, la situación de los niños empeora en la medida en que consideramos mayores niveles de privación. En efecto, en el año 2000 los niños representaban el 46,5%, es decir, prácticamente la mitad, de las personas que habitaban en viviendas con dificultades en tres o más de las dimensiones que hemos analizado en este trabajo.

En cuanto a la evolución de la magnitud de esta discriminación, la tabla nos permite observar no sin preocupación, el incremento de la “brecha” entre 1997 y 2000, la cual pasa de 5,1 puntos porcentuales a 8,9. Sin embargo, esta evolución no se observa en la situación de los niños menores de 5 años. La siguiente tabla resume los resultados para esta población y en el mismo periodo.

Año	Porcentaje de niños menores de 5 años en la población	Porcentaje de niños menores de 5 años en viviendas con problemas			
		Al menos uno	Brecha	Tres y más	Brecha
1997	8,3	12,3	4	17,3	9
1998	8,9	13,1	4,2	19	10,1
1999	8,9	13	4,1	19	10,1
2000	8,5	12,5	4	17,6	9,1

Fuente: cálculos propios en base a ECH

Según muestra la tabla, la participación de los niños menores de 5 años entre quienes no ejercen plenamente su derecho a la vivienda es un 50% mayor que su participación en la población total, y nada menos que el doble, si consideramos solamente a quienes presentan los mayores problemas en materia habitacional. Es decir, mientras que los menores de 5 años son el 8,3% de la población total, son el 17,3% de las personas que habitaban en viviendas que presentan dificultades en tres o más de las dimensiones que hemos analizado.

En síntesis, en el Uruguay la edad no es factor en absoluto neutral a la hora de ejercer el derecho a la vivienda, y los niños podrían ser uno de los grupos perjudicados en esta discriminación. En este sentido y dadas las comprobadas vinculaciones entre los fenómenos de la pobreza y las carencias en materia habitacional en nuestro país⁵⁸, las investigaciones acerca de la reciente (y no tan reciente) infantilización de la pobreza en el Uruguay⁵⁹ pueden aportar algunas explicaciones a esta constatación. Por el momento y tal como se planteó en el marco conceptual, desde el enfoque que hemos escogido se pone de relieve la importancia del principio de participación y se recomienda el desarrollo de investigaciones que den cuenta de las diferencias que en materia de oportunidades de participación política, social, económica y cultural, puedan tener los hogares formados por niños, y en particular, por niños pequeños, en relación con el resto de los hogares.

⁵⁸ Casacuberta, 2006.

⁵⁹ De Armas, 2005.



Estimación de la probabilidad de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda a través de un modelo de Regresión Logística

La intención de este apartado es identificar los factores asociados a las dificultades para ejercer el derecho a la vivienda y cuantificar su impacto. Se trata de identificar los factores que tienen incidencia sobre la probabilidad de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda.

El modelo de Regresión Logística que vamos a utilizar, intenta superar las limitaciones que en este sentido posee el análisis en base a relaciones bivariadas. En nuestro caso en particular y a modo de ejemplo, no sabemos si el mayor porcentaje de niños que no ejercen su derecho a la vivienda en el Interior del país, se debe a que viven en esa región o a que en esa región los ingresos son inferiores a los de la Capital.

En las relaciones bivariadas, la posible existencia de variables intervinientes, que se relacionen tanto con el lugar de residencia como con la situación habitacional, puede llevarnos a conclusiones e interpretaciones erróneas. Considerando que la lista de potenciales factores intervinientes puede estar o no incluida entre las variables señaladas por el enfoque, a la hora de aplicar el modelo es necesario agregar nuevas variables, más precisamente, incorporar las variables que teóricamente puedan estar asociadas al fenómeno en observación.

De manera sintética, además del ingreso per cápita del hogar, la región y la edad del niño, utilizaremos los años de instrucción del jefe de hogar (Szalchman, 1999) y la tasa de dependencia (Cortés, 1997), para construir un modelo de Regresión Logística que intente predecir la probabilidad que tiene un niño de no ejercer su derecho a la vivienda.

La educación se relaciona de diversas formas con la capacidad que tiene una persona, y a través de ella su hogar, de obtener recursos para el bienestar (Cortés, 1997), principalmente, en el mercado de trabajo. En este sentido, se espera que la probabilidad de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda se reduzca con el número de años de instrucción del jefe de hogar.

Por otra parte, la tasa de dependencia es el cociente entre los miembros de un hogar y el número de perceptores de ingresos, e intenta dar cuenta de un balance entre la capacidad de generar recursos de un hogar y sus necesidades (Cortés, 1997). De manera que se espera que la probabilidad de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda aumente al considerar mayores tasas de dependencia en el hogar (es decir, en la medida en que la balanza se inclina hacia las necesidades).

La justificación para la inclusión de las restantes variables y su relación con el ejercicio del derecho a la vivienda fue desarrollada en los respectivos apartados de este capítulo: discriminación territorial, sexual, económica y etaria.

Especificación del modelo y las variables a incluir

La unidad de análisis son los individuos menores de 18 años, y en algunos casos se incluye información sobre atributos de sus hogares (ingreso per cápita del hogar, años de instrucción del jefe y tasa de dependencia).

El periodo de referencia es el año 2000 y la fuente es la Encuesta Continua de Hogares realizada por Instituto Nacional de Estadística.

La variable dependiente es el ejercicio del derecho a la vivienda, y asume valor 0 cuando un niño lo ejerce y 1 cuando no lo ejerce. De acuerdo a los argumentos desarrollados en el resto del trabajo, se entiende que un niño no ejerce su derecho a la vivienda cuando habita en una que posee alguna de las siguientes características: fue clasificada como vivienda precaria o que necesita reparaciones importantes (calidad y conservación), es de uso compartido con otro hogar (allegamiento), se encuentra poblada por más de dos personas por habitación destinada para dormir (hacinamiento), no posee servicio sanitario con descarga instantánea o este no se encuentra conectado a la red general (instalación sanitaria), no cuenta con acceso a agua potable de la red general y con cañería en el interior de la vivienda o finalmente (acceso al agua potable), no tiene conexión a la red pública de alumbrado eléctrico (alumbrado eléctrico).

En cuanto a las variables independientes, la primera es el ingreso per cápita del hogar y surge del cociente entre los ingresos totales sin valor locativo (ht11) y el número de miembros del hogar. La segunda es años de instrucción del jefe de hogar y surge de adicionar el último año aprobado al nivel de enseñanza. La tasa de dependencia es el cociente entre el número de miembros del hogar y el número de preceptores de ingresos. La región es una variable nominal que asume valores "1" para los niños que residen en Montevideo y valores "0" para los que residen en el Interior Urbano. Finalmente, la edad de los niños se encuentra medida en años simples.

Considerando que el modelo no admite la inclusión conjunta de variables que presentan una fuerte relación lineal entre sí, la matriz de correlaciones lineales es la primer prueba que debe hacerse.

Matriz de correlaciones (multicolinealidad)

Variables	Coeficientes	Variables				
		Ingreso per capita total	Educación del jefe en años	Tasa de dependencia	Región	Edad
Ingreso per cápita total	Pearson Correlation	1	0,476608081	-0,23766887	-0,21420631	0,06639243
	Sig. (2-tailed)		0	0	0	0
	N	704176	698069	703594	704176	704176
Educación del jefe en años	Pearson Correlation	0,476608081	1	-0,106561094	-0,20436228	-0,00162755
	Sig. (2-tailed)	0		0	0	0,17388508
	N	698069	698069	697487	698069	698069
Tasa de dependencia	Pearson Correlation	-0,23766887	-0,106561094	1	0,07403873	-0,07770891
	Sig. (2-tailed)	0	0		0	0
	N	703594	697487	703594	703594	703594
Región	Pearson Correlation	-0,21420631	-0,204362275	0,074038725	1	-0,01120798
	Sig. (2-tailed)	0	0	0		5,1795E-21
	N	704176	698069	703594	704176	704176
Edad	Pearson Correlation	0,066392432	-0,001627551	-0,077708909	-0,01120798	1
	Sig. (2-tailed)	0	0,173885077	0	5,1795E-21	
	N	704176	698069	703594	704176	704176

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Por el momento y antes de pasar al análisis, vale la pena señalar que la alta correlación (.477 medida con el coeficiente de Pearson) entre ingresos per cápita del hogar y años de educación del jefe, llevaron a la determinación de excluir del modelo esta última variable.

Resultados del modelo

Una vez realizado el modelo de regresión logística binaria, empleando el método de incorporación secuencial de variables (wald), se obtuvieron los siguientes resultados:

Pruebas ómnibus sobre los coeficientes del modelo

		Chi-square	df	Sig.
Paso 1	Paso	216419,413	1	0
	Bloque	216419,413	1	0
	Modelo	216419,413	1	0
Paso 2	Paso	1455,23	1	0
	Bloque	217874,643	2	0
	Modelo	217874,643	2	0
Paso 3	Paso	479,834	1	0
	Bloque	218354,477	3	0
	Modelo	218354,477	3	0
Paso 4	Paso	6,997	1	0,008
	Bloque	218361,473	4	0
	Modelo	218361,473	4	0

Resumen de los modelos

Paso	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	753409,449(a)	0,265	0,354
2	751954,219(a)	0,266	0,356
3	751474,385(a)	0,267	0,357
4	751467,388(a)	0,267	0,357

(a) La estimación ha finalizado en el número de iteración 6 porque las estimaciones de los parámetros han cambiado en menos de ,001.

Tabla de Clasificación (a)

Pasos	Observado		Pronosticado		Porcentaje correcto
			Ejerce el derecho a la vivienda		
			Sí	No	
Paso 1	Ejerce el derecho a la vivienda	Sí	272350	110698	71,1
		No	67595	252951	78,9
	Porcentaje global				74,7
Paso 2	Ejerce el derecho a la vivienda	Sí	274709	108339	71,7
		No	69081	251465	78,4
	Porcentaje global				74,8
Paso 3	Ejerce el derecho a la vivienda	Sí	274527	108521	71,7
		No	69164	251382	78,4
	Porcentaje global				74,7
Paso 4	Ejerce el derecho a la vivienda	Sí	274668	108380	71,7
		No	69109	251437	78,4
	Porcentaje global				74,8

(a) El valor de corte es ,500

Variables introducidas en la ecuación							
Pasos	Variables	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Paso 1(a)	ingperc	-0,001	0	108837,228	1	0	0,999
	Constante	1,778	0,006	92558,926	1	0	5,918
Paso 2(b)	ingperc	-0,001	0	90215,934	1	0	0,999
	tasdepen	0,077	0,002	1432,027	1	0	1,08
	Constante	1,471	0,01	22267,172	1	0	4,355
Paso 3(c)	ingperc	-0,001	0	89373,657	1	0	0,999
	tasdepen	0,075	0,002	1358,743	1	0	1,078
	edad	-0,012	0,001	479,788	1	0	0,988
	Constante	1,575	0,011	20661,104	1	0	4,831
Paso 4(d)	ingperc	-0,001	0	87711,849	1	0	0,999
	tasdepen	0,075	0,002	1353,998	1	0	1,078
	región(1)	0,015	0,006	6,995	1	0,008	1,015
	edad	-0,012	0,001	477,922	1	0	0,988
	Constante	1,571	0,011	20217,769	1	0	4,812

- a Variable(s) introducidas en el paso 1: ingperc.
b Variable(s) introducidas en el paso 2: tasdepen.
c Variable(s) introducidas en el paso 3: pe3.
d Variable(s) introducidas en el paso 4: región.

Algunos resultados básicos del ajuste del modelo de regresión logística, empleando el método de incorporación secuencial de variables				
Variables incluidas	Modelo			
	1	2	3	4
Ingreso	1	1	1	1
Tasa de dependencia		1	1	1
Edad			1	1
Región				1
Modelo				
chi/square	216419	217875	218354	218361
-2 Log. Likelihood	753409	751954	751474	751467
R cuadrado de Cox y Snell	0,265	0,266	0,267	0,267
R cuadrado de Nagelkerke	0,354	0,356	0,357	0,357
% predicho correctamente	74,7	74,8	74,7	74,8
Mejora	-	1.455,2	479,8	7,0

En función de los resultados presentados, se observa que el modelo que presenta un mejor ajuste es el que se obtiene en el paso 1. Las diferencias en cuanto al porcentaje de casos predichos correctamente por el modelo que sólo toma el ingreso per cápita como variable independiente, en ninguno de los modelos superan el 1%, tanto a nivel global como para cada valor de la variable dependiente. Al mismo tiempo, las diferencias en los R cuadrado, tanto de Cox y Snell como de Nagelkerke, son ínfimas. La notoria similitud entre los resultados de los distintos modelos, determina que la estadística recomiende la utilización del que incluye un menor número de variables (principio de parsimonia).

Pero en el caso particular de este trabajo, la intención no era obtener un modelo óptimo -desde el punto de vista estadístico- para predecir la probabilidad de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda, sino que el objeto de la utilización del modelo era cuantificar las variaciones en dicha probabilidad a partir

de modificaciones en los atributos de otras variables que se consideraban teóricamente relevantes (factores de discriminación). Exclusivamente por este motivo es que se opta por realizar el análisis en base a los resultados obtenidos en el paso 4, es decir, permitiendo la estimación de las variaciones en la probabilidad que tiene un niño de ejercer su derecho a la vivienda, a partir de modificaciones en el ingreso per cápita o la tasa de dependencia del hogar, en la región de residencia o en su edad. Por otra parte, los niveles de significación individual de los parámetros estimados por el modelo, a si como los del modelo en su conjunto, toleran la decisión.

Ahora bien, antes de comenzar el análisis con el estudio de los casos típicos, vale la pena aclarar que el modelo tiene como resultado una ecuación lineal, cuyos coeficientes beta miden el impacto de las variables explicativas sobre un cociente (razón de momios), que finalmente se asocia a la probabilidad de ocurrencia de determinado valor que hemos escogido en la variable explicada.

En tal sentido, la siguiente tabla es una síntesis de los resultados que nos muestra cuál es la probabilidad que tiene un niño de no ejercer su derecho a la vivienda, en función del ingreso per cápita y la tasa de dependencia de su hogar, su región de residencia y su edad.

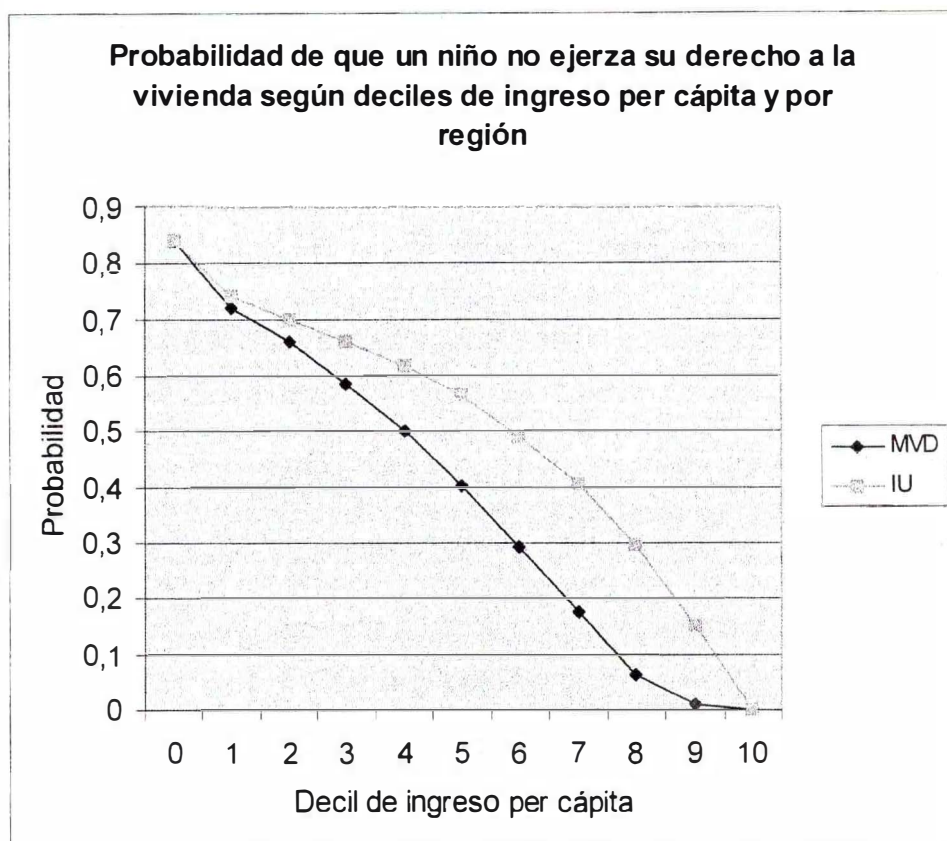
Probabilidad de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda. Casos Seleccionados						
Variables	Constante	Ingreso per cápita	Tasa dependencia	Región	Edad	Probabilidad
Coefficientes beta	1,57120907	-0,000719607	0,075223438	0,01527995	-0,01202012	-
Resultados	1,57120907	137,5	10	MVD ⁶⁰	9	0,89
	1,57120907	160	10	IU ⁶¹	9	0,89
	1,57120907	2875	2,5	MVD	9	0,40
	1,57120907	1933,5	2,5	IU	9	0,56
	1,57120907	213754	1	MVD	9	0,00
	1,57120907	29024	1	IU	9	0,00

En un extremo, las primeras dos filas nos muestran que los niveles mínimos de ingreso per cápita y la más alta tasa de dependencia, tanto en Montevideo como en el Interior, determinan una alta probabilidad (0,89) de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda. En el otro, el máximo de ingreso per cápita observado y la menor tasa de dependencia representan una probabilidad nula de que un niño no ejerza su derecho a la vivienda. Finalmente, si tomamos las respectivas medianas de éstas variables, observamos que la mencionada probabilidad se acerca a valores medios.

Pero más allá del análisis de los casos típicos, el modelo tiene la ventaja de permitirnos, conocer la incidencia específica de cada variable por separado. A tales efectos se destinan los párrafos siguientes.

⁶⁰ Montevideo.

⁶¹ Interior Urbano.



El gráfico⁶² claramente nos permite observar que la probabilidad que tiene un niño de no ejercer su derecho a la vivienda aumenta de forma considerable a medida que disminuye el ingreso per cápita del hogar. La fuerte relación negativa entre ingreso per cápita del hogar y probabilidad de ejercer el derecho a la vivienda confirma los resultados preliminares que obtuvimos en el apartado sobre discriminación socioeconómica.

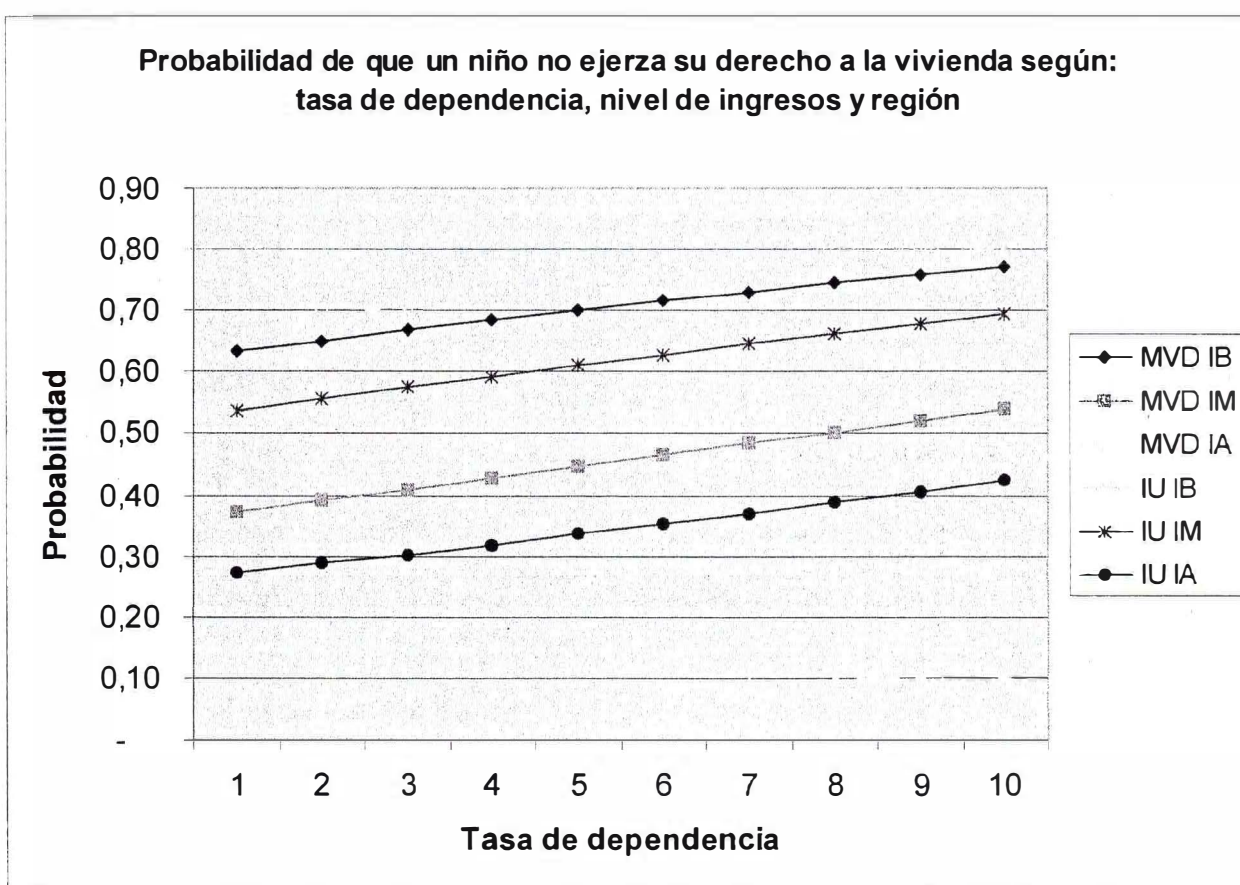
En síntesis, el ingreso per cápita del hogar es un factor fuertemente discriminante a la hora de ejercer el derecho a la vivienda, factor que opera en contra de los niños en hogares con menores ingresos y que lo hace tanto en el Interior Urbano como en Montevideo. Y, finalmente, son principalmente las diferencias en la distribución de ingresos -favorables a Montevideo-, las que explican la mayor probabilidad de no ejercer su derecho a la vivienda que tienen los niños residentes en el Interior Urbano.

Por otra parte, para observar la incidencia de la tasa de dependencia, a continuación presentamos una tabla y un gráfico que muestran la probabilidad que tiene un niño de no ejercer su derecho a la vivienda, para distintos valores de esta tasa y, según los diferentes niveles de ingreso de cada región⁶³.

⁶² Para realizar los cálculos la edad fue fijada en 9 años y la tasa de dependencia en 2,5 (medianas de las respectivas distribuciones).

⁶³ Para realizar los cálculos la edad fue fijada en 9 años (mediana de la distribución).

Tasa de dependencia	Montevideo			Interior Urbano		
	Ingresos ⁶⁴			Ingresos		
	Bajos D2	Medios D5	Altos D8	Bajos D2	Medios D5	Altos D8
1	0,63	0,37	0,06	0,67	0,54	0,27
2	0,65	0,39	0,06	0,69	0,56	0,29
3	0,67	0,41	0,07	0,71	0,57	0,30
4	0,68	0,43	0,07	0,72	0,59	0,32
5	0,70	0,45	0,08	0,74	0,61	0,34
6	0,72	0,47	0,08	0,75	0,63	0,35
7	0,73	0,48	0,09	0,76	0,65	0,37
8	0,75	0,50	0,09	0,78	0,66	0,39
9	0,76	0,52	0,10	0,79	0,68	0,41
10	0,77	0,54	0,11	0,80	0,70	0,42

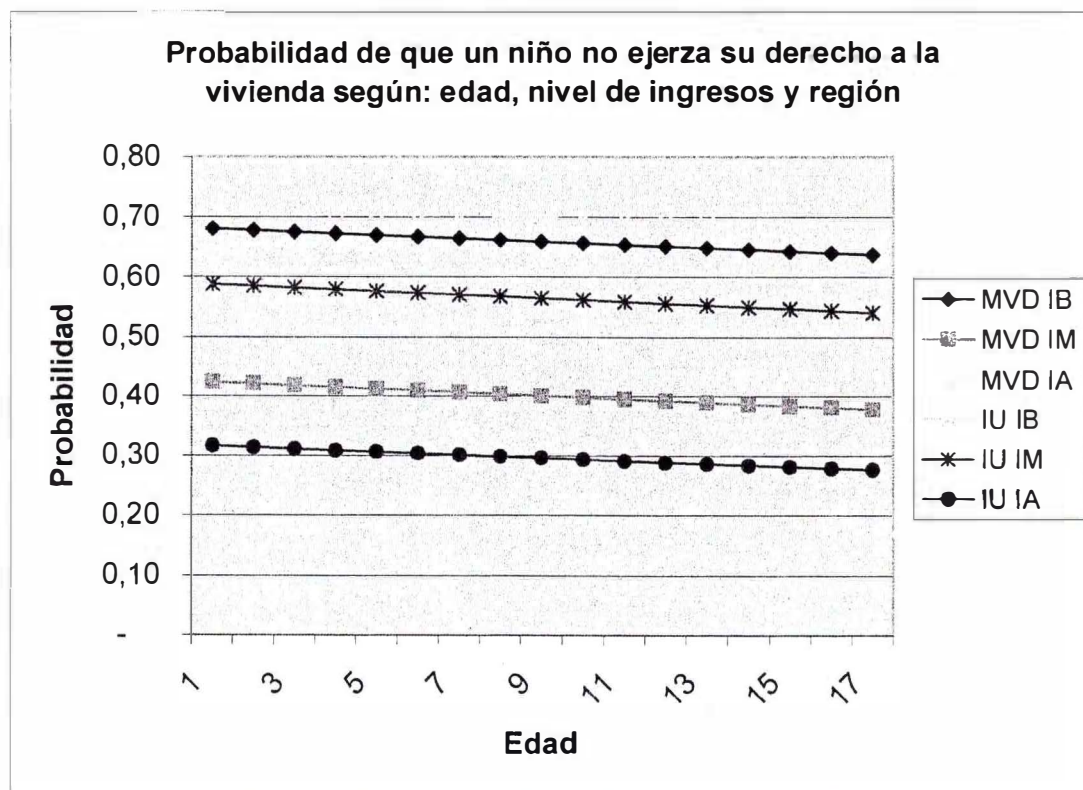


Tanto en Montevideo como en el Interior Urbano y para los distintos niveles de ingreso, la probabilidad de no ejercer el derecho a la vivienda de un niño crece con la tasa de dependencia del hogar, es decir, con el cociente entre el número de miembros y el número de preceptores. Para los distintos niveles de ingreso, la probabilidad de no ejercer este derecho siempre es mayor en el Interior Urbano que en Montevideo, y la brecha entre el interior y la capital crece a medida que consideramos mayores niveles de ingresos relativos.

⁶⁴ Los ingreso per cápita fueron clasificados en bajos, medios y altos, tomando como referencia los deciles 2, 5 y 8, de cada región.

Al igual que con la tasa de dependencia, para observar la incidencia de la edad del niño, a continuación presentamos una tabla y un gráfico que muestran la probabilidad que tiene un niño de no ejercer su derecho a la vivienda a cada edad y según los diferentes niveles de ingreso de cada región.⁶⁵

Edad (en años)	Montevideo			Interior Urbano		
	Ingresos ⁶⁶			Ingresos		
	Bajos D2	Medios D5	Altos D8	Bajos D2	Medios D5	Altos D8
1	0,68	0,42	0,07	0,72	0,59	0,32
2	0,68	0,42	0,07	0,72	0,59	0,31
3	0,68	0,42	0,07	0,71	0,58	0,31
4	0,67	0,42	0,07	0,71	0,58	0,31
5	0,67	0,41	0,07	0,71	0,58	0,31
6	0,67	0,41	0,07	0,71	0,57	0,30
7	0,66	0,41	0,07	0,70	0,57	0,30
8	0,66	0,40	0,07	0,70	0,57	0,30
9	0,66	0,40	0,06	0,70	0,56	0,30
10	0,66	0,40	0,06	0,70	0,56	0,29
11	0,65	0,39	0,06	0,69	0,56	0,29
12	0,65	0,39	0,06	0,69	0,56	0,29
13	0,65	0,39	0,06	0,69	0,55	0,29
14	0,65	0,39	0,06	0,69	0,55	0,28
15	0,64	0,38	0,06	0,68	0,55	0,28
16	0,64	0,38	0,06	0,68	0,54	0,28
17	0,64	0,38	0,06	0,68	0,54	0,28



⁶⁵ ⁶⁵ Para realizar los cálculos la tasa de dependencia fue fijada en 2,5 (mediana de la distribución).

⁶⁶ Los ingresos per cápita fueron clasificados en bajos, medios y altos, tomando como referencia los deciles 2, 5 y 8, de cada región

Referencias: IB- Ingresos Bajos; IM- Ingresos Medios; IA Ingresos Altos;
MVD- Montevideo; IU- Interior Urbano.

Tanto en Montevideo como en el Interior Urbano y para los distintos niveles de ingreso, la probabilidad de no ejercer el derecho a la vivienda de un niño decrece con su edad. La caída es leve pero constante a través de las distintas situaciones, salvo cuando consideramos a los niños que residen en Montevideo en hogares de altos niveles de ingreso per cápita. Estos niños son los que presentan la menor probabilidad de no ejercer su derecho a la vivienda, y su valor se mantiene constante para las distintas edades.

Resumen y conclusiones

El objetivo general de este trabajo apuntaba a promover un acercamiento entre dos esferas de conocimiento que, se observaba, permanecían relativamente indiferentes entre sí: las Ciencias Sociales y, el Enfoque de Derechos. De manera que en los últimos párrafos, intentaremos hacer un breve repaso de los resultados que se han obtenido para ambas.

En primer lugar, encontramos que la Encuesta Continua de Hogares nos ha permitido conocer cosas importantes acerca de la evolución del ejercicio que realizaran los niños de su derecho a la vivienda, entre los años 1997 - 2005. No obstante ello, la ECH se ha mostrado como un instrumento insuficiente a la hora de profundizar en dimensiones notoriamente relevantes del enfoque escogido.

En este sentido, la eliminación de las preguntas acerca de la calidad de la vivienda y su estado de conservación en el año 2001, aparece como una de las limitaciones menos comprensibles del instrumento, en tanto supone no sólo el retroceso que significa la supresión de la posibilidad de continuar relevantes series⁶⁷, sino que además, transforma en invisible, el mayor problema en materia de vivienda que a la fecha se había constatado en el Uruguay⁶⁸. Naturalmente que las implicancias de esta decisión trascienden a la evaluación que se pueda hacer desde un enfoque de derechos, pero aún si nos restringimos a dicha esfera, las consecuencias que la pérdida de información supone, siembran importantes dudas acerca de la voluntad del Estado a la hora de rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

El resto de las limitaciones halladas en el instrumento son de carácter metodológico, o requieren de una discusión más específica, la cual se aborda puntualmente a lo largo del trabajo. A nivel metodológico, la restricción de la cobertura de la ECH a niños que habitan localidades con más de 5 mil habitantes y las dificultades para obtener información sobre niños viviendo en situación de calle, aparecen como las dos restricciones de mayor importancia. Y, a pesar de que no es este el espacio más adecuado para dar una discusión profunda sobre el tema, sí es importante señalar que ambas restricciones operan en el sentido de una subvaloración de las dificultades que encuentran los niños en el Uruguay para ejercer su derecho a la vivienda.

Por otra parte y en relación con las limitaciones de la ECH que no tienen una impronta exclusivamente metodológica, se abren aquí un conjunto sumamente interesante de líneas para el desarrollo de nuevas investigaciones. De un lado, las que tienen que ver con los distintos factores de discriminación en el ejercicio de los derechos, ya previstos por la Convención sobre los Derechos del Niño. Del otro, las que tienen que ver con una interpretación que intente superar el individualismo a la hora de evaluar el ejercicio de un derecho.

Para el periodo en estudio, la ECH no nos brindaba información acerca de atributos de los niños tales como “origen nacional o étnico”, “idioma”, “impedimentos físicos”, “raza”, “color” ú “opinión política”. Tal vez pudiéramos obtener información sumamente interesante sobre los tres primeros, a partir de la inclusión de un pequeño número de preguntas en la Encuesta pero, definitivamente esta no es la situación de los tres factores restantes.

De todas formas, lo que tienen en común estos factores potenciales de discriminación es que parecen pertenecer a realidades totalmente ajenas a la del

⁶⁷ Esta dimensión era tomada en cuenta, por ejemplo, en las distintas propuestas para el cálculo de NBI.

⁶⁸ La discusión sobre motivos y alternativas fue desarrollada al final del capítulo III.

Uruguay, es decir, a las de una sociedad que se concibe como “solidaria”, “homogénea”, “medida” ó bien, “laica, gratuita y obligatoria”. Independientemente de que este imaginario exista o no, y de la distancia que tenga con la realidad que contribuye a construir, lo importante es que un sistema de derechos debe funcionar sobre la base de garantías y, en este sentido, es posible que sus pretensiones de universalismo signifiquen una oportunidad para que la sociedad uruguaya se “mire” desde otras perspectivas.

En cuanto al sexo como factor de discriminación, los estudios en la materia apuntan hacia la construcción de la idea de género, como una idea que históricamente se ha cargado de contenidos discriminatorios, principalmente, en perjuicio de las mujeres. No obstante la ineludible importancia de estas contribuciones, la especificidad del tema vivienda y las características de la ECH determinan que halla sido imposible realizar en este marco un abordaje cabal de la incidencia de este potente factor de discriminación.

En relación con las posibilidades de desarrollar una evaluación no-individualista del ejercicio de los derechos, lo que observamos es que surge una “incompatibilidad de enfoques” entre el concepto de “representantes legales” propio del enfoque de derechos, y la idea de “familia”, y más puntualmente, el concepto de “hogar” utilizado por los trabajos empíricos de las Ciencias Sociales. Y es que, a pesar de que muchas veces puedan coincidir, claramente no se trata de conceptos equivalentes.

Las dificultades de esta incompatibilidad no son menores si pensamos en que los derechos del niño siempre se ejercen -o no- en un contexto determinado y, principalmente, en el seno de un hogar o familia. Al tiempo que estos derechos, muchas veces incluyen obligaciones para sus representantes legales, e incluso, del Estado para con sus representantes legales. A modo de ejemplo, a medida que en nuestra sociedad se complejizan y diversifican las opciones de arreglos familiares observadas, los instrumentos como la ECH presentan importantes limitaciones para dar cuenta del cumplimiento por parte del Estado de obligaciones como las que se enuncian en el artículo 18 de la CDN

“A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.”⁶⁹

Finalmente y a modo de síntesis de esta primera parte del capítulo, vale la pena señalar que las carencias de información provenientes de decisiones de “política de la creación de información” y las que tienen que ver con “incompatibilidad de enfoques”, nos llevan a pensar en la necesidad de que existan sistemas de información para el monitoreo de derechos, y en la importancia de que éstos se desarrollen tanto en el ámbito público como en el privado.

En materia de la evaluación del ejercicio que hacen los niños de sus derechos los resultados son contundentes, y suponen una prueba histórica de la abismal distancia que existe en el Uruguay contemporáneo, entre la *ratificación formal* y el *ejercicio real* de un derecho. En el año 2000, a más de 10 años de ratificada la CDN, el 44,5% de los niños no ejercían su derecho a la vivienda.

Por otra parte, en el año 1997 este porcentaje ascendía 40%, por lo que más allá de constatar el incumplimiento de los compromisos oficiales, en materia de

⁶⁹ CDN, art. 18.

resultados y para una porción considerable de la población, tampoco se satisface la obligación de obtener “logros progresivos”. Muy por el contrario, la evolución del fenómeno de privación en relación con este derecho evoluciona de manera negativa en el periodo 1997-2000, y la serie se interrumpe en el año 2001, cuando se abandona el relevamiento de la dimensión con mayor porción de hogares en situación crítica.

En una etapa posterior del trabajo, el análisis sobre discriminación nos muestra que las dificultades que puede encontrar un niño en el Uruguay para ejercer su derecho a la vivienda no son iguales para todos. En efecto, las privaciones que encuentran los niños que habitan en el Interior Urbano de nuestro país son, en términos relativos, notoriamente mayores que las observadas en la Capital. No obstante ello, las diferencias se tornan abismales cuando observamos la situación habitacional de los niños según el ingreso per cápita de los hogares. Y es principalmente éste, el factor que explica las diferencias regionales.

La aplicación de un modelo de Regresión Logística nos permitió conocer, además, que la probabilidad que tiene un niño de no ejercer su derecho a la vivienda es: creciente con la tasa de dependencia del hogar en donde vive y levemente decreciente con su edad.

Estos resultados, que no son ajenos a los obtenidos por las Ciencias Sociales en otras instancias, suponen para el enfoque de derechos la constatación de una doble violación: la del derecho a la vivienda y la del derecho a la no-discriminación.

De manera complementaria a las distintas formas de discriminación *entre* los niños, el trabajo hace un esfuerzo por cuantificar el peso de la discriminación *a* los niños. En este sentido, la ECH nos permite concluir que la edad no es factor en absoluto neutral a la hora de ejercer el derecho a la vivienda. De hecho, en el año 2000 los menores de 18 años eran el 27,6% de la población en localidades con más de 5 mil habitantes, al tiempo que su participación ascendía al 36,5% si consideramos al total de personas que encontraban dificultades para ejercer su derecho a la vivienda. Y la situación relativa de los niños empeora en la medida en que consideramos mayores niveles de privación. En efecto, en el año 2000, los menores de 18 años representaban el 46,5%, es decir, prácticamente la mitad, de las personas que habitaban en viviendas con dificultades en tres o más de las dimensiones que hemos analizado en este trabajo.

En el Uruguay de nuestros días, la preocupación por las escasas oportunidades de participación política, social, económica y cultural que puedan tener los hogares formados por niños, y en particular, por niños pequeños, los hogares de bajos ingresos y los hogares que habitan en los departamentos del Interior, es una de las inquietudes que este trabajo quiere dejar planteadas.

Bibliografía

- Bardazzano, et all. “Estudio sobre armonización legislativa conforme a los TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR URUGUAY u otras normas legales con fuerza vinculante”, IELSUR - PNUD - OACDH, Montevideo, 2006.
- Casacuberta, Carlos. “Situación de la vivienda en el Uruguay. Informe de divulgación.” Instituto Nacional de Estadística - República Oriental del Uruguay - Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Montevideo, 2006.
- Cea D’Ancona, Maria Ángeles. “Metodología Cuantitativa. Estrategia y técnicas de investigación social.” Síntesis Sociología, Madrid, 1996.
- Comité de los Derechos del Niño “Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño” Uruguay. CRC/C/15/Add.62. 9 octubre de 1996. En “Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay” - UNICEF - Uruguay, Montevideo, 2004.
- Cortés, Fernando. “Determinantes de la pobreza de los hogares. México 1992”, Revista Mexicana de Sociología, México, 1997.
- Cussiánovich, Alejandro y Márquez, Ana María. “Hacia una participación protagónica de los niños, niñas y adolescentes” Save the Children - Suecia, 2002.
- De Armas, Gustavo. “La reducción de la pobreza infantil en Uruguay durante 2005. Logros alcanzados, posibles impactos de las políticas y asignaturas pendientes.” UNICEF, Montevideo, 2005. Disponible en <http://www.unicef.org/uruguay> .
- De los Campos, Hugo. “El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa”. N° 13. Serie Documentos de Trabajo. Departamento de Trabajo Social - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Montevideo, 2000.
- DGEyC, CELADE. “Uruguay: la mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas”, Montevideo, 1987.
- Filardo, Verónica. “Generación 1994 de la Facultad de Ciencias Sociales: deserción inicial y egreso” en MAZZEI, ENRIQUE (COMP.) “El Uruguay desde la Sociología IV. Sociedad, Política y Desarrollo. Estratificación social, clases, pobreza y desigualdades. Sociedad, Formación y Organización del Trabajo. Violencia y Criminalidad. Ideología, Identidades y Ciudadanía.” 4ª Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología. Las Brujas - 2005.
- Grau Perez, “El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el periodo 1999-2002” En: UNICEF-UDELAR. “Inversión en la infancia en el Uruguay. Análisis del gasto público social. Tendencias y desafíos.” Montevideo, 2005.

- Gurises Unidos "Niñez y adolescencia en situación de calle: Aportes a la reflexión en el marco de las actuales reformas", Gurises Unidos - UNICEF - Programa de Atención al Niño en la calle/INAME. Montevideo, 1996.
- INE. Censo de Población y Vivienda 2004.
- INE. "Principales definiciones utilizadas" Encuesta Continua de Hogares 1990-2000.
- Katzman, Ruben. "La medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas en los censos de Población" CEPAL, Montevideo, 1995.
- Katzman, Ruben. "Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas", CEPAL, Chile, 1988.
- Mides "Primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo". Montevideo, diciembre 2006. Disponible en http://www.mides.gub.uy/internas/eva_prog/index.html .
- UNICEF "Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay" - UNICEF - Uruguay, Montevideo, 2004.
- UNICEF "Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia" UNICEF - Uruguay. Montevideo, 2003.
- Save the Children "Programación de los Derechos del Niño. Como aplicar un enfoque de Derechos del Niño en la Programación" Save the Children - Suecia, Stockholm 2002.
- Sen, Amartya. "Foreword", en Fukuda-Parr S. Y Kumar Shiva AK (eds.) "Readings in human development. Concepts, measures and policies for a development paradigm", UNDP - New York, Oxford University Press, 2003.
- Szalchman, Raquel. "Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994" CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo. N° 76, 1999.