



COMENTARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

MAYO 2021

Asesoría General en Seguridad Social

Banco de Previsión Social

Índice

ENCUESTA DEL PROGRAMA DE SOLUCIONES HABITACIONALES – PRIMEROS RESULTADOS.

Beatriz Martinez, Soc. María Alejandra Gallo, Ec. Paola Sanguinetti, Lic. C.P. Teresa Alvarez y

Lic. T.S. Ines Núñez	1
1. Introducción	4
2. Antecedentes de seguimiento y monitoreo – Complejos habitacionales y subsidios de alquiler	5
2.1. Complejos habitacionales	5
2.2. Subsidios de alquiler	7
3. Breve descripción de campo y primeros tabulados	7
3.1. Descripción de campo	7
3.2. Primeros tabulados	8
4. Vivienda	13
4.1. Adaptación	13
4.2. Habitabilidad de las viviendas	15
4.3. Adaptabilidad en la vivienda y entorno	18
4.4. Seguridad	22
4.5. Canales de reclamos	23
4.5.1. Complejos Habitacionales	24
4.5.2. Subsidio por alquiler	25
4.6. Satisfacción	26
5. Entornos sociales, vínculos y recursos económicos	29
5.1. Arreglos residenciales	30
5.2. Relacionamiento con redes que no están integradas en el hogar	31
5.3. Recursos económicos y apoyos sociales	33
5.3.1. Recursos económicos	34
5.3.2. Apoyos sociales	35
6. Salud	39
6.1. Cobertura y atención de salud	40
6.2. Atención médica y necesidad de apoyos	41
6.3. Alimentación	43
6.4. Autopercepción de salud	44
7. Presencia de limitaciones y situación de dependencia	45
7.1. Limitaciones	45
7.2. Dependencia	47
8. Tiempo libre	52
9. Cupo cama	56
9.1. Presentación de la modalidad Cupo Cama	56
9.2. Objetivo de este estudio	58
9.3. Metodología	58
9.4. Primeros tabulados	59
9.4.1. Las instituciones	59
9.4.2. Personas usuarias	62
9.4.2.1. Distribución por sexo, edad y presencia de limitaciones	62
9.4.2.2. Socialización, adaptación y mantenimiento de redes	65
10. Reflexiones finales	67
11. Referencias Bibliográficas	71

ESTUDIO DE DEMANDA POTENCIAL AL PROGRAMA SOLUCIONES HABITACIONALES PARA JUBILADOS Y/O PENSIONISTAS DEL BANCO DE PREVISION SOCIAL

Lic. T.S. Inés Núñez, Ec. Paola Sanguinetti	75
1. Introducción	77
2. Análisis de demanda potencial en la población de jubilados y pensionistas de BPS al Programa de Soluciones Habitacionales.	79
2.1 Criterio definido para el análisis	80
2.2 Estadísticas y análisis a partir del universo potencial definido	81
2.3 Estudio comparado del universo potencial entre menores y mayores de 65 años	84
2.4 Necesidades Básicas Insatisfechas para el universo potencial de 65 años y más, según vivan solas o acompañadas	86
3. Comentarios finales	91
4. Bibliografía	92

COSTO ASOCIADO A LA POLÍTICA DE PASIVIDADES MÍNIMAS ESTABLECIDA POR DECRETO EN 2020

Actualización	93
1. Introducción	95
2. Evolución de los mínimos por Decreto.	97
3. Metodología	99
4. Resultados	101
4.1 Cantidad de Jubilaciones y Pensiones por Fallecimiento	101
4.2 Costo asociado a las Jubilaciones y Pensiones por Fallecimiento	105
4.2.1 Costo asociado a las Jubilaciones a mínimo de decreto	105
4.2.2 Costo asociado a las Pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto	108
4.2.3 Costo consolidado: Jubilaciones y Pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto – Año 2020	109
5. Consideraciones finales	110

ENCUESTA DEL PROGRAMA DE SOLUCIONES
HABITACIONALES
PRIMEROS RESULTADOS

Beatriz Martínez

Soc. María Alejandra Gallo

Ec. Paola Sanguinetti

Lic. C.P. Teresa Álvarez

Lic. T.S. Inés Núñez

Encuesta del Programa de Soluciones Habitacionales – Primeros resultados

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Beatriz Martínez

Soc. María Alejandra Gallo

Ec. Paola Sanguinetti

Lic. C.P. Teresa Álvarez

Lic. T.S. Inés Núñez

Mayo 2021

Resumen

Este documento analiza aspectos centrales del Programa soluciones habitacionales del Banco de Previsión Social (PSH - BPS). Los resultados presentados constituyen una primera aproximación a las características de las soluciones ofrecidas, el perfil sociodemográfico, y las condiciones de bienestar de las personas. Se trata de dos estudios distintos y complementarios, en los que se analiza complejos habitacionales y subsidios de alquiler en conjunto; y aparte cupo cama.

La información para los primeros muestra que las viviendas son de buena calidad, y además cuentan con un buen estado de conservación. Son lugares adecuados en términos de accesibilidad y seguridad. Las respuestas en torno a la satisfacción evidencian que, sin importar el tipo de solución, esta es positiva. El perfil sociodemográfico es envejecido y feminizado, lo que concuerda con la situación país para este tramo etario. La mayoría vive sola. Más allá de esto, cuentan con una red vincular que se extiende fuera del ámbito de convivencia. Estos vínculos constituyen redes de apoyos sustantivos, con las que se da un intercambio recíproco de bienes, servicios y ayudas. En cuanto a las limitaciones y la situación de dependencia; se observa que la mayoría presenta alguna limitación funcional y un tercio algún grado de dependencia. La atención habitual en salud es frecuente, y se divide en partes iguales entre IAMC y ASSE. La autopercepción de salud es positiva, incluso para quienes superan los 80 años.

En relación con cupo cama, este primer acercamiento es clave en brindar un panorama general de las instituciones en convenio y de personas usuarias. En su mayoría se trata de establecimientos medianos, que atienden entre 25 y 49 personas. Entre las actividades cotidianas que ofrecen, se destacan las de índole cultural, deportivo o al aire libre; que tienen gran aceptación entre las personas. Al respecto de estas, la información sobre edad y sexo no sorprende. Es una población longeva, feminizada, y que mayoritariamente tiene limitaciones. Un resultado relevante es que quienes allí residen continúan con sus vínculos interpersonales con familiares y amigos, lo que sin duda puede contribuir positivamente a su bienestar.

Palabras clave: vivienda, jubilados, pensionistas, BPS

1. Introducción

El Programa de soluciones habitacionales (PSH) del Banco de Previsión Social (BPS) tiene como cometido brindar una solución habitacional a personas jubiladas y/o pensionistas, contributivas del organismo, que habiten en el país, no cuenten con una vivienda en propiedad y perciban ingresos menores a 12 UR¹. La cobertura abarca todo el territorio nacional y cuenta en la actualidad con tres modalidades de solución: complejos habitacionales, subsidios de alquiler y cupo cama, esta última destinada a aquellas personas que su situación de fragilidad o dependencia les genere dificultad para vivir solas en sus viviendas.

La Asesoría General en Seguridad Social (AGSS) en el marco del plan estratégico del BPS 2016 -2020 se fijó como meta 2019, en conjunto con la gerencia de Prestaciones Sociales (PSOC) y el Centro de Servicios Informáticos (CSEI), contribuir al conocimiento sobre el PSH. De esta forma se busca dar respuesta a algunas de las acciones establecidas en el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019, fundamentalmente a su línea estratégica de derecho a la vivienda, que pone foco en una evaluación general del Programa. Con esa intención se diseñó una estrategia de abordaje en dos fases complementarias. La primera, que se presenta en este documento, constituye una aproximación inicial de carácter descriptivo, que busca facilitar información cualitativa y cuantitativa, adicional a los registros administrativos. Ofrece información sustantiva de la situación socio-demográfica de las personas usuarias, y de las condiciones habitacionales y de entorno. La segunda, que será objeto de entregas posteriores, corresponde a un análisis de resultados del Programa en clave de objetivos. La intención última de estos abordajes es aportar insumos para la toma de decisiones a nivel institucional, para la mejora continua del Programa. Además, a partir de estas publicaciones, se busca facilitar información a la población general sobre el funcionamiento del Programa, su gestión, y principales resultados.

Para dar cumplimiento a la primera fase, se instrumentaron dos metodologías de relevamiento de acuerdo con las especificidades de cada solución habitacional. Por una parte, se realizó una encuesta dirigida a las personas usuarias de complejos habitacionales y subsidios de alquiler en todo el país, entre los meses de setiembre y diciembre de 2019, en convenio con el Instituto Nacional de Estadística (INE) como ejecutor y controlador del campo. Se indaga sobre las características de los entornos físicos y sociales de las personas usuarias, en complemento con información sobre la satisfacción con el Programa. Por la forma de gestión del PSH, la información recogida para el caso de subsidios de alquiler adquiere un cariz particular en tanto echa luz sobre dimensiones que no son objeto de seguimiento continuo desde la gestión².

Por otra, se aplicó por parte de la AGSS una encuesta presencial a hogares y residenciales en noviembre del mismo año, con el objeto de conocer características de las instituciones y el servicio que brindan, y contar con

¹ En caso de que el hogar lo conforman más de una persona se considera 12 UR como promedio del núcleo familiar. Valor de la UR \$1198.59 Dic/2019

² La gestión del Programa tiene características diferenciales en una y otra modalidad. Mientras en complejos -producto de sus características- se desarrolla un seguimiento continuo de varios aspectos (mantenimiento de viviendas y complejos, psico-social de las personas usuarias, adaptación, relacionamiento, y situación de fragilidad), en subsidio de alquiler la situación es distinta.

una aproximación al perfil de las personas residentes por el Programa. Esta doble mirada constituye una novedad para el BPS, en tanto no se cuenta con estudios previos al respecto.

Las líneas que siguen versan sobre esos asuntos. Inicialmente se presentan los principales antecedentes de aproximación al Programa, que dialogan directamente con este trabajo. Posteriormente, se exponen los hallazgos más relevantes para las modalidades de complejos y subsidio de alquiler. El análisis empieza por los aspectos vinculados al otorgamiento de la solución habitacional, sus características, y el grado de satisfacción de quienes son usuarias. Se completa con una mirada sobre los entornos sociales y el bienestar de esta población, indagando sobre la salud, la situación de fragilidad y dependencia, el mantenimiento de vínculos, y el tiempo libre. Finalizada la mirada sobre estas dos modalidades, se muestra la información más destacada sobre el relevamiento a cupo cama. Se hace foco en algunas características de las instituciones que brindan el servicio, y el perfil de las personas residentes. Para ambos se explicitan los aspectos metodológicos centrales. El documento se cierra con reflexiones finales y líneas de trabajo futuras.

2. Antecedentes de seguimiento y monitoreo – Complejos habitacionales y subsidios de alquiler

Los antecedentes de seguimiento y monitoreo del Programa que aquí se consideran refieren a complejos habitacionales y subsidios de alquiler. En detrimento de que puedan existir otros, se pone énfasis sobre aquellos resultados que dialogan más directamente con el presente estudio. Con esto se pretende analizar la evolución de ciertas dimensiones, en caso de que sea comparable, en el correr del tiempo para las distintas modalidades. Es importante destacar que no se encuentran estudios anteriores para la modalidad subsidio de alquiler y complejo habitacional en conjunto, constituyendo este trabajo un aporte en este sentido.

Las líneas que siguen sintetizan los principales hallazgos encontrados, con foco específico en los objetivos, su fundamentación y resultados obtenidos.

2.1. Complejos habitacionales

Para el caso de los complejos habitacionales, se consideran dos referencias principales, distintas y complementarias por la información que ofrecen. Se trata del estudio llevado a cabo por FCS (2009) cuya finalidad fue obtener información que sirva de insumo para propuestas de políticas y Programas de este colectivo. Y el de Durán et al. (2013) realizado con la intención de capturar la situación de dependencia para quienes habitan en los complejos habitacionales.

Los principales resultados presentados en FCS (2009), denotan una mayoría de mujeres usuarias con una alta proporción de población envejecida, predominando el tramo de 71 a 80 años. De igual forma, se encuentra que prevalecen los hogares unipersonales, principalmente entre las mujeres. Asimismo, se verifica una importante diferencia territorial, alcanzando una mayor presencia de personas que viven solas en Montevideo. Además,

poco menos de la mitad de los hogares cuenta con su jubilación o pensión como único ingreso monetario, siendo que el resto complementa su presupuesto con otros ingresos. Esto denota cierta dificultad económica.

En lo que refiere a la integración social, esta se muestra alta especialmente en el interior donde se registra un mayor porcentaje de personas que mantiene vínculos interpersonales o de amistad con otras.

La mayoría de las personas declara atenderse en instituciones de salud pública (61%) y tan solo una cuarta parte manifiesta tener una asistencia frecuente a los centros de salud (al menos cada 15 días). El 66% asisten solas a las consultas, mostrando una población con un grado de autonomía importante o quizás, falta de compañía o apoyo.

Se destaca que en general las personas tienen opiniones positivas sobre el complejo, siendo mayores las reportadas en el interior del país que en Montevideo, y en los complejos chicos en comparación con los grandes. No se observan diferencias significativas por zona geográfica.

Respecto a los problemas o dificultades detectados en la vivienda o complejo, la *humedad* representa el 39%, seguido por los ruidos de afuera (29%), y el tamaño pequeño de las habitaciones (29%). Se constata la falta de un sistema ágil para el mantenimiento y refacción en las viviendas y áreas comunes del complejo. Asimismo, se desprende del documento una falta de diálogo entre las personas usuarias y el BPS, así como falta de claridad sobre las responsabilidades de las partes.

El otro estudio que complementa la foto del análisis previo, refiere al realizado por Durán et al. (2013)³. Este tiene como objetivo identificar la cantidad de personas en situación de dependencia, es decir, personas que necesitan asistencia y/o apoyo de terceros para el desempeño de las actividades de la vida diaria como comer, bañarse, trasladarse, entre otras. Para ello, aplican la valoración de orientación temporo espacial y del recuerdo inmediato, una evaluación del deterioro cognitivo (test del reloj), una evaluación sensorial y una valoración funcional (Escala de Lawton y Brody). Los resultados indican que una tercera parte de las personas que vive en los complejos se encuentra en situación de dependencia (SdD). Cerca de la mitad de estas, declara no tener cohabitante en su vivienda. Esto no parece menor en un contexto de población envejecida en esa situación, o sea, que requieren asistencia de otras personas para llevar adelante actividades cotidianas.

Al avanzar en el análisis según el grado, 75% de ellas atraviesan una dependencia *moderada o leve* (no puede realizar entre una y tres actividades instrumentales de la vida cotidiana), el 17% son *dependientes con limitaciones al 50%* y 8% es considerado *dependiente total*. Finalmente, destacan que en el 58,3% de las personas en SdD se detectan signos que evidencian un posible deterioro cognitivo.

³ Este trabajo fue parte de la meta julio-diciembre 2013 de la Gerencia de Prestaciones Sociales, llevada a cabo por los profesionales del área.

2.2. Subsidios de alquiler

En el año 2016 y en el marco de la meta planteada para la repartición de Prestaciones Sociales, se realizó por primera vez un censo a quienes habitan en subsidios de alquiler con el objetivo de conocer la distribución geográfica, comprobar las condiciones de ocupación, habitabilidad de las viviendas y la situación bio-psico-social de sus ocupantes.

Los resultados indican, en línea con los presentados para complejos, que se trata de una población feminizada en la que siete de cada diez son mujeres. Se encuentra un colectivo más joven en comparación con el relevado para complejos. Al analizar respecto a si las personas viven solas o acompañadas, poco más de la mitad viven solas (60,2%).

En lo que refiere a los vínculos y las redes, la gran mayoría (84,1%) tienen a quién recurrir en caso de emergencia, y dentro de éstas, más de la mitad acude principalmente a familiares (60,7%). Por otro lado, se destaca la baja participación en actividades barriales ya sean culturales, deportivas, sociales, recreativas o religiosas, y sobre los motivos de no participación, la falta de interés es el principal.

En cuanto a la salud, el 40,7% recibe asistencia médica en ASSE mientras que el 48,8% lo hace en un prestador de salud privado. Respecto a la concurrencia a los centros médicos, tres cuartas partes declaran hacerlo asiduamente en un periodo menor a tres meses. Teniendo en cuenta la evaluación de la dependencia, 13% de quienes habitan en subsidios de alquiler se encontrarían en situación de dependencia, resultado menor al encontrado para complejos.

Consultados respecto a los problemas edilicios, casi el 60% de la población menciona no tenerlos en su vivienda. Para quienes declaran tener alguno, se observa con mayor frecuencia la humedad y problemas con cañerías e instalaciones eléctricas.

3. Breve descripción de campo y primeros tabulados

3.1. Descripción de campo

A partir del marco muestral otorgado por PSOC a julio 2019, de 6.799 personas usuarias del Programa (5.752 en complejos y 1.047 en subsidios), el INE realizó una muestra con un diseño aleatorio, estratificado, por conglomerados y en dos fases de selección. En la primera fase se seleccionaron 12 departamentos bajo un muestreo aleatorio, estratificado con probabilidad proporcional al tamaño en base a la cantidad de viviendas, tanto en complejos como en subsidios de alquiler. Los departamentos fueron agrupados en siete estratos geográficos:

1. Montevideo
2. Costa Este: Canelones, Maldonado y Rocha
3. Frontera Brasil: Artigas, Cerro Largo, Rivera y Treinta y Tres

4. Litoral Sur: Colonia, San José y Soriano
5. Centro: Durazno y Tacuarembó
6. Centro Sur: Flores, Florida y Lavalleja
7. Litoral Norte: Paysandú, Río Negro y Salto

En la segunda etapa, dentro de los departamentos sorteados, se censaron a todos los alquileres que existían a excepción de Montevideo, donde se seleccionó una muestra bajo un criterio aleatorio simple. Para los complejos, con la misma forma de muestreo, se eligieron las viviendas en forma aleatoria para cada departamento seleccionado en la primera etapa. Así, el tamaño de muestra efectivo alcanzó 2.180 viviendas.

El formulario fue elaborado por la AGSS en colaboración y participación de PSOC. Contiene en total 75 preguntas que se encuentran distribuidas en 10 módulos: vivienda, educación, actividad laboral, salud y alimentación, limitaciones y dependencia, redes sociales y familiares, uso del tiempo libre, entorno, satisfacción con la vivienda y los servicios y otros Programas otorgados por el Estado.

La encuesta fue realizada de forma presencial, utilizando un dispositivo digital para el registro de la información. Se aplicó a la persona usuaria del Programa, siendo la única habilitada a dar respuesta a excepción de quienes, por encontrarse en situaciones de deterioro o fragilidad, no pudieran responder. En esos casos, se relevó la información a través de una tercera persona. El trabajo de campo fue llevado adelante entre los meses de setiembre y diciembre de 2019, siendo culminada la crítica de los datos en julio 2020.

3.2. Primeros tabulados

Dentro de las personas encuestadas, 71% son mujeres y 29% varones. Esto refleja correctamente la distribución por sexo que se observa en los registros administrativos, donde aproximadamente 69% son mujeres y 31% varones. Resulta interesante observar que la composición por sexo actual no es novedosa dado que en la evaluación realizada por FCS (2009) se constata esta misma estructura. Estos resultados no escapan a la realidad del país en lo que refiere al envejecimiento feminizado, explicado en que las mujeres tienen una mayor sobrevivencia respecto a los varones (Aguirre y Scavino, 2018; Berriel et al., 2011; entre otros).

La distribución geográfica muestra que 44,58% se encuentra en Montevideo y el restante 55,42% lo hace en el interior. Para quienes habitan en complejos habitacionales, poco más de la mitad esta fuera de la capital del país (58,39%). Dicho guarismo es levemente menor para los alquileres, concentrándose mayoritariamente en la capital (60,94% del total para dicha modalidad).

La información relevada nos permite conocer cómo solucionaban la vivienda las personas antes de ingresar al PSH. En esta línea, el 49,28% era inquilina, 19,24% ocupantes con o sin permiso⁴ y otro 19,02% integraban un

⁴ El ocupante con o sin permiso refiere a quien habitaba el bien sin ser propietario del mismo y sin abonar un precio, con o sin autorización del propietario (familiar o no). Incluye personas en relación de dependencia laboral (como ser caseros u otros) que no convivían con los propietarios de la vivienda. También incluye las viviendas ubicadas en asentamientos irregulares y ocupantes "intrusos"

núcleo familiar ampliado, definido este último como un hogar en el que se comparte olla común. Esto podría dar cuenta de un importante alivio económico para quienes ingresan al Programa, sobre todo teniendo en cuenta que este colectivo tiene ingresos menores a 12 UR y, en el entorno de la mitad, pagaban por su vivienda en calidad de arrendatarios.

Tabla 1: Situación de vivienda antes de ingresar al Programa – En %

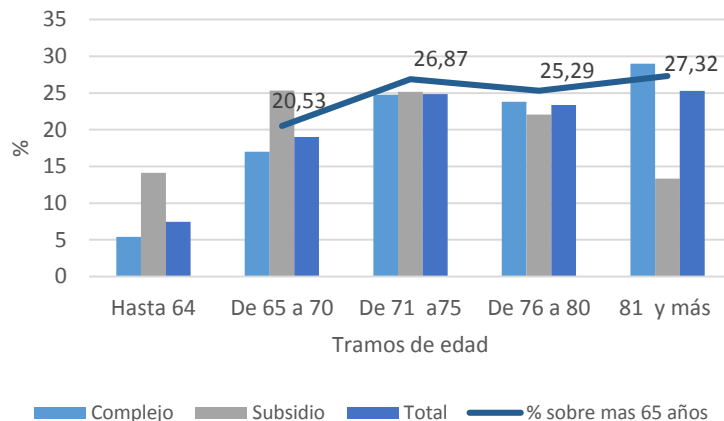
<u>¿Cómo solucionaba su vivienda antes de ingresar al Programa?</u>	<u>%</u>
Inquilino	49.28
Ocupante con o sin permiso	19.24
Agregado/a (no forma parte del núcleo familiar)	8.96
Integrante de un núcleo familiar ampliado	19.02
No tenía un domicilio fijo	1.51
Refugio/Situación de calle	1.95
Residente en institución de cuidados de larga estadía	0.03
Total	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta de soluciones habitacionales – BPS

Por otra parte, la población se caracteriza por presentar un alto porcentaje de sobre-envejecimiento (27%), considerado como la proporción de personas mayores de 80 años sobre el total de personas de 65 años y más. Dicho resultado no escapa al del total poblacional, el cual alcanza 26,19% para el mismo año (ECH). Este dato no es menor teniendo en cuenta el deterioro natural que experimentan los seres humanos a medida que envejecen. Por lo que la realidad implica la necesidad de evaluar las respuestas del Programa y su adaptación.

Al analizar la distribución de edades por tipo de solución (Gráfico 1), predomina una alta proporción de personas más jóvenes en alquileres en comparación con complejos, que se equipara entre soluciones para el tramo entre 71 y 75 años y luego comienza a caer nuevamente, observando una disminución importante en la cohorte más envejecida. Como ya fue mencionado, desde el área social del BPS diversos profesionales realizan intervenciones en los complejos habitacionales a fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas mayores que habitan en las viviendas. No se debe perder de vista que quienes hoy son usuarias más “jóvenes” envejecerán también con el pasaje del tiempo, situación que deberá ser evaluada y problematizada a fin de ser o no contemplada en la gestión.

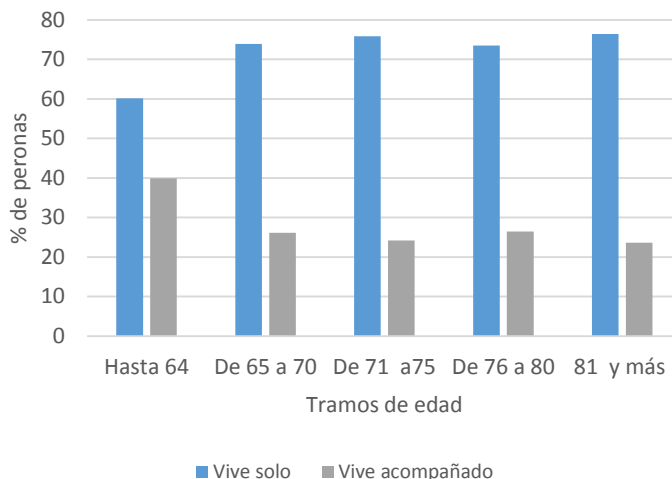
Gráfico 1: Distribución de edades según tipo de solución habitacional – En %



Fuente: elaboración propia en base a encuesta de soluciones habitacionales – BPS

Al considerar la composición del hogar, se destaca que el 74,8% de las personas viven solas y se distingue dicho comportamiento para todas las edades (Gráfico 2). Guarismo que crece a medida que se observan las cohortes más envejecidas. Para quienes son menores de 64 años (7% del total), la proporción de personas que viven acompañadas alcanza cerca de 40%. La ubicación territorial muestra que en el interior del país se encuentran con mayor frecuencia hogares unipersonales en comparación con Montevideo (55,34% y 44,66% respectivamente).

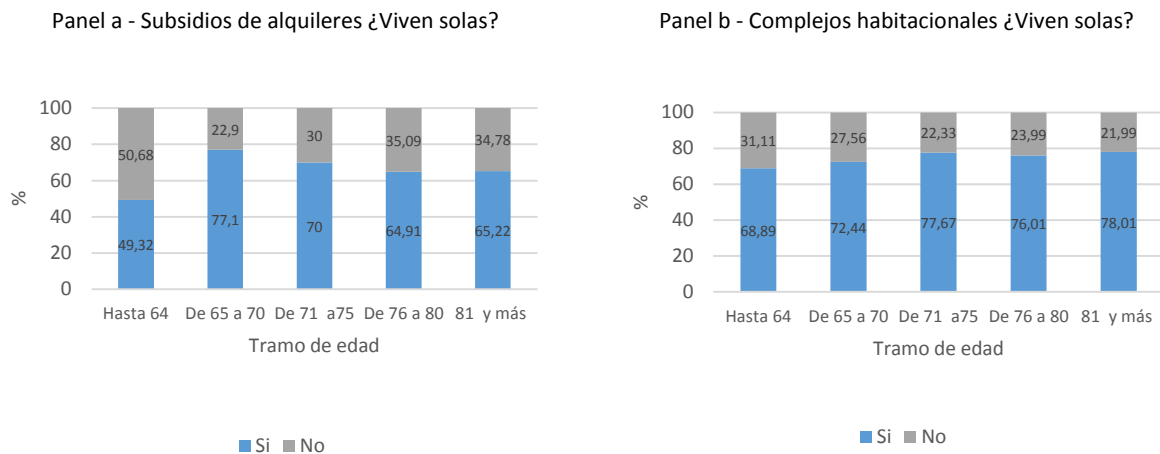
Gráfico 2: Proporción de personas que viven solas o acompañadas por tramo de edad – En %



Fuente: elaboración propia en base a encuesta de soluciones habitacionales – BPS - Nota: los datos están contruidos por tramo de edad, y dentro del tramo se distingue entre vivir solo o acompañado

En términos generales, la distribución según vivan solos o acompañados por tramo de edad no presenta importantes diferencias según el tipo de modalidad que se considere (Gráfico 3). Sin embargo, en alquileres se observan más personas que viven acompañadas.

Gráfico 3: Porcentaje de personas que viven solas según tipo modalidad



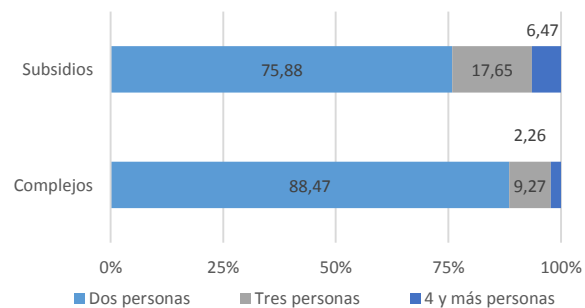
Fuente: elaboración propia en base a encuesta de soluciones habitacionales - BPS

Quienes viven acompañadas (26%), el 85,72% lo hace con una persona adicional mientras que el restante 14,28% con dos o más (Tabla 2). Al observar dicha distribución por tipo de solución (Gráfico 4), se destaca que la mayor cantidad de habitantes por hogar se encuentra en alquileres (24,12% vive con tres y más personas).

Tabla 2: Cantidad de personas en el hogar para quienes viven acompañadas – En %

Cantidad de personas	%
2 personas	85.72
3 personas	10.85
4 personas y más	3.43
Total	100

Gráfico 4: Cantidad de personas en el hogar para quienes viven acompañadas, por tipo de solución – En %



Fuente: elaboración propia en base a encuesta PSH - Nota: en la Tabla 2 se presenta la distribución de las personas que viven acompañadas según la cantidad total de personas que viven en el hogar. En el Gráfico 4, se muestra la distribución de este mismo colectivo, distinguiendo por tipo de solución.

En lo que refiere al nivel educativo, aproximadamente el 90% no alcanza secundaria completa. Esto va en línea con lo planteado por Rodríguez y Rossel (2009), que a través de datos del censo de 1963 observan que casi la mitad de las personas que tenían entre 20 y 40 años, no habían recibido instrucción alguna o habían recibido estudios de enseñanza primaria sin completarla, y tan solo un 6% habían completado secundaria. Esta información resulta de interés en nuestro estudio dado que la población que es usuaria del Programa nació en el entorno de 1950, e incluso antes, pudiendo verse reflejada en la cohorte que analizan en ese estudio.

Se destaca en los subsidios de alquiler un mayor acumulado en educación formal, siendo tan solo el 20% de las personas que no cuentan con ningún nivel educativo. Guarismo que alcanza 35,3% para quienes habitan en complejos.

Tabla 3: Personas usuarias por máximo nivel educativo alcanzado, según tipo de modalidad – En %

	Complejos	Subsidios	Total
Sin educación formal	35,30	20,12	31,70
Primaria	46,84	49,90	47,57
Ciclo básico Secundaria	10,64	18,18	12,43
Bachillerato Secundaria	4,39	8,51	5,37
Enseñanza técnica	1,68	2,51	1,88
Terciaria no universitaria	0,42	0,58	0,46
Universidad	0,72	0,19	0,60
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta de soluciones habitacionales - BPS

Finalmente, si bien las personas que son parte del PSH lo pueden hacer en calidad de pensionistas y/o jubilados, más de la mayoría lo hacen en calidad de jubilados (71%) siendo tan solo en el entorno de 21% pensionistas y 8% jubilados y pensionistas a la vez. Este dato es relevante si tenemos en cuenta que las personas jubiladas tienen historias de vinculación con el sector formal del mercado de trabajo pudiendo significar la interrelación con otras áreas de la vida, permitiendo establecer relaciones a lo largo de su trayectoria laboral que podrían sobrevenir en redes de apoyo o vínculos interpersonales externos a los familiares. Asimismo, no debemos olvidar que los pensionistas habilitados, a los que refiere la ley de acceso a este Programa, son pensionistas por fallecimiento, siendo este colectivo, en general, sobrerrepresentado por las mujeres que no cuentan con jubilación propia en el sistema de seguridad social.

En síntesis:

- **La población usuaria** del Programa es envejecida y feminizada, presentando un alto porcentaje de sobre-envejecimiento.
- En **alquileres predomina una alta proporción de personas más jóvenes** en comparación con complejos, observando en éstos mayor proporción de la cohorte más envejecida.
- Tres cuartas partes **de las personas viven solas**. Guarismo que crece a medida que avanza la edad. En los alquileres, para todos los tramos analizados, se observan más personas que viven acompañadas. De estos, la mayor cantidad de habitantes por hogar se encuentra en alquileres.
- En referencia al **nivel educativo**, aproximadamente nueve de cada diez no alcanza secundaria completa.

4. Vivienda

La vivienda es el espacio físico en el cual las personas desarrollan una parte sustantiva de su vida cotidiana, teniendo incidencia directa en determinados aspectos claves como la salud, la sociabilidad, el descanso y el acceso a la privacidad, entre otras. En este marco, en MIDES-INMAYORES (2015) se definen los entornos físicos como aquellos vinculados a la vivienda y al uso del espacio urbano, tomando especial relevancia las características donde habitan las personas mayores en lo que hace a la calidad de vida. No se debe perder de vista que las condiciones de las viviendas pueden ser positivas para el bienestar, pero también convertirse en obstáculos. Por este motivo, es relevante indagar respecto a esta dimensión.

En los apartados que siguen se aborda primeramente la adaptación de las personas a las viviendas que habitan, teniendo en cuenta dificultades que puedan haber atravesado y su persistencia en el tiempo. Luego, se indaga sobre la habitabilidad de la vivienda para seguir con la adaptabilidad y el entorno. Para ello, se consideran las condiciones de accesibilidad, las dificultades que puede generar la ubicación para la realización de ciertas actividades y la existencia y uso de espacios comunes, tanto en el complejo/edificio como en el barrio. Seguidamente, se examina respecto a la seguridad y los reclamos vinculados al mantenimiento edilicio, y los canales utilizados. Finalmente, se considera la satisfacción de las personas usuarias respecto a la vivienda, complejo/edificio, empresa administradora y gestión del organismo.

4.1. Adaptación

El cambio de vivienda o “mudanza” es un evento importante en la vida de todas las personas dado que implica varios retos, como la búsqueda de un nuevo lugar, el abandono del anterior, la aceptación del nuevo entorno (físico y social). Por ello, es de interés conocer como llevan adelante este proceso las personas que participan del Programa. Con esa intención, y atendiendo a las particularidades del PSH, en las líneas que siguen se analiza si las personas presentaron dificultades en la adaptación a la vivienda y si estas persisten actualmente, atendiendo a la modalidad de solución.

En lo que refiere a la adaptación a las viviendas, se observa que existe un porcentaje bajo de personas que responde tener dificultades para ello (13,3%), siendo levemente mayor para los complejos (Tabla 4). Esto último, con la salvedad de que el dato es muy similar, podría deberse a que en subsidios las personas eligen la vivienda a la que irán.

Tabla 4: ¿Tuvo dificultades para adaptarse a la vivienda?, por tipo de modalidad – En (%)

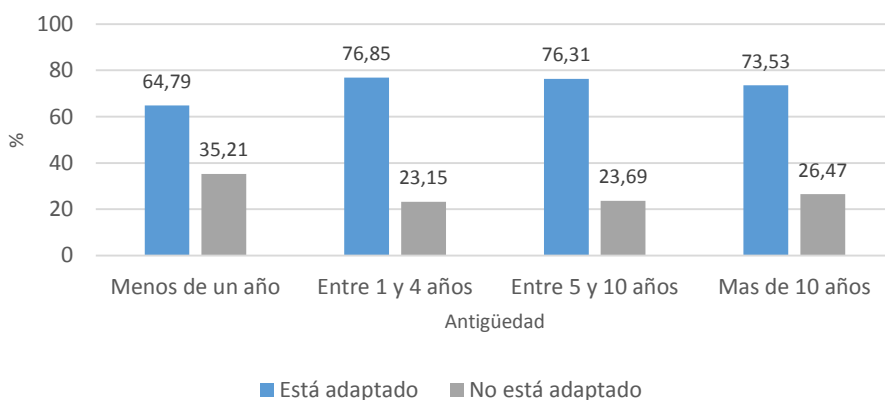
	Complejo	Subsidio	Totales
Sí	13,93	10,21	13,35
No	86,01	89,79	86,65
Total	100.00	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Para quienes declararon tener dificultades para adaptarse (13,3%), se consulta si en la actualidad ya se encuentran adaptados. El 75% responde de forma afirmativa, siendo superior entre quienes residen en complejos (75,65%) respecto a subsidio (71,03%). Este resultado es relevante en tanto da cuenta del proceso de adaptación positivo que experimentan las personas.

El Gráfico 5 analiza la situación de adaptación, para quienes declararon tener dificultades, según tiempo que hace están en la vivienda. La situación es positiva para aproximadamente un cuarto de las personas que hace más de un año habita esa vivienda. Para aquellas que hace menos de ese tiempo, se registra un guarismo algo menor (64,79%). Esto podría estar reflejando justamente el proceso de adaptación, aunque debería ahondarse más sobre este último punto para establecer conclusiones al respecto.

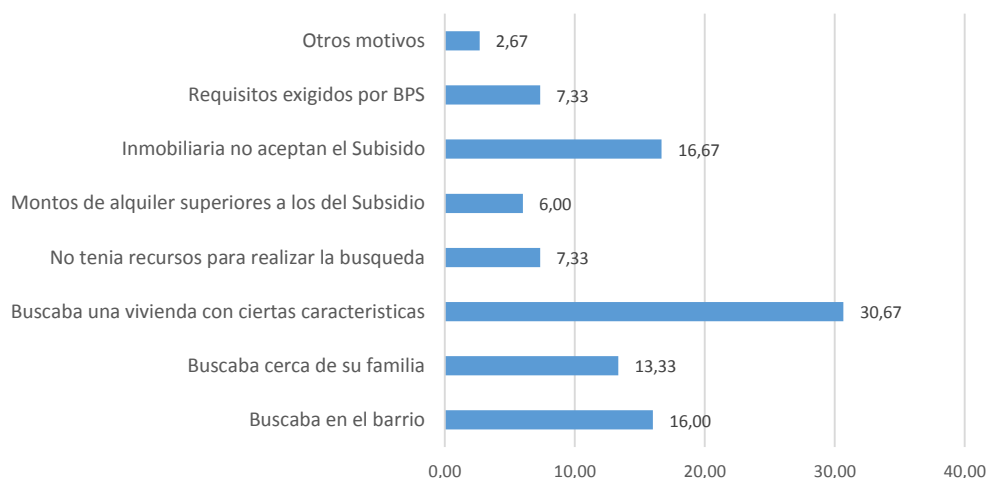
Gráfico 5: ¿Actualmente se encuentra adaptado?, según tiempo en la vivienda – En (%)



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS. Nota: No incluye a quienes respondieron que no saben desde cuando habitan la vivienda del Programa

Como fuera mencionado, por las características del proceso de subsidio de alquiler, se incorpora al análisis la presencia de dificultades en la búsqueda de la vivienda. Los resultados muestran que el 30% manifiesta haber tenido dificultades. Al indagar cuáles fueron los principales motivos de dicha dificultad, surgen tres categorías relevantes. El 60% declara las vinculadas con la búsqueda en sí misma (asociada a características de la vivienda, cercanía a la familia, en un barrio determinado), 22,67% relacionadas al mercado inmobiliario (no aceptación del subsidio, o los montos de alquiler son superiores a lo cubierto por la prestación) y por último, 14,66% por situaciones con el trámite.

Gráfico 6: Motivos que dificultaron seleccionar la vivienda – En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS. Nota: aplica solo sobre aquellos que manifiestan haber tenido alguna dificultad al momento de encontrar vivienda para subsidio de alquiler

4.2. Habitabilidad de las viviendas

En este apartado se analiza la habitabilidad, considerando específicamente la calidad de los materiales constructivos, la conservación de las viviendas y el hacinamiento.

Teniendo en cuenta los materiales constructivos que hacen a la calidad de las viviendas, estas se pueden clasificar en: precaria, modesta, mediana y buena (Casacuberta; 2006). Los datos indican que 88,32% de las viviendas del Programa se clasifican como buenas. Sin embargo, al observar según el tipo de modalidad, dichos guarismos difieren. El 86,37% de las que se ubican en complejos se clasifican como buenas mientras que, en los subsidios, casi la totalidad se encuentra en esta situación (99,04%).

Tabla 5: Clasificación de la vivienda según elementos constructivos, por tipo de modalidad - En %

	Complejos	Subsidios	Total
Viviendas modestas	1,44	0,00	1,22
Vivienda mediana	12,19	0,96	10,47
Vivienda buena	86,37	99,04	88,32
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

En lo que hace al mantenimiento, la responsabilidad varía según el tipo de modalidad. Para el caso de los complejos, BPS es el responsable de garantizar el buen estado de conservación de las viviendas debido a que estas son parte de su patrimonio y deberá preservarlo de forma que puedan ser re adjudicadas a otras personas en buenas condiciones. En los subsidios, la responsabilidad del mantenimiento recae en los propietarios. Esto podría reflejar ciertas diferencias entre ambas soluciones que serán indagadas en las líneas que siguen.

Teniendo en cuenta los problemas estructurales que pueden presentar las viviendas, estas se clasifican en:

- Vivienda sin problemas
- Vivienda con problemas leves (presenta puertas o ventanas en mal estado, o grietas en pisos, o poca luz solar, o escasa ventilación)
- Vivienda con problemas moderados (presenta humedades o goteras en techos, o caída de revoque en paredes o techos, o cielorrasos desprendidos o humedades en los cimientos)
- Vivienda con problemas graves (presenta muros agrietados, o se inunda cuando llueve, o peligro de derrumbe)⁵

A nivel general, poco más de la mitad (53,3%) no presenta problemas estructurales, aunque dicha situación varía según la modalidad. En los complejos, el 54,7% no declaran problemas mientras que en subsidios dicho guarismo es levemente menor (45,63%). Una posibilidad, entre otras tantas, podría deberse al hecho de que BPS sea el responsable de la conservación y posterior readjudicación, pudiendo estar incidiendo en mejores condiciones edilicias y de mantenimiento respecto a las viviendas de los subsidios de alquiler.

Tabla 6: Clasificación de viviendas según problemas estructurales, por tipo de modalidad - En %

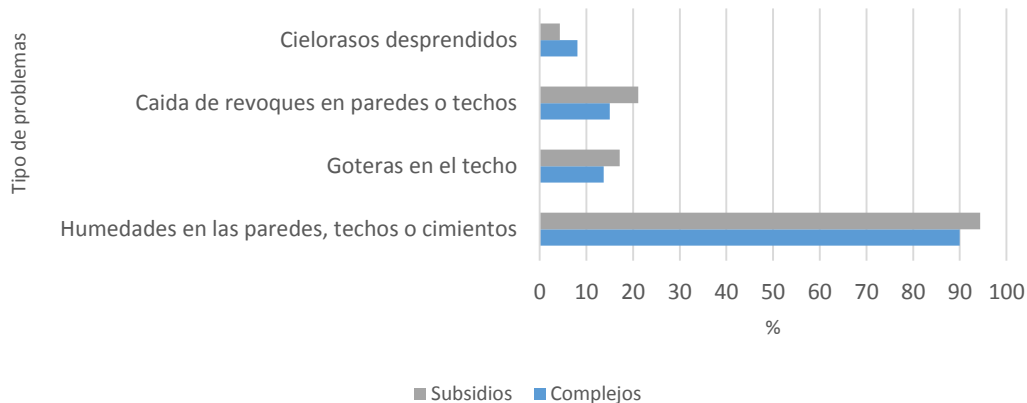
	Complejos	Subsidios	Total
Vivienda sin problemas	54,70	45,63	53,30
Viviendas con problemas leves	4,06	0,89	3,57
Vivienda con problemas moderados	29,42	36,64	30,54
Vivienda con problemas graves	11,81	16,85	12,59
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Cerca de un tercio de las viviendas clasifican con problemas moderados y, dentro de las dimensiones que hacen a dicha clasificación, la opción mayormente mencionada refiere a humedad en las paredes, techos o cimientos (guarismo que supera el 90%). Este comportamiento se observa tanto en complejos como en subsidios de alquiler, y acompaña los antecedentes mencionados anteriormente.

⁵ Esta dimensión no fue consultada en campo ya que BPS no ofrece viviendas de estas características y Contaduría General de la Nación (CGN), organismo encargado de la habilitación para alquiler del programa de SH, no autoriza la renta de viviendas que se encuentren en esta situación.

Gráfico 7: Viviendas que clasifican con problemas moderados, según tipo de problema estructural - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS - Nota: las preguntas preguntan para cada problema por sí o no, lo que lleva a conformar el 100% en cada opción.

Asimismo, no se debe perder de vista que el 12,59% clasifican como vivienda con problemas graves. Con la salvedad que resultan pocas las personas que se encuentran en esta situación, se destaca que para ambas modalidades las paredes agrietadas reflejan el mayor problema (86,99% complejos y 80,69% subsidios).

Otro aspecto a considerar en las condiciones de habitabilidad refiere al hacinamiento⁶. De acuerdo a los datos relevados dicho valor alcanza 0,52%, indicando que no existen situaciones de hacinamiento para las personas usuarias. En la misma línea, todas las viviendas del Programa cuentan con un lugar apropiado para cocinar con piletta y canilla, baño y exclusividad de uso. Por otra parte, el abastecimiento de agua potable, al igual que el acceso a energía eléctrica, son considerados elementos básicos de confort para los hogares. El PSH garantiza que estos elementos estén cubiertos, por lo cual, todas las viviendas disponen de servicios de luz y agua.

Siguiendo lo planteado en Calvo (2013), las condiciones mínimas de confort requieren disponer de refrigeración para alimentos, agua caliente en el baño y de algún medio de calefacción en la vivienda. Consultados respecto a los dos primeros, casi la totalidad declaran tenerlos y estar en uso (97,37% y 98,01%, respectivamente). Un dato no menor es que BPS asegura que todas las viviendas tengan calefón en los complejos habitacionales, y lo sustituye en caso de mal funcionamiento o roturas. Esto refleja el alto porcentaje obtenido.

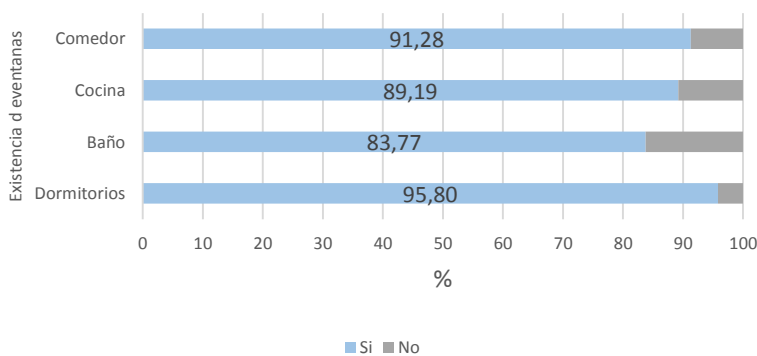
Respecto a cuál es el principal medio para calefaccionar los ambientes, los guarismos llaman mucho la atención. El 21,02% de las personas no utiliza ninguna fuente. Sin embargo, este resultado acompaña el obtenido en ECH

⁶ El hacinamiento mide las carencias de espacio relativo definido como la presencia de más de dos personas por habitación para dormir, sin considerar cocina ni baño. Bajo este criterio, se tiene en cuenta que una densidad de ocupación *mayor estricto que dos* indica condiciones de hacinamiento, la cual es presumible de generar ciertos riesgos de salubridad en caso de presentarse en el hogar (Feres y Mancebo, 2001)

(2019) al analizar la misma pregunta para el primer quintil de ingresos del país (21,59% no utiliza ninguna fuente para calefaccionar ambientes).

Por último, si bien los sistemas de ventilación natural o artificial no están comprendidos dentro de las dimensiones mencionadas de habitabilidad definidas en INE (2013), sí son parte de la ley Nº 13.728 del Plan Nacional de Vivienda en el cual, en el artículo 18, se establecen las condiciones mínimas habitacionales que deben cumplir las viviendas⁷. Dado que estas condiciones están previstas al momento de construir los complejos del PSH, la pregunta fue relevada únicamente para subsidios de alquiler. Los resultados indican que, para cada uno de los ambientes consultados, todos los valores son mayores al 80% denotando que también en alquileres existen condiciones de ventilación y luz natural favorables para el bienestar de las personas.

Gráfico 8: Existencia de ventanas en viviendas de subsidios de alquiler, según tipo de habitación - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

4.3. Adaptabilidad en la vivienda y entorno

Se entiende por infraestructura en accesibilidad a las barreras edilicias que deben enfrentar las personas, en el complejo o edificio y en el interior de su vivienda, siendo deseable que en su construcción se minimicen los obstáculos y maximicen los estímulos a la autonomía (MIDES-INMAYORES; 2015).

Si bien la accesibilidad en el sentido amplio favorece a todas las personas, hay grupos que se ven más afectados por las barreras arquitectónicas. Para el caso de los adultos mayores, la eliminación de las barreras resulta de gran importancia, sobre todo en la repercusión sobre su calidad de vida.

Si bien BPS no garantiza viviendas accesibles, acciones concretas se han realizado con este fin. La colocación de rampas se ha ido efectivizando en el correr del tiempo procurando volver accesible todos los complejos. En cuando a las adaptaciones funcionales, estas se realizan de acuerdo a las demandas específicas de las personas usuarias.

⁷ En el apartado G de dicho artículo se define que “*todos los ambientes tendrán condiciones de ventilación natural o sistemas de ventilación artificial que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores*”

A través de la encuesta se pueden analizar las dificultades que declaran tener las personas en lo que refiere a la utilización del espacio de forma segura, equitativa y de la manera más autónoma y confortable posible.

Cuando se consulta si tienen dificultad para acceder al edificio o complejo, utilizar espacios comunes o acceder a su vivienda, aproximadamente el 2% declara tenerla. Este resultado es alentador desde el punto de vista de la gestión del Programa, pudiendo estar fundamentado en 3 posibles hipótesis. Por un lado, existe la posibilidad de que las acciones que ha ido realizando BPS en el transcurso del tiempo denoten una buena focalización en demandas concretas, que incluso hayan sido útiles para las necesidades de otras que se hayan incorporado posteriormente a los complejos. Por otro lado, las personas podrían estar agradecidas con el Programa debido a la posibilidad de solución habitacional y eso silencie reclamos hacia el organismo. Por último, cierta adaptación en la vida cotidiana podría invisibilizar algunas barreras en el entorno que dificulten la autonomía de las personas.

Tabla 7: Dificultades en el acceso y uso de espacios – En %

	Si	No	Total
Dificultad para acceder al edificio o complejo	2,85	97,15	100
Dificultad para usar los espacios comunes del edificio o complejo	1,97	98,03	100
Dificultad para acceder a su vivienda	2,2	97,8	100
Dificultad para usar el baño	2,76	97,24	100
Dificultad para usar la cocina	0,87	99,13	100
Dificultad para usar otros ambientes	0,56	99,44	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Con la salvedad de que el porcentaje de quienes declaran tener dificultades es muy pequeño, se destaca que el mayor problema refiere fundamentalmente a la existencia de escaleras o escalones seguidos por la necesidad de rampas o barandas en escaleras. Este resultado se observa sobre todo para el acceso al edificio o complejo. Otro factor que puede incidir en la calidad de vida y adaptación a la vivienda, es el entorno y las posibilidades que se tiene para interactuar con el mismo. En este sentido, se indaga sobre los espacios de uso común dentro del entorno cercano de residencia y, respecto a los vinculados a ámbitos públicos como parques y plazas.

Los datos indican que el 80% de las personas usuarias declaran tener estos espacios. Al analizar por tipo de modalidad, un alto porcentaje de quienes habitan en complejos cuentan con espacios verdes o de uso común (84,37%) mientras que, en los subsidios, dicho porcentaje resulta significativamente menor (23,7%). Esto podría ser explicado, por el hecho que los complejos habitacionales ofrecidos por el BPS, en su mayoría, cuentan en sus pliegos de construcción con este tipo de espacios. Para los subsidios, esta situación queda librada en la selección de la vivienda por parte de la persona.

En la Tabla 8, se observa el uso de estos espacios para quienes cuentan con ellos. El 65,73% tienen y hacen uso, no observando diferencias significativas según sexo. Por tipo de modalidad, es mayor el porcentaje de personas que lo utilizan en subsidios (72,19%) en comparación a quienes habitan en complejos (65,59%)

Tabla 8: Uso de espacios verdes en Complejos u Edificios - En (%)

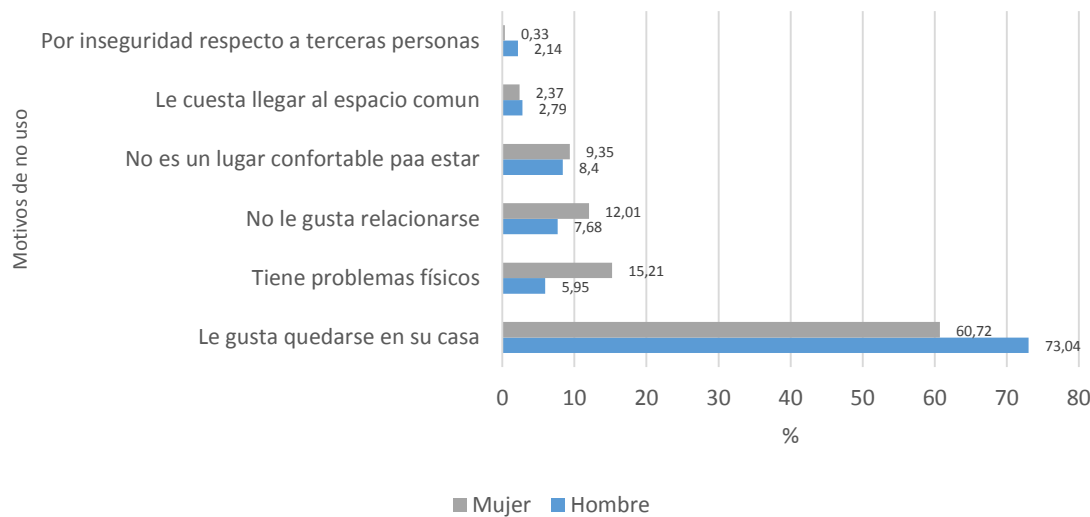
	Complejo	Subsidio	Total
Usa	65,59	72,19	65,73
No usa	34,41	27,81	34,27
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS.

Nota: se aplica sólo sobre quienes declaran tener espacios verdes

Buscando analizar por qué aquellas personas que cuentan con espacios verdes o comunes no los usan (34,27%), se consulta cual es el principal motivo. Las respuestas más significativas refieren a que *les gusta quedarse en su casa* (63,96%), tienen *problemas físicos* (12,7%) y *no le gusta relacionarse con sus vecinos* (10,87%). Guarismos diferenciales se observan por sexo, siendo mayor la presencia de hombres que les gusta quedarse en su casa en relación a las mujeres (73,04% y 60,72% respectivamente). Además, el 15,21% de las mujeres declara tener dificultades físicas que le impiden hacer uso de los espacios comunes en comparación con los varones que representan el 5,95%.

Gráfico 9: Principal motivo por el que no se usan los espacios verdes del edificio y/o complejo- En (%)



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS. Nota: La opción otros motivos no se incluye en este gráfico.

En lo que refiere a los espacios verdes en el barrio, el 82% declara tenerlos. Dentro de estos, el 50% afirma hacer uso de los mismos, siendo mayor la utilización para quienes habitan en subsidios de alquiler.

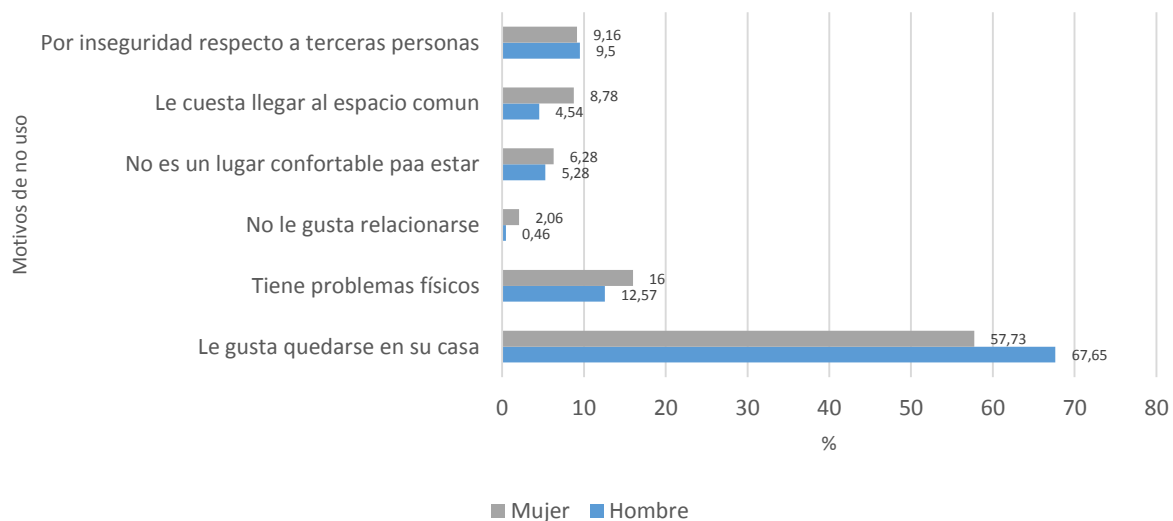
Tabla 9: Uso de espacios verdes en el barrio - En (%)

	Complejo	Subsidio	Totales
Usa	48,44	59,39	50,12
No usa	51,56	40,61	49,88
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS. Nota: se aplica solo sobre quienes manifiestan contar con espacios verdes en el barrio.

Con respecto a quienes cuentan con el espacio, pero no lo usan, se relevan los motivos (Gráfico 10). Nuevamente, la principal respuesta refiere a que le gusta quedarse en su casa (56,8%), problemas físicos o de salud que le impiden movilizarse (13,9%) e inseguridad con respecto a terceras personas (8,6%). Este último motivo se destaca en referencia al relevado para la utilización de espacios comunes del edificio y/o complejo. Al analizar por sexo, no se observan diferencias significativas.

Gráfico 10: Motivos por los que no usa los espacios verdes del barrio - En (%)



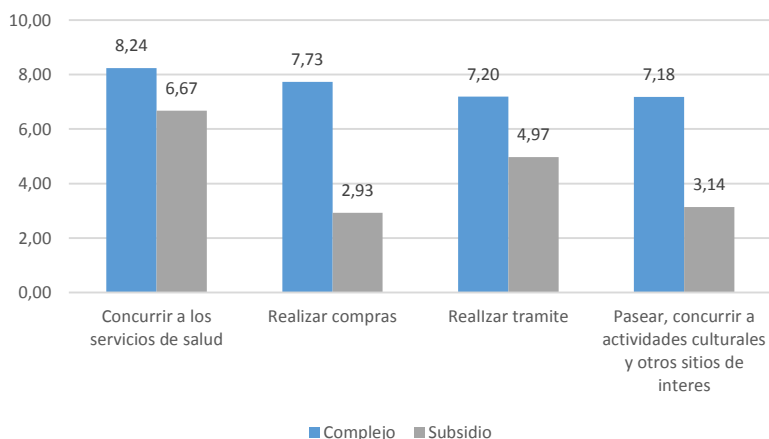
Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS. Nota: La opción otros motivos no se incluye en este gráfico.

Finalmente, se consulta si la ubicación de la vivienda le causó dificultad para realizar distintas actividades como ser: realizar trámites, concurrir a servicios de salud, realizar compras, entre otras. Se debe tener presente que muchas veces las dificultades están directamente vinculadas a elecciones personales o a las situaciones de salud y no necesariamente por razones de distancia con el sitio de interés. Poco más del 90% dicen no tener dificultades.

Como se puede observar en el Gráfico 11, al considerar las personas que manifiestan tener una dificultad y distinguiendo según tipo de modalidad, quienes habitan en subsidios presentan para todas las dimensiones

valores inferiores a los complejos. Esto podría estar vinculado a que es la propia persona quien busca su vivienda, pudiendo elegir, entre otras cosas, la ubicación. Además, como ya fue mencionado, este colectivo es más joven que el que se encuentra en complejos pudiendo también ser un factor de menor dificultad.

Gráfico 11: Personas usuarias que dicen tener dificultades para realizar actividades por la ubicación de la vivienda, por tipo de modalidad - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS - Nota: los porcentajes presentados reflejan las personas que declaran tener dificultad por tipo de modalidad.

Respecto al principal motivo de dicha dificultad, con la salvedad de la poca representatividad que presentan, la opción con mayor porcentaje en las cuatro actividades consultadas refiere a la lejanía de la vivienda con los sitios de interés.

4.4. Seguridad

En cuanto a la adecuación de la vivienda desde el eje seguridad, esta suele definirse respecto a la protección respecto a terceras personas. Los requisitos definidos en el Programa de Calidad de Vida (BPS, 2013), establecen que los elementos imprescindibles contemplarían rejas, cercos perimetrales, servicio de vigilancia (cuando corresponda), caminería interna en buen estado, accesibilidad, iluminación de accesos, iluminación interna, buen funcionamiento de los porteros eléctricos, entre otros. Queda en la órbita de los gestores del Programa la recomendación respecto a en qué casos se deben instalar tales elementos.

Al consultar si en el edificio o complejo donde habitan, se cuenta con alguno de los siguientes elementos: iluminación en espacios libres y comunes, portero eléctrico, rejas, servicios de vigilancia o personal de portería, cerco perimetral y/o cerca eléctrica o concertinas, el 97,97% cuentan con al menos uno. No se encuentran diferencias entre las distintas modalidades. Al indagar respecto a cada uno de estos, se destaca que la iluminación se encuentra presente en el 96% de los casos y las rejas y el portero eléctrico en aproximadamente la mitad. De todas maneras, la necesidad de determinados elementos de seguridad está atada a la región donde viven las personas, la recomendación técnica para el caso de los complejos y la tipología de la vivienda que se habita. Nuevamente, no se encuentran diferencias según la modalidad de solución habitacional.

Tabla 10: Elementos de seguridad en edificio y/o complejo- En %

	Si	No	Total
Iluminación en espacios libres	95.57	4.43	100
Portero eléctrico	49.12	50.88	100
Rejas	50.88	49.12	100
Servicio vigilancia	12.12	87.88	100
Cerco perimetral	32.46	67.54	100
Cerca eléctrica	10.09	89.91	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS.

Teniendo en cuenta que disponer de elementos de seguridad y sentirse seguro no siempre están alineados, las personas fueron consultadas respecto a qué tan seguros se sentían en sus viviendas, edificio o complejo donde viven y el barrio. Las respuestas indican que el 87,92% se sienten seguras en la vivienda y 84,75% en su edificio o complejo (86,76% en complejos y 94,71% en subsidio). Cuando se analiza a nivel territorial, no se observan diferencias sustantivas para vivienda y edificio y/o complejo. En cuanto a la sensación de seguridad en el barrio, se destacan guarismos levemente mayores en el interior del país en comparación con Montevideo (cerca de 79% y 73% respectivamente). En otras palabras, se observa un porcentaje levemente superior de inseguridad para el caso de Montevideo.

Se destaca que un alto porcentaje se siente seguro en su vivienda o en el edificio o complejo. Asimismo, parecería que los elementos de seguridad y sentirse seguro no estarían directamente vinculados teniendo en cuenta que el hecho de no contar con alguno de ellos no necesariamente implica una connotación negativa. Dependiendo de cómo es el espacio y donde está ubicado, se requerirán algunos elementos en un caso y otros en otro.

4.5. Canales de reclamos

Cuando surgen problemas en las viviendas o complejos, las personas pueden realizar los reclamos por distintos canales, que difieren según el tipo de modalidad. Para los complejos, uno de los canales es la empresa administradora, siendo esta un servicio tercerizado que tiene como uno de sus principales cometidos detectar a tiempo problemas edilicios y solucionarlos⁸. Otros canales, no menos importantes que el anterior, son las oficinas de BPS vinculadas al Programa y/o, el personal especializado que concurre a los complejos habitacionales. La situación es distinta para quienes habitan en subsidio de alquiler. En este caso, los reclamos se pueden realizar en oficinas del BPS vinculadas al PSH, la inmobiliaria que le alquila o al dueño de la vivienda.

⁸ Las empresas administradoras son cuatro para todo el territorio nacional y tienen a su cargo, entre otras cosas, el mantenimiento y arreglos de los complejos habitacionales.

Considerando lo expuesto anteriormente a continuación se analizarán los reclamos teniendo en cuenta el tipo de SH y la zona geográfica. Primeramente, se pone foco en complejos y luego en los subsidios de alquiler, con apertura territorial entre Montevideo y el resto del país.

4.5.1. Complejos Habitacionales

Teniendo en cuenta la distribución geográfica de los complejos habitacionales, dentro de Montevideo (41,6%), el 45,6% presenta al menos un problema respecto al estado de conservación, de estos el 66,27% realizó el reclamo. Para el interior del país (58,39%), 53,17% presenta al menos un problema de mantenimiento, siendo el 72,11% quienes efectivizaron reclamos. Se destaca que las mujeres realizan reclamos en una proporción levemente mayor a lo que lo hacen los varones (71,07% y 66,33% respectivamente).

Gráfico 12: Viviendas en complejos Montevideo con al menos un problema de mantenimiento, por si realizaron reclamo- En %

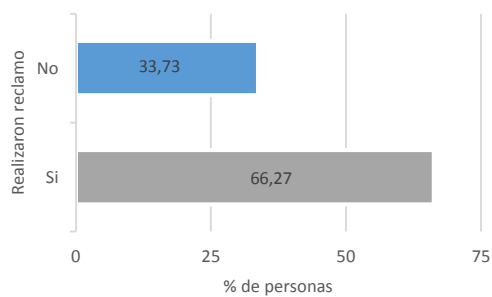
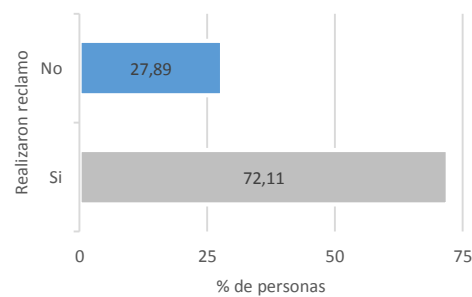


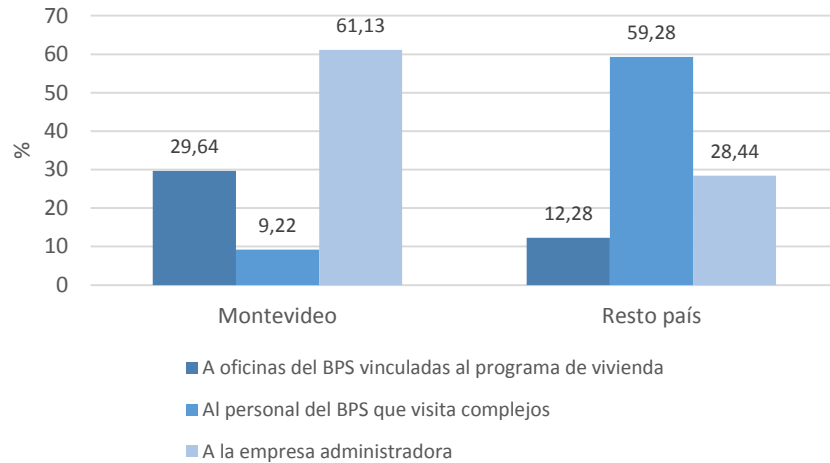
Gráfico 13: Viviendas en complejos Resto país con al menos un problema de mantenimiento, por si realizaron reclamo- En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

En cuanto al canal utilizado, se observan diferencias respecto a la zona geográfica. En Montevideo, mayoritariamente se presentan a la empresa administradora (61,13%). Para el interior, se canaliza más a través del personal del BPS que visita complejos (59,28%).

Gráfico 14: Canales de reclamos en viviendas de complejos con al menos un problema de mantenimiento - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

4.5.2. Subsidio por alquiler

Dentro de las viviendas de subsidio de alquiler ubicadas en Montevideo (60,4%), 55,07% presentan al menos un problema en su mantenimiento. De éstas, el 73,36% realizaron reclamos. Entre las que se ubican en el interior (39,6%), el 54,11% presentan al menos un problema de mantenimiento, y 63,68% dicen haber hecho el reclamo. En apertura por sexo, al igual que sucede en complejos, las mujeres presentan guarismos levemente superiores en la realización de reclamos en comparación con los varones (71,3% y 65,09% respectivamente).

Gráfico 15: Viviendas en subsidios Montevideo con al menos 1 problema de mantenimiento, por si realizaron reclamo- En %

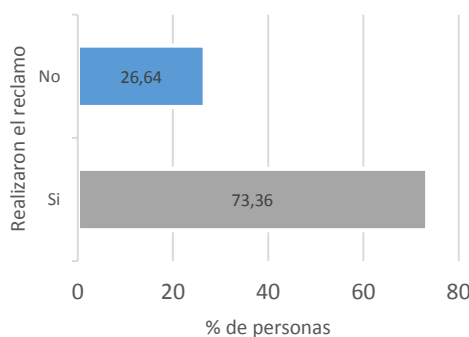
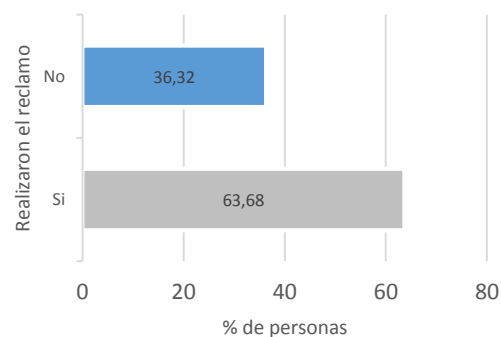


Gráfico 16: Viviendas en subsidios resto país con al menos 1 problema de mantenimiento, por si realizaron reclamo- En %

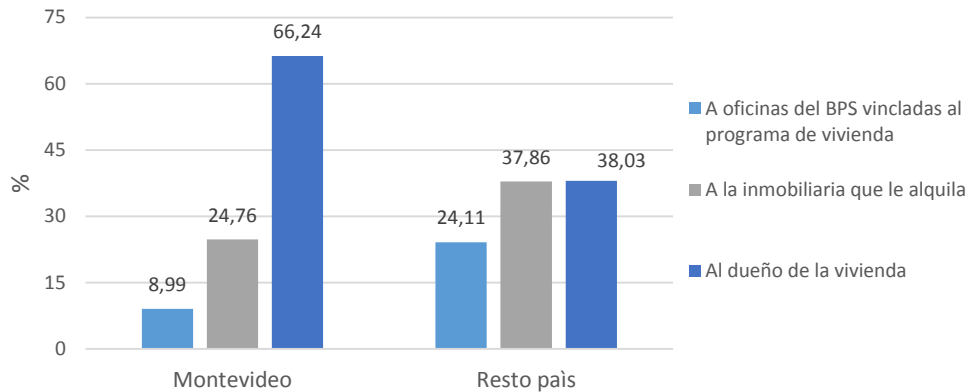


Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Respecto a los canales donde se realizan los reclamos, en Montevideo el principal receptor es el dueño de la vivienda (66,24%), y en menor proporción la inmobiliaria que le alquila (24,76%). Tan solo un 8,99% canalizan a través de las oficinas de BPS. Sin embargo, en el interior del país no se observan diferencias sustantivas entre el

reclamo al dueño de la vivienda (38,03%) y la inmobiliaria que le renta (37,86%), denotando un porcentaje elevado para las oficinas de BPS vinculadas al Programa (24,11%). Esto podría indicar un vínculo mayor entre el organismo y las personas usuarias en esa región, debido a la menor densidad poblacional que permite cercanía entre las partes.

Gráfico 17: Canales de reclamos en viviendas de subsidios con al menos un problema de mantenimiento- En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Finalmente, se consulta tanto a complejos como a subsidios, que al momento de la encuesta no presentaban problemas de mantenimiento, cómo lo resolverían en caso de tenerlo. La opción con mayor porcentaje en complejos de Montevideo fue a la empresa administradora (63,51%), denotando la importancia de la misma en la intervención diaria. Para el resto del país, al personal del BPS que visita complejos (53,51%). Estas respuestas resultan similares a las obtenidas de aquellas personas que sí presentan problemas en la vivienda y realizaron el reclamo. Para el caso de los subsidios, es en Montevideo que lo realizarían al dueño de la vivienda (58,23%) mientras que en el resto del país las opciones se dividen entre el dueño de la vivienda (33,25%) y la inmobiliaria que le alquila (28,64%), guarismo que nuevamente resulta similar al de aquellos que sí tuvieron problemas y realizaron el reclamo.

4.6. Satisfacción

Una mirada complementaria y relevante respecto a lo analizado anteriormente, refiere a cuál es la satisfacción de las personas usuarias respecto a distintos aspectos del Programa tales como: satisfacción con la vivienda, el edificio y/o complejo, personal que visita los complejos, empresa administradora, entre otros.

Los datos presentados en la Tabla 11 indican que el 93,41% de quienes son parte del PSH se encuentran satisfechos o muy satisfechos con las viviendas, tan solo el 3,71% se encuentra insatisfecho o muy insatisfecho, no observando diferencias territoriales. Aunque, la satisfacción es algo mayor entre quienes habitan en complejos (94,96%) respecto a subsidios (85,1%).

Tabla 11: Satisfacción con vivienda, por tipo de modalidad- En %

	Complejos	Subsidios	Total
Muy insatisfechos	0,37	2,57	0,71
Insatisfechos	1,96	8,69	3,00
Ni satisfechos, ni insatisfecho	2,71	3,64	2,85
Satisfechos	55,61	47,97	54,44
Muy satisfechos	39,35	37,13	39,01
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Respecto a la satisfacción con el complejo o edificio, el 92,68% de las personas se encuentran satisfechas o muy satisfechas. No se encuentran diferencias a nivel territorial. En lo que refiere a la insatisfacción, apenas 3,12% declara estar insatisfechas o muy insatisfechas, porcentaje que resulta menor al relevado respecto a la insatisfacción con la vivienda en sí misma.

Tabla 12: Satisfacción con complejo o edificio, por tipo de modalidad- En %

	Complejos	Subsidios	Total
Muy insatisfechos	0,74	0,00	0,70
Insatisfechos	2,42	2,34	2,42
Ni satisfechos, ni insatisfecho	4,29	2,87	4,20
Satisfechos	63,09	58,78	62,83
Muy satisfechos	29,45	36,02	29,85
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

En referencia a la satisfacción de las personas usuarias con los distintos agentes que se vinculan a través del Programa en los complejos habitacionales (empresa administradora y profesionales del área social del organismo que visitan los mismos), se observa que el 72,5% dice estar satisfecha (60,96% satisfecha, 11,54% muy satisfecha) con la empresa administradora mientras que el 12,45% dice estar insatisfecha (Gráfico 18). Al analizar la satisfacción a nivel territorial, se destaca una mejor evaluación en el interior con valores algo superiores al general (74,33%), mientras que en Montevideo estos guarismos alcanzan 69,87%.

Gráfico 18: Satisfacción con la empresa administradora - En %

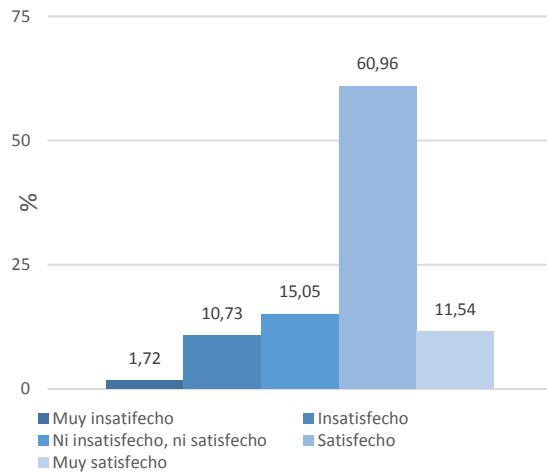
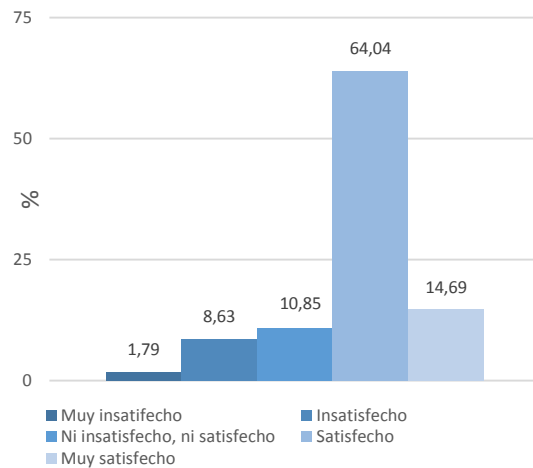


Gráfico 19: Satisfacción con personal de BPS que visita complejos - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Teniendo en cuenta la satisfacción respecto a los profesionales que visitan los complejos, el 78,73% se encuentra satisfecho o muy satisfecho (64,04% satisfecho, 14,69% muy satisfecho), siendo tan solo el 10,42% que presenta niveles de insatisfacción (Gráfico 19). Para este último colectivo, la respuesta mayoritaria se corresponde con demora en la respuesta ante un problema planteado (59,31%). A nivel territorial, en el interior se observa un mayor nivel de satisfacción (81,06%), mientras que en Montevideo alcanza 75,44%.

Por último, considerando la atención brindada en oficinas de viviendas del BPS, el 90,42% declara estar satisfecho o muy satisfecho siendo mayor dicho guarismo en los subsidios (93,53% para alquileres y 89,86% en complejos). Teniendo en cuenta la distribución territorial, se destacan valores levemente superiores en Montevideo (91,93% en la capital y 89,22% para el interior). En relación con la insatisfacción, se encuentra que en el entorno del 3% de las personas declaran estar insatisfechas o muy insatisfechas, no existiendo diferencias importantes entre las distintas modalidades.

Tabla 13: Satisfacción con atención brindada en las oficinas de vivienda del BPS- En %

	Complejo	Subsidio	Total
Muy insatisfecho	0,42	0,33	0,40
Insatisfecho	2,91	2,15	2,80
Ni insatisfecho, ni satisfecho	6,81	3,99	6,38
Satisfecho	67,66	42,05	63,73
Muy satisfecho	22,20	51,48	26,70
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

En síntesis:

- El 86,65% de las personas declaran no haber atravesado dificultades para adaptarse a su vivienda y para quienes tuvieron dificultades, tres de cada cuatro, se encuentra adaptada.
- Ocho de cada diez **viviendas del Programa se clasifican como buenas** y poco más de la mitad no presenta **problemas estructurales**, aunque dicha situación es más favorable en complejos.
- Cerca de un tercio clasifican con problemas moderados, siendo la humedad en las paredes, techos o cimientos la situación con mayor porcentaje. Resultado que va en línea con el obtenido por FCS (2009).
- Respecto a la **dificultad para acceder al edificio o complejo**, utilizar espacios comunes o acceder a su vivienda, tan solo el 2% declara tener algún tipo de dificultad.
- Se encuentra que en los complejos se cuenta con más **espacios verdes y de uso común dentro del edificio y/o complejo** que en subsidios. Para quienes tienen, su uso se encuentra en torno al 65%, encontrando mayores guarismos para quienes habitan en subsidios.
- Ocho de cada diez personas **se sienten seguras** en la vivienda, también en su edificio o complejo. No se observan diferencias territoriales.
- Dentro de los complejos de Montevideo, cerca de la mitad presenta al menos un problema respecto al **estado de conservación**, guarismo algo superior para el interior. En el caso de los subsidios, poco más de la mitad presentan al menos un problema en su mantenimiento.
- En cuanto a la realización de reclamos por problemas, se destaca que las mujeres realizan reclamos en una proporción levemente mayor a lo que lo hacen los varones.
- Respecto a la **satisfacción**, casi la totalidad de las personas se encuentran satisfechas o muy satisfechas con las viviendas y con el complejo/edificio. Siete de cada diez con la empresa administradora y casi ocho de cada diez con los profesionales que visitan los complejos. Finalmente, 90,42% declara estar satisfecho con atención brindada en oficinas de vivienda de BPS

5. Entornos sociales, vínculos y recursos económicos

Los entornos sociales se componen, entre otros aspectos, de los arreglos residenciales, y las redes sociales y de apoyo (CEPAL, 2006). Como un primer acercamiento a dicho concepto, en este apartado se realiza una breve descripción sobre la integración de los hogares de las personas que participan del Programa de Soluciones Habitacionales (PSH).

Se indaga respecto a las redes sociales que mantienen, considerando, por un lado, las redes formales (originadas en instituciones), y por otro, las informales (familia, amigos, vecinos, conocidos y comunidad). Asimismo, se

analiza la situación económica del hogar y los apoyos sociales que reciben. Esto último permite una aproximación a los distintos tipos de ayudas con las que cuentan las personas a través de las redes con las que se vinculan.

Asimismo, se analiza la información vinculada a la persona usuaria, como proveedora de apoyos sociales y económicos a terceros. Finalmente, se presentan datos vinculados a otros apoyos, relacionados sobre todo a las tareas de cuidados que brindan a otras personas fuera del hogar.

5.1. Arreglos residenciales

Examinar con quienes viven las personas mayores es un tema importante en la investigación demográfica sobre envejecimiento, debido al potencial efecto que podría tener sobre el bienestar de los hogares y sus miembros. El hogar es considerado uno de los ámbitos más importantes para la transferencia de apoyo, tanto como dadores o receptores de ayuda, adquiriendo cierta relevancia para la cohorte más envejecida de la población (CELADE; 2006).

Al analizar la conformación de los hogares, retomando lo ya mencionado, cerca del 75% de las personas usuarias viven en hogares unipersonales y 25% declaran vivir acompañadas. Este resultado va en línea con el antecedente de FCS (2009), donde en el entorno del 70% de las personas vivían solas (relevamiento que solo contempla la modalidad de complejos habitacionales).

Siguiendo el criterio utilizado por FCS (2009)⁹, se destaca que los hogares unipersonales son mayores entre las mujeres en relación a los varones (Tabla 14). Este comportamiento no es específico de las personas usuarias del Programa, sino que se confirma también en estudios sobre población mayor donde se constata que las mujeres tienen una mayor probabilidad de transitar solas la vejez (Aguirre y Scavino, 2018; Calvo *et al.*, 2012; Batthyány *et al.*, 2007). Asimismo, se evidencia que los hombres viven mayormente en pareja en comparación con las mujeres (24,26% y 7,01% respectivamente), siendo estas últimas quienes presentan un mayor porcentaje en la tipología *sin pareja con hijos o extendido*. Una de las hipótesis manejadas en estudios anteriores en Uruguay (Aguirre y Scavino, 2018; Rodríguez y Rossel, 2009), es que los varones tenderían a generar vínculos en segundas nupcias con mayor frecuencia que las mujeres, pudiendo explicar en parte este resultado, además de la mayor sobrevivencia femenina.

⁹ La tipología utilizada por FCS (2009) es: Unipersonal, Sólo con pareja, Con pareja e hijo/s, Con pareja extendido, Sin pareja con hijo/s, Sin pareja extendido. A efectos de la presente investigación, y a modo de comparabilidad con el principal antecedente, se decide conformar las mismas categorías de análisis.

Tabla 14: Tipología de hogar según sexo – En %

	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Unipersonal	67,35	78,11	74,80
Solo con pareja	24,26	7,01	12,32
Con pareja e hijos	1,92	0,58	0,99
Con pareja extendido	1,37	0,12	0,50
Sin pareja con hijos	3,41	9,42	7,57
Sin pareja extendido	1,68	4,77	3,82
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS - Nota: la apertura realizada según sexo, refiere al declarado por la persona usuaria del programa

Como se ha observado en capítulos anteriores, se constatan ciertas diferencias a nivel de arreglos familiares. Los hogares unipersonales tienen un mayor peso en los complejos (76,4%) en relación al subsidio de alquiler (65,96%). Estos últimos se destacan por contar con mayores porcentajes vinculados a hogares pluripersonales, en particular la tipología *Sin pareja con hijos* (12,03%). Este resultado no es menor, sobre todo en lo que hace a comprender con quiénes viven y por qué existe tal diferencia entre una modalidad y otra. Si bien esta información es relevada en la encuesta escapa al presente estudio, dejando la pregunta planteada para ahondar en posteriores análisis sobre el tema.

5.2. Relacionamiento con redes que no están integradas en el hogar

Siguiendo a Guzmán et al. (2003), las redes sociales pueden entenderse como prácticas simbólico-culturales que incluyen el conjunto de redes interpersonales, que integran a una persona con su entorno social y contribuyen a mantener o mejorar su bienestar. En CEPAL (2006), se distingue entre redes *informales* y *formales*. Las primeras, son conformadas por vínculos que tienen las personas con familiares, amigos y/o vecinos. Las segundas, se constituyen a través de vínculos entre las personas e instituciones gubernamentales y/o organizacionales de la sociedad civil. Ambas redes son muy importantes ya que son recursos externos al hogar con los que cuentan los individuos para contención, apoyos y vínculos tanto emocionales como sociales.

El relevamiento da cuenta que casi la totalidad de la población usuaria del PSH mantiene un relacionamiento vincular con al menos una red informal y/o formal (97,5%), siendo las redes informales (familiares que no viven en el hogar, vecinos y/o amigos) las que presentan una mayor representación en comparación con las redes formales (Instituciones Religiosas, Centros Diurnos, Club de Leones, Club de abuelos, Municipios, etc.). Es importante destacar que para las mujeres se encuentra un peso mayor en las redes formales en comparación con los varones (Tabla 15). A este respecto, Aguirre y Scavino (2018), sostienen que, si bien en Uruguay no se han realizado estudios sobre la participación comunitaria de las mujeres, se podría hipotetizar en base a trabajos realizados en la región. Estos muestran que en los relatos sobre participación en la vejez se constata una inversión de la distribución clásica de espacios correspondientes a la división del trabajo (por la que las mujeres quedan

confinadas al ámbito privado/reproductivo, y los varones al productivo/público). Lo que se traduce en una participación diferencial a la que se encuentra en otras etapas vitales.

Tabla 15: Vínculo con redes según sexo – En %

	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
No tiene vínculo	3.2	2.29	2.57
Redes informales	75.48	66.59	69.33
Redes formales	21.32	31.12	28.1
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Teniendo en cuenta la importancia de las redes en lo que hace a la contención de las personas, resulta clave ahondar sobre la existencia de un patrón distinto en los vínculos según los individuos vivan solos o acompañados. Se observa que para quienes viven acompañados aumenta levemente la proporción de personas que no se vincula con ninguna red en detrimento del vínculo con las redes formales (Tabla 16). No se observan diferencias según tipo de modalidad.

Tabla 16: Vínculo con redes según vivan solos o acompañados – En %

Redes	Vive solo	Vive acompañado	Total
No tiene vínculo	2.05	4.12	2.57
Redes informales	69.01	70.28	69.33
Redes formales	28.95	25.6	28.1
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Por otro lado, debido a que las personas cuando ingresan al PSH podrían obtener una vivienda en un lugar distinto al de residencia habitual de sus redes informales más cercanas, se indaga, por una parte, si la vivienda le queda lejos de sus familiares y/o amigos. Por otra, para quienes le queda lejos, si ello implica una dificultad para su relacionamiento. En este caso se vuelve necesario el análisis teniendo en cuenta el tipo de modalidad, ya que las personas que viven en subsidios de alquiler eligen su propia vivienda. Por tanto, se espera que no se observe un desarraigo mayor al que podría eventualmente suceder para los complejos habitacionales.

La Tabla 17 muestra que en el entorno de la mitad de las personas (49,95%) responde que la vivienda le queda lejos de donde habitan sus familiares y/o amigos, no habiendo diferencias importantes por sexo. Para cada tramo de edad, se observa un porcentaje similar de dificultad en los vínculos cercano al 25%.

Cuando se da apertura por tipo de modalidad, quienes habitan en subsidios de alquiler presentan un porcentaje levemente inferior a quienes lo hacen en complejos (45,86% y 50,64% respectivamente). De todas maneras, si bien el resultado va en línea con la hipótesis establecida en el párrafo anterior, se debería cuestionar y ahondar

un poco más. Resulta curioso que aun pudiendo seleccionar la vivienda, se presente un porcentaje tan alto de lejanía con los vínculos informales.

Tabla 17: Lejanía de la vivienda respecto a familiares y/o amigos

Vivir en esta vivienda le queda lejos de donde viven sus familiares y/o amigos?	Tipo de modalidad		Total
	Complejo	Subsidio	
Sí	50.64	45.86	49.95
No	49.36	54.14	50.05
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Al indagar, para quienes dicen encontrarse lejos, si dicha distancia les genera dificultad en el relacionamiento con familiares y/o amigos que no viven en el hogar, el 74,2% declara que la distancia no es un problema para relacionarse y, tan solo 25,8% manifiesta que la distancia complejiza el vínculo. En lo que refiere a la dificultad en el relacionamiento debido a la lejanía, el tipo de modalidad no parece tener influencia.

5.3. Recursos económicos y apoyos sociales

En este apartado se presenta un acercamiento al acceso a recursos económicos y apoyos sociales. Se trata de una aproximación en la medida en que la información relevada permite observar algunos aspectos, y no otros, especialmente en lo que se refiere a recursos económicos.

Conceptualmente, estos se vinculan con la efectivización de derechos en seguridad social y económica¹⁰. Supone observar el acceso a prestaciones por retiro, la participación en el mercado laboral y rentas, entre otras formas de ingresos. Como dice Huenchuan (2013), el acceso a este tipo de recursos “permite a las personas mayores satisfacer sus necesidades, mantener autonomía funcional e independencia para la adopción de decisiones” (p.62). En oportunidad de este relevamiento, solo es posible dar cuenta de algunas dimensiones. De todas maneras, contar con una mirada sobre este asunto, aunque sea aproximada, resulta fundamental en tanto es un aspecto clave sobre el bienestar de las personas.

Los apoyos sociales, por su parte, son complementarios a los recursos descritos anteriormente, y cobran particular importancia ante situaciones de vulnerabilidad social o desprotección. Se definen como “un conjunto de transacciones interpersonales o transferencias que operan en las redes, presentándose como un flujo de recursos, acciones e información que se intercambia y circula. (...) pueden ser materiales, instrumentales,

¹⁰ En la literatura sobre el tema se define el concepto de seguridad económica como la capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida (Huenchuan y Guzmán; 2007).

emocionales y cognitivas” (Guzmán et al. en CEPAL, 2006). Para este punto la información es rica y permite observar los apoyos recibidos, y los provistos por las personas.

Por tanto, se torna relevante conocer cuáles son los ingresos de los hogares y comprender cómo se compone y resuelve la economía dentro del hogar. Para esto, se analiza la participación económica a través de la actividad laboral y se indaga respecto al acceso a préstamos y la calidad de estos, si es que son para sí mismos o para terceras personas. Por último, en lo que refiere a los apoyos familiares, se consulta sobre la colaboración en los gastos del hogar de quienes conviven con la persona usuaria, así como también, las ayudas recibidas a través de las redes formales e informales con las que se vinculan.

5.3.1. Recursos económicos

Como ya fue mencionado en este documento, es requisito de acceso al programa ser jubilado y/o pensionista contributivo del BPS. Esto garantiza a las personas usuarias un ingreso monetario, fijo y mensual, que según la reglamentación vigente no debe superar las 12 UR. Se debe tener presente que, si bien es un ingreso seguro y permanente, podría no ser suficiente teniendo en cuenta los costos que pueden tener las personas mayores en esta etapa de la vida.

Los datos muestran que la participación laboral es relativamente baja (7,8%), resultado que es levemente menor al encontrado por FCS (2009) (guarismo que alcanzaba en el entorno del 10% para quienes habitaban en complejos). Cuando se consulta respecto a la frecuencia de dicha participación, poco menos de la mitad declara realizarlo de forma permanente (44,5%). No se observan diferencias sustantivas en la tasa de actividad según el sexo de las personas (8,88% varones; 7,38% las mujeres) pero sí, en la frecuencia de la tarea.

Dentro de los varones que declaran participar del mercado laboral, en el entorno del 30% lo hace de manera permanente, cifra bastante mayor para el caso de mujeres (51,42%). Este resultado podría relacionarse, al menos, con dos aspectos. Por un lado, con el tipo de tareas que realizan quienes trabajan. Las mujeres se dedican fundamentalmente a tareas de limpieza, cuidados y costura, actividades que podrían ser de carácter más permanente que la de los varones, quienes en mayor proporción se dedican a tareas de jardinería y venta en general, asociadas a actividades más zafrales que las anteriores o, que no requieren constancia y durabilidad en el vínculo y en el tiempo. Por otro, podría estar vinculado a una necesidad disímil de unas y otros de complementar ingresos, relacionado con desigualdades de género en las vejeces.

Con la salvedad del bajo porcentaje de quienes forman parte del mercado laboral, en relación a las razones por las que lo hacen, el principal motivo refiere a una *necesidad económica* (75,6%) y en menor proporción para *mantenerse activo/a, le agrada su trabajo y otras razones*. Teniendo en cuenta lo anterior, y que la convivencia con otras personas en el hogar podría ser de ayuda y sustento económico en la vida cotidiana, se indagan los resultados distinguiendo entre quienes viven solas y quienes lo hacen acompañadas. Se observa que es levemente mayor la proporción de las personas que trabajan entre quienes viven solas en comparación con quienes no (8,26% y 6,61% respectivamente).

Tabla 18: Actividad laboral, según si la persona vive sola o acompañada – En %

	Vive solo	Vive acompañado	Total
Trabaja	8.26	6.61	7.84
No trabaja	91.74	93.39	92.16
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS. Nota: la consulta sobre empleo refiere a si en el último mes la persona realizó algún trabajo o actividad por el cual generó ingresos.

En cuanto a los préstamos, el 73% de las personas declara tener descuentos en sus ingresos por tal concepto. Al analizar la incidencia entre las personas que viven solas y las que no, surge una diferencia de 10 puntos porcentuales para aquellas que conviven con otros integrantes en el hogar en comparación con quienes viven solas. Cuando se consulta si el préstamo es para sí mismo o para terceros, el 96,3% indica que es para uso personal. Este es un dato significativo que sería interesante retomar en futuras investigaciones.

Tabla 19: Descuentos por préstamos, si la persona vive sola o acompañada – En %

	Vive solo	Vive acompañado	Total
Tiene descuentos	70.85	81.00	73.41
No tiene descuentos	29.15	19.00	26.59
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

De acuerdo a los hallazgos encontrados hasta el momento, cabe preguntarse en qué medida la convivencia con otras personas colabora en cubrir las necesidades en términos económicos del hogar. Al consultar, para quienes viven acompañados, si las personas convivientes realizan aportes económicos en el hogar, el 77,2% declaran que sí colaboran. Sería interesante continuar los análisis sobre este punto, ahondando fundamentalmente respecto a con quien viven, con que ingresos cuentan, cuanto aportan al hogar y cómo, etc.

5.3.2. Apoyos sociales

La familia es uno de los ámbitos más importantes para las transferencias de apoyos sociales de las personas mayores. El apoyo familiar gana importancia relativa en la vejez, sobre todo en los grupos poblacionales de menores ingresos. Esto se debe fundamentalmente a que, en esta etapa del ciclo vital, los recursos con los que cuentan las personas para financiar el consumo provienen de fuentes no siempre asimilables al del resto de las generaciones (Huenchuan; 2013).

La encuesta indaga sobre dos dimensiones. Por un lado, respecto a los apoyos que reciben las personas usuarias, tanto de las redes informales como de las formales. Por otro, consulta si las personas son proveedores de ayuda a sus familiares, vecinos y/o amigos.

Los datos indican que, dentro de quienes dicen mantener contacto con al menos una red (97,5%), el 31% declara recibir algún tipo de ayuda. Se destaca que son las redes informales desde donde se recibe más apoyo (30,58% informales y 11,16% formales) (Tabla 20).

Al analizar por la fuente de ayuda que reciben junto a la condición de vivir solos o acompañados, surge que los primeros reciben en mayor proporción ayuda de redes informales. Este resultado es el esperable si se considera que quienes conviven con otras personas podrían estar recibiendo ayudas o apoyos por parte de ellos que impliquen una menor necesidad de ayuda por familiares, vecinos y/o amigos que no viven en el hogar (32% quienes viven solos y 24% quienes no). Estas diferencias no se observan para el caso de las redes formales (11% para ambos casos).

Al respecto de la mayor proporción de recepción de apoyos por parte de las personas que viven solas, parece oportuno realizar una reflexión vinculada a la doble cara que conllevan los procesos de individualización en la vejez. Por un lado, esto puede estar indicando una situación satisfactoria que da cuenta de buenos niveles de autonomía y libertad de esta población. Por otra, esta “soledad” en la vejez puede traer aparejado ciertos riesgos sociales relacionados a limitaciones físicas, dificultades para el autocuidado, o la exposición a accidentes domésticos en solitario (Aguirre y Scavino; 2018). En lo que hace a la información recabada, los datos parecerían indicar que las personas que viven solas compensan estos riesgos a través de formas de apoyo con no residentes, especialmente cuando se atiende a otros tipos de ayuda y los apoyos domésticos.

Tabla 20: Cuántos reciben ayuda según tipo de red y vivan solos o acompañados – En %

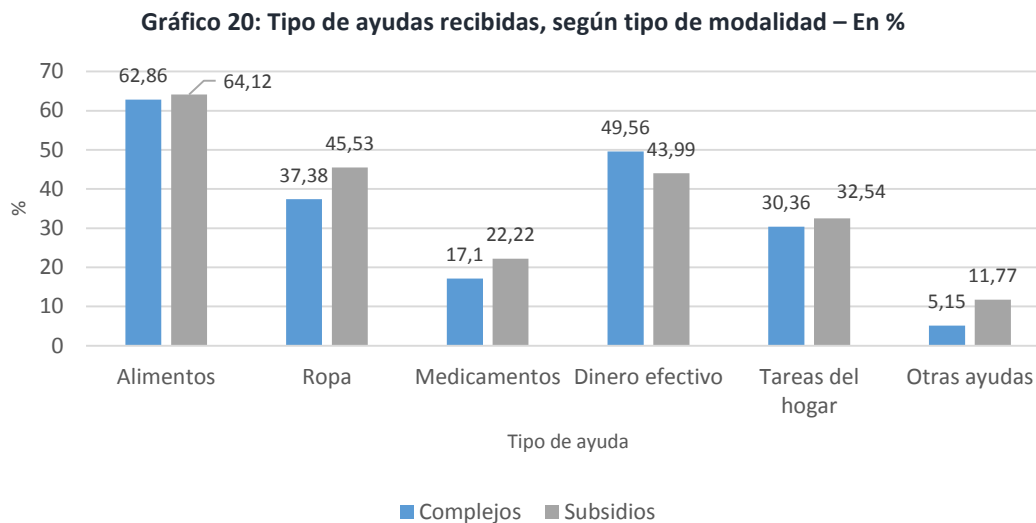
¿Ayuda red informal?	Vive solo	Vive acompañado	Total
Si	32.73	24.32	30.58
No	67.27	75.68	69.42
Total	100	100	100

¿Ayuda red formal?	Vive solo	Vive acompañado	Total
Si	11.01	11.67	11.16
No	88.99	88.33	88.84
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS - Nota: la apertura se realiza solo para quienes declaran tener vínculos con esa red

En lo que refiere a los tipos de ayudas que reciben, alimentos y dinero en efectivo son las más destacadas. En un segundo nivel de importancia se agrupan ropa y ayudas en tareas del hogar, siendo las de menor peso otras

ayudas y medicamentos¹¹. En general no se observan diferencias importantes en las ayudas recibidas según sexo, a excepción de los medicamentos (20% mujeres y 8% varones) y las ayudas en tareas del hogar (32% mujeres y 24% varones). En lo que refiere al tipo de modalidad, se destacan ciertas diferencias. Para el caso de la ropa, los subsidios de alquiler presentan mayores guarismos (45,53%) así como, en medicamentos y otras ayudas (22,22% y 11,77% respectivamente). Para el caso de quienes habitan en complejos, se observa un porcentaje mayor en la ayuda recibidas en dinero en efectivo (49,56%).



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS - Nota: La pregunta aplica solo sobre quienes declaran recibir algún tipo de ayuda

Asimismo, se consulta respecto a los apoyos económicos que las personas brindan a terceros. Se observa que un 10,1% colabora económicamente con otras personas, siendo distintos los porcentajes según el tipo de modalidad. El 11% de quienes viven en complejos declaran colaborar económicamente con otros individuos, guarismo que resulta menos significativo para el caso de los subsidios (4,8%). Sería interesante seguir investigando sobre este punto en otros estudios, considerando no solo las ayudas que brindan sino en un análisis conjunto con las dimensiones que se vienen presentando anteriormente.

Tabla 21: Ayuda económica a terceros, según tipo de modalidad – En %

	Complejos	Subsidios	Total
Si	11,1	4,8	10,1
No	88,9	95,2	89,9
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

¹¹ La categoría otro tipo de ayudas comprende desde compra de equipamiento, arreglos en las viviendas, acompañarlos en actividades, entre otras mencionadas.

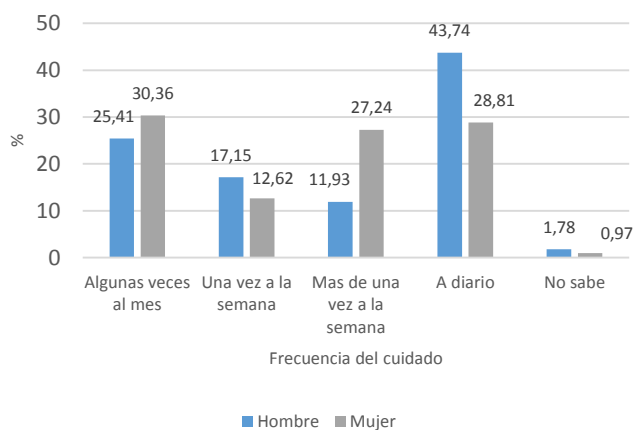
Finalmente, se consulta si durante el último mes la persona colaboró con el cuidado de algún familiar, vecino y/o amigo, así como la frecuencia con que lo hizo. En el entorno del 12% de las personas usuarias declaran haberlo hecho, se observa un peso levemente mayor dentro de las mujeres en comparación con los varones (13,43% y 9,21%, respectivamente). En cuanto a la frecuencia (Tabla 22), aproximadamente un tercio lo realiza diariamente mientras que otro porcentaje similar lo hace algunas veces al mes (29,21%), y 23,69% más de una vez a la semana. Este resultado es importante, más de la mitad de quienes cuidan los hacen con una frecuencia alta.

Al analizar si existen diferencias en la periodicidad del cuidado entre hombres y mujeres (Gráfico 21), se destaca que la frecuencia “a diario” predomina en el caso de los varones. De todas maneras, no se debe perder de vista el bajo porcentaje de personas que declaran cuidar a algún familiar, vecino y/o amigo siendo necesario profundizar más en el análisis en posteriores trabajos.

Tabla 22: Frecuencia del cuidado para quienes cuidan – En %

Frecuencia	%
Algunas veces al mes	29.21
Una vez a la semana	13.67
Más de una vez a la semana	23.69
A diario	32.27
No sabe	1.15
Total	100

Gráfico 21: Frecuencia del cuidado según sexo – En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

En síntesis:

- Los hogares unipersonales tienen un mayor peso en los complejos en relación al subsidio de alquiler y entre las mujeres en relación a los varones. Estos últimos, viven mayormente en pareja. Las mujeres tienen un mayor peso en la **tipología sin pareja con hijos o extendido**.
- Casi todos mantienen **relacionamiento vincular con al menos una red** informal y/o formal, siendo las primeras las que presentan un mayor guarismo.
- Cerca de la mitad de las personas responde que **la vivienda le queda lejos** de donde habitan sus familiares y/o amigos, no observando diferencias por sexo. Por tipo de modalidad se observa un guarismo apenas menor en alquileres.
- Para quienes dicen encontrarse lejos, tres de cada cuatro declara que la distancia no es un problema para relacionarse con familiares y/o amigos.

- La **participación laboral** es relativamente baja -casi uno de cada diez- y poco menos de la mitad declara realizarlo de forma permanente. No se observan diferencias en la tasa de actividad según el sexo.
- Para quienes dicen mantener contacto con al menos una red, uno de cada tres declara **recibir al menos una ayuda**. Se destaca que es desde las redes informales donde se recibe más ayuda.
- En lo que respecta a los **tipos de ayudas que reciben**, alimentos y dinero en efectivo son las más destacadas. En un segundo nivel de importancia se agrupan ropa y ayudas en tareas del hogar, siendo las de menor peso otras ayudas y medicamentos. En general no se observan diferencias importantes según sexo, a excepción de los medicamentos y las ayudas en tareas del hogar (mayores guarismos en las mujeres para ambos casos).
- Uno de cada diez **colabora económicamente con otras personas**, siendo distintos los porcentajes según el tipo de modalidad. El 11% de quienes viven en complejos declaran colaborar económicamente con otros individuos, resultado menos significativo para el caso de los subsidios (4,8%)
- En **referencia a los cuidados**, una de cada diez de las personas usuarias declara haberlo hecho. Este guarismo se observa mayor para las mujeres.

6. Salud

El envejecimiento poblacional constituye un logro social indiscutible, a la vez que plantea nuevos desafíos relacionados con las necesidades específicas de la longevidad. En este sentido, los aspectos relativos a la salud ocupan un lugar clave como objeto de análisis, dado que son elementos sustantivos del bienestar de las personas mayores. Esto es así porque la edad avanzada incrementa el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas, y junto con estas, la probabilidad de generar limitaciones cognitivas y funcionales. De este modo, pueden convertirse en un obstáculo para el desarrollo de una vida autónoma en la vejez y contribuir a la incidencia de la dependencia (CEPAL, 2006; Puga en MIDES - INMAYORES, 2015, entre otros). Por ello, las medidas preventivas, la atención y el control de la salud, junto con el desarrollo de hábitos saludables cobran un papel central en la posibilidad de contar con un buen estado de salud.

A continuación, se ofrece un primer acercamiento sobre la asistencia habitual en las instituciones médicas, la frecuencia en la atención, y las necesidades de apoyos para cumplir con las indicaciones de control y seguimiento de las enfermedades. Además, se incorporan aspectos vinculados a los hábitos alimenticios, y se cierra el apartado con la autopercepción del estado de salud en las personas usuarias.

6.1. Cobertura y atención de salud

En relación a la atención habitual de las personas usuarias del Programa según prestadores de salud, se observan guarismos similares entre los prestadores públicos (MSP-ASSE- Hospital de Clínicas) y privados (IAMC). Para el caso de los complejos habitacionales estos guarismos alcanzan 48,89% y 49,3% y, para subsidios de alquiler 46,5% y 52,18%, respectivamente. De acuerdo a lo relevado por FCS (2009), el 61,3% de las personas usuarias que habita en complejos se atendía habitualmente en instituciones públicas. Esto denota que aproximadamente un 10% ha trasladado su atención al sector privado, probablemente en el marco del SNIS¹².

Al analizar la situación según sexo, no se observa un comportamiento diferencial. En relación con el análisis a nivel territorial, se distingue para Montevideo que el 58% de las personas usuarias asisten al sistema privado (IAMC), mientras que para el Interior el 57% declaran concurrir al sistema público.

Tabla 23 - Asistencia de Salud habitual de Personas usuarias del PSH según Institución y territorialidad - En %.

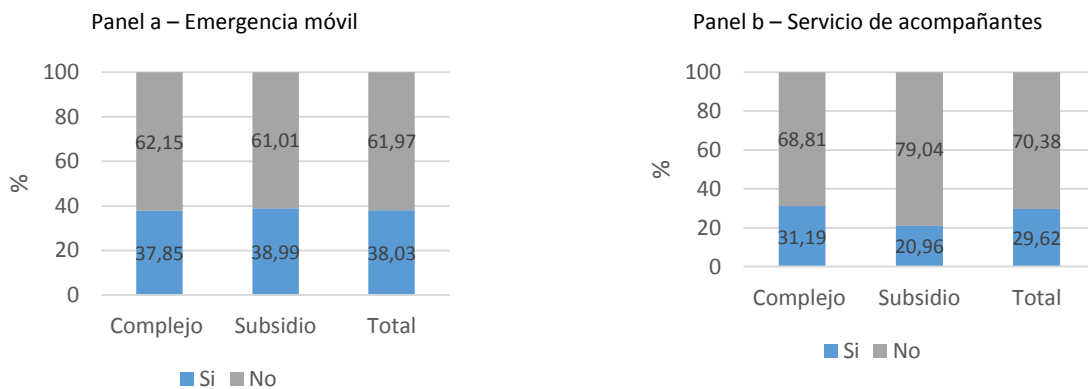
	Región		Total
	Montevideo	Interior	
MSP-ASSE-HC	38,34	56,71	48,52
Mutualista - IAMC	58,23	42,91	49,74
Otros	2,8	0,39	1,46
No se atiende	0,62	0	0,28
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS. Nota: Dentro de la categoría de atención en salud “MSP-ASSE-HC” se incluye Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado y Hospital de Clínicas. En “Otros” se contempla Seguro privado de atención integral, Sanidad Policial, Sanidad Militar, Policlínica municipal, Seguro privado de atención parcial médico quirúrgico, Emergencia móvil e Instituciones del exterior.

Con relación a servicios de salud que son complementarios para situaciones específicas ante eventualidad de urgencias, se consulta si tiene Servicio de Emergencia Móvil y Servicio de Acompañantes. El 38% declaran tener un servicio de emergencia móvil (Gráfico 22 - panel a) y casi el 30% servicio de acompañantes (Gráfico 22 - panel b). De acuerdo a la apertura por tipo de modalidad, no se constatan diferencias significativas para las personas que cuentan con emergencia móvil, en cambio, es mayor el porcentaje que declara contar con servicio de acompañante en complejos (31,2%) en relación a las personas usuarias de subsidio alquiler (20,9%). Posiblemente esto último se deba a las diferencias etarias y en arreglos residenciales presentes en una y otra modalidades. Es menester recordar que las personas que habitan en complejos lo hacen en mayor proporción solas y son más añosas, por lo que es dable pensar que encuentren mayores restricciones para cubrir a partir de redes familiares cercanas, la compañía en sanatorio.

¹² Debe tenerse en cuenta que la pregunta fue orientada a la atención habitual, ya que se entendió que no necesariamente el tener cobertura por un prestador, implicaba realizar su atención en el mismo.

Gráfico 22: Personas usuarias del PSH con servicios complementarios de salud - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

La hipótesis anterior toma fuerza al analizarse la situación por género. En esta línea, la Tabla 24 muestra que el 29% de las personas usuarias declara tener contratado servicio de acompañantes. Sin embargo, ribetes diferenciales se observan al distinguir entre ambos sexos. El 34,21% de las mujeres cuenta con el servicio, mientras que para el caso de los hombres dichos porcentajes se revierten alcanzando apenas 19,29%. Vale recordar que las mujeres usuarias son más longevas y viven en mayor proporción solas.

Tabla 24: Servicio de acompañante según sexo – En %

	Hombre	Mujer	Total
Sí	19,29	34,21	29,62
No	80,71	65,79	70,38
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

6.2. Atención médica y necesidad de apoyos

Como ya fue mencionado, en la etapa del envejecimiento es más frecuente la aparición de ciertas enfermedades y riesgos asociados a la salud. En este sentido, cobra especial importancia el control y seguimiento periódico, por ello se releva la frecuencia en la atención médica y las dificultades que puedan presentar a la hora de asistir.

Al respecto de esto, se encuentra que el 38% de las personas realiza la atención de salud al menos una vez al mes, mientras que un 45% se atiende con una frecuencia entre 2 y 6 meses (Tabla 25). Al analizar por tipo de modalidad, las personas usuarias de subsidio de alquiler presentan mayor frecuencia en la *atención cada 15 días* en comparación con las de complejos (14,6% y 8,6%, respectivamente). Este resultado merece posteriores análisis pues esta población resulta menos envejecida que quienes viven en complejos.

En relación con la atención según tramo de edad, la concurrencia crece en forma proporcional al aumento de la edad. En relación con la atención según tramo de edad, la concurrencia crece en forma proporcional al aumento de la edad. Este resultado va en línea con otros datos presentados para el país, donde la atención médica aumentaría de forma progresiva de acuerdo con el tamo etario (Rodríguez y Rossel; 2009).

Tabla 25: Personas usuarias del PSH según frecuencia de atención, por tipo de modalidad - En %

	Complejo	Subsidio	Total
Cada 15 días	8.68	14.63	9.59
Una vez al mes	28.79	26.50	28.44
Cada 2 meses	13.12	14.40	13.32
Entre 3 y 6 meses	33.02	29.69	32.51
Una vez al año	14.12	12.72	13.90
No sabe/no recuerda	2.27	2.06	2.24
Total	100	100	100

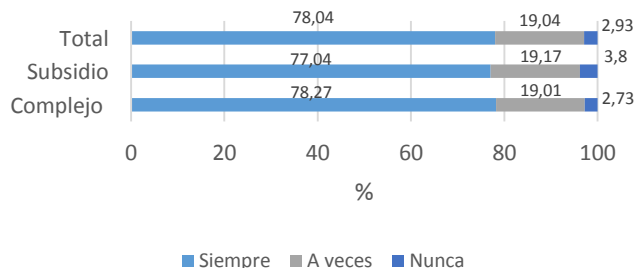
Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

En cuanto a la necesidad de ayuda para concurrir a la consulta médica, en la Tabla 26 se observa que en el entorno del 21% de las personas usuarias responden que sí la necesita. De estas, un 78% cuenta con este apoyo en forma frecuente y 19,04% a veces (Gráfico 23).

Tabla 26: Personas usuarias que necesitan ayuda para realizar la consulta en salud - En %

	Complejo	Subsidio	total
Si	19,97	25,10	20,76
No	80,03	74,90	79,24
Total	100	100	100

Gráfico 23: Frecuencia de ayuda para realizar la consulta en salud - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS. Nota: el gráfico refiere solo a aquellos que dicen necesitar ayuda para concurrir a la consulta

Al indagar respecto a la toma de medicación y necesidad de apoyo para realizar dicha tarea, el 84% toma medicación de forma regular. Como se observa (Tabla 27), tan sólo el 5% necesitan ayuda para tomar medicación y en caso de requerirlo, con la salvedad de que son pocos casos, en general cuentan con ello. Esto constituye un dato positivo, dado que ante esta eventualidad la gran mayoría de las personas puede resolverlo de forma autónoma. Para ninguno de los casos se constatan diferencias significativas por tipo de modalidad habitacional.

Tabla 27: Personas usuarias del PSH con necesidad de ayuda para tomar la medicación - En %

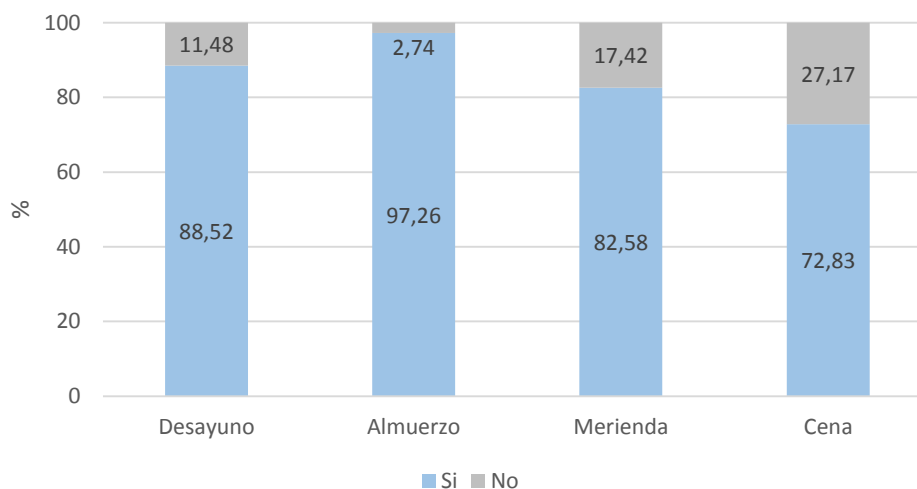
	Complejo	Subsidio	Total
Si	5,38	5,67	5,42
No	94,62	94,33	94,58
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

6.3. Alimentación

La ingesta adecuada de alimentos hace al bienestar en salud y previene o enlentece la aparición de enfermedades (MSP)¹³, por lo que resulta importante contar con una aproximación al respecto. En el Gráfico 24 se observa que quienes son parte del Programa mantienen hábitos regulares de alimentación, siendo el almuerzo la ingesta de mayor frecuencia (97,26%), seguida en menor proporción del desayuno (88,52%).

Gráfico 24: Personas usuarias del PSH según hábitos de alimentación - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

Los datos presentados deben analizarse con detenimiento y cautela. Por un lado, porque puede existir cierta sobreestimación en los datos, relacionados con la valoración social de la respuesta esperada. Por otro, y especialmente, porque para contar con una valoración efectiva de los hábitos saludables sería necesario otro tipo de acercamiento a la temática, que ofreciera información sobre los alimentos que componen la dieta, las

¹³ <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/guia-alimentaria-para-poblacion-uruguay>

necesidades y recomendaciones específicas de esta población, y otros aspectos vinculados a la realización de actividad física, y la presencia de factores de riesgo. Todo lo cual escapa al alcance de este trabajo.

6.4. Autopercepción de salud

Según CEPAL (2006), la autopercepción de la salud es un indicador relevante para medir la calidad de vida y la situación de morbilidad, así como un importante predictor de la consecuente mortalidad, sobre todo en las personas mayores. Es por esto, que el indicador de autopercepción en salud ha sido objeto de interés en las últimas tres décadas, y se ha ido incorporando a sistemas de monitoreo de la salud poblacional.

En la encuesta se consulta a las personas por esta dimensión. El 58% manifiesta tener una percepción positiva en salud, 36% una visión regular y sólo un 6% negativa. La respuesta Muy buena y Buena es mayor para los varones en relación con las mujeres (62,9% y 55,7%, respectivamente). Estos datos son concordantes con los estudios anteriores para nuestro país, que mostraron que las personas mayores tienen una autopercepción positiva y que ésta es más elevada entre los varones (MIDES - INMAYORES, 2015).

Tabla 28: Personas usuarias del PSH según autopercepción en salud, por sexo - En %

	Hombre	Mujer	Total
Muy buena	10,56	10,3	10,38
Buena	52,48	45,42	47,59
Regular	31,46	37,25	35,47
Mala	4,7	5,94	5,56
Muy mala	0,68	0,87	0,81
Ns/Nc	0,13	0,22	0,19
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

Al observar la situación por tramo de edad, se destaca que el 60% de la cohorte mayor de 81 años declara una autopercepción buena o muy buena salud. En cuanto al tipo de modalidad, quienes habitan en complejos presentan una percepción en salud levemente superior.

En síntesis:

- La **atención habitual en salud** de las personas usuarias se divide en forma equilibrada entre IAMC y ASSE. Esto es diferente a lo verificado diez años atrás en que la mayoría se atendía por el sistema público.
- En cuanto a los **servicios complementarios**, es mayor el porcentaje de personas que cuenta con emergencias móvil (38%) en comparación con quienes declaran tener servicio de acompañantes (30%). Para este último caso, son más mujeres quienes tienen contratado el servicio.
- En cuanto a las **ayudas para realizar la consulta médica**, del 21% informa que sí la necesita, y de estos, el 78% cuenta con el apoyo para realizarla de forma frecuente.
- Solo el 5% de las personas que toman **medicación en forma regular necesitan ayuda** para ello.
- Un poco más de la mitad de las personas tiene una **percepción de salud** positiva, 36% regular y sólo un 6% negativa. En general, la visión es más positiva en varones en relación a las mujeres. El 60% de la cohorte de la población mayor de 81 años tiene una autopercepción buena o muy buena.

7. Presencia de limitaciones y situación de dependencia

En este apartado se analiza la situación de las personas usuarias teniendo en cuenta la presencia de limitaciones funcionales primero, y luego a la situación de dependencia. Atendiendo a las teorías sobre el incremento de la probabilidad de fragilidad en la vejez y a las diferencias de género, esta información se analiza en función del sexo, y la edad.

7.1. Limitaciones

Para el análisis de las limitaciones se utiliza la batería de preguntas utilizada en la encuesta nacional de discapacidad realizada por el INE (2004)¹⁴, la cual sigue la metodología establecida en la Clasificación Internacional de Funcionamiento (CIF 2001) para la aproximación a esta dimensión. Con ese marco de información se realiza una breve descripción para dar cuenta de la presencia de dificultades que puede tener una persona para realizar ciertas actividades debido a un problema de salud. Esto se analiza según modalidad, sexo, y tramos de edad.

La información presentada en la Tabla 29, sobre la prevalencia de estas dificultades por modalidad, evidencia una diferencia en la situación de quienes viven en complejos respecto a quienes lo hacen en subsidios (68,07% y 73,88% respectivamente). A priori no surgen hipótesis convincentes para contextualizar esta situación. Es posible que encontrarlas amerite un estudio más profundo, que puede ser parte de investigaciones futuras.

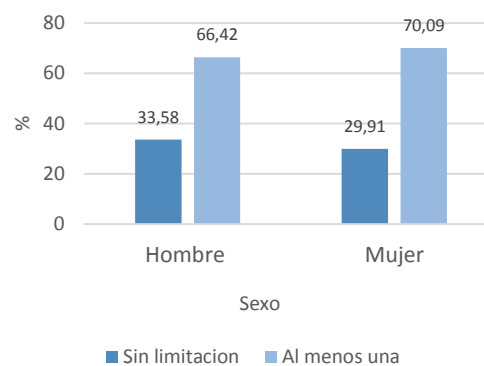
¹⁴ Para más información ver <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/discapacidad.pdf>

En lo que respecta al sexo, se constata una mayor presencia de limitaciones en las mujeres (4 puntos porcentuales). Esto se ha visto en otros estudios; posiblemente esté relacionado con la mayor longevidad que tienen, pero también surgen hipótesis sobre factores sociales y culturales (Ibarrarán et al.; 2018).

Tabla 29: Presencia de al menos una limitación, por tipo de modalidad – En %

	Tipo de modalidad		
	Complejos	Subsidios	Total
Sin limitación	31.93	26.12	31.04
Al menos una	68.07	73.88	68.96
Total	100	100	100

Gráfico 25: Presencia de al menos una limitación, según sexo – En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitaciones – BPS

Complementando lo anterior, se analiza la presencia en función de los tramos de edad. En este sentido, se confirma que las dificultades suelen incrementarse con la edad y que la situación parece agudizarse de manera significativa a partir de los 80 años, donde para quienes tienen al menos una limitación, el guarismo alcanza 30%.

Tabla 30: Presenta al menos una limitación, por tramos de edad – En %

Tramo de edad	Limitaciones		Total
	No tiene ninguna	Tiene al menos una	
Hasta 64	5.74	8.33	7.52
De 65 a 70	23.27	16.55	18.64
De 71 a 75	27.15	23.16	24.4
De 76 a 80	22.68	21.65	21.97
De 81 años	21.17	30.31	27.47
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS.

En cuanto al tipo de limitaciones que declaran tener las personas, sin importar con qué nivel, se destacan aquellas vinculadas a traslados (*caminar, y subir y bajar escalones*), y las para *ver aun usando lentes* (Tabla 31). Para los tres tipos mencionados, la situación alcanza a una de cada tres personas aproximadamente. Es interesante reparar en que para estas limitaciones los entornos físicos son claves, dado que pueden constituirse en una barrera o en un facilitador, por lo que la gestión de los entornos físicos desde el Programa cobra particular relevancia.

Tabla 31: Presencia de limitaciones por tipo – En %

	Si	No	Total
Ver (aun usando lentes)	33,82	66,18	100
Oír aun usando audífonos	19,23	80,77	100
Hablar	3,5	96,5	100
Usar brazos o manos (aun usando ayudas técnicas o prótesis)	20,02	79,98	100
Para caminar (aun usando ayudas técnicas o prótesis)	28,93	71,07	100
Subir y bajar escalones (aun usando ayudas técnicas o prótesis)	35,59	64,41	100
Relacionarse con los demás por un problema de salud mental	3,34	96,66	100
Dificultades para recordar cosas o concentrarse	25,07	74,93	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS.

Esta primera mirada sobre las limitaciones debe ser completada con mayor profundidad en el futuro, entre los aspectos a sumar se encuentra analizar la magnitud de la limitación (alguna dificultad, mucha, o no puede hacerlo en absoluto). Esto podría ofrecer un panorama más claro de la situación. Adicionalmente, ofrecer una aproximación a la situación diferencial de varones y mujeres, y de las distintas cohortes etarias. Sin duda, sería de utilidad contar con una mirada comparativa de otros estudios y poblaciones.

7.2. Dependencia

Según el libro blanco de la Dependencia (IMSERSO; 2004), esta se define como “un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen la necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal”. Es decir, la dependencia requiere tres factores: la presencia de una limitación física, psíquica o intelectual junto con la incapacidad para realizar las actividades de la vida diaria por sí misma, y, la necesidad de asistencia por una tercera persona.

A nivel internacional la medición de la dependencia se aplica en tres ámbitos distintos (Colacce et al.; 2020). Por un lado, aquellos de especificación clínica, asociados a la evaluación del estado de salud de una persona. Por otro, la valoración de cara a la asignación de programas, que supone la construcción de baremos para detectar ausencia, presencia y grados, con la finalidad de establecer si participará o no, de un programa específico. Por último, aquellos que buscan medir la prevalencia de la dependencia en una población específica a través de una muestra representativa o de un censo a la población objetivo. Este último es el que se lleva adelante en este trabajo. Estas formas de medición son útiles para dar cuenta de la situación de la población en general, de manera relacional y contextual en un momento dado, sin ofrecer información sobre la permanencia o transitoriedad del estado.

Si bien no existe consenso sobre la forma más adecuada de medir la dependencia, sobre todo en lo que refiere a nivel poblacional, en esta oportunidad se recurre a la herramienta utilizada en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), llevada adelante por el BPS en 2012-2013 y 2015-2016. Esto se justifica en tanto constituye una fórmula probada y ajustada desde 2012 hasta la fecha por distintos organismos e instituciones.

En lo que respecta a lo metodológico, indaga sobre las dificultades para la realización de ciertas actividades de la vida diaria (AVD), tanto básicas como instrumentales, la frecuencia y el tipo de ayuda requerida. Luego, a partir de una adaptación propuesta por MIDES para el uso de datos ELPS (MIDES, 2018) en base al Baremo de Dependencia implementado en el marco del Sistema de Cuidados¹⁵, se establecen los niveles de Dependencia.¹⁶

Antes de avanzar en la presentación de la información, es importante subrayar que la dificultad para la realización de alguna AVD no implica dependencia, como se mencionó para que esta se configure son necesarios la convergencia de los tres factores e imprescindible la necesidad ayuda de otra persona para su ejecución. Esto aplica al caso de las personas con discapacidad y al de las personas mayores en situación de fragilidad por deterioro funcional o de salud. Supone que las personas pueden presentar distintas limitaciones, sin que eso conlleve dependencia alguna, por lo que discapacidad, fragilidad y dependencia no son situaciones siempre convergentes.

Los datos relevados indican que el 62% de las personas usuarias del PSH no atraviesan situación de dependencia alguna, en el entorno del 24% se encuentran en situación de Dependencia Leve, 11% moderada, y tan solo 3% severa (Tabla 32). Esto refleja una buena gestión y atención por parte de Prestaciones Sociales (PSOC) de la situación de autovalidez de las personas usuarias, siendo que cuando estas se encuentran en un estado de dependencia severa y no cuentan con redes de apoyo necesarias para el desempeño en la vida diaria, se habilita su transición a la modalidad de cupo cama.

Asimismo, se observa que las mujeres tienen mayor prevalencia de dependencia a medida que aumenta el grado. Dentro de los varones, el 66,57% no presenta dependencia, mientras que, para el caso de las mujeres se observa un guarismo seis puntos porcentuales por debajo. Este resultado no es menor. La literatura menciona que son las mujeres quienes en general presentan un nivel de dependencia superior en comparación con los varones (Gázquez et al.; 2008).

¹⁵ Ver más en <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/construccion-baremos-para-valoracion-dependencia>

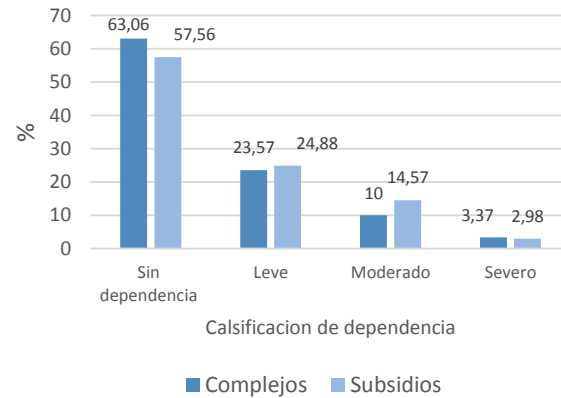
¹⁶ Un aspecto metodológico para destacar es que, si bien el cuestionario releva la mayoría de las actividades que se utilizan para la construcción del Baremo de Dependencia, no se encuentran desagregadas las tareas. Por ello, se toman los puntajes del baremo por edad para cada actividad junto con los ponderadores por tipo de ayuda que se requiere.

Considerando la apertura por tipo de modalidad, se destaca mayor proporción de personas sin dependencia para el caso de quienes habitan en complejos (63,06%), observando mayores guarismos en leve y moderada. Sin embargo, es en complejos donde la severidad de la dependencia es levemente más marcada (3,37% complejos y 2,98 subsidios).

Tabla 32: Prevalencia de la dependencia según grados por sexo – En %

Grados de dependencia	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Sin dependencia	66.57	60.28	62.22
Leve	22.38	24.39	23.77
Moderado	8.06	11.88	10.7
Severo	2.99	3.45	3.31
Total	100	100	100

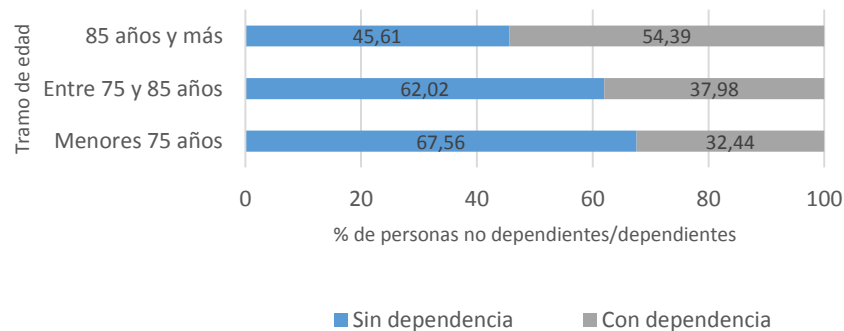
Gráfico 26: Prevalencia de la dependencia según tipo de modalidad – En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

Al analizar dentro de quienes presentan algún grado de dependencia por tramo de edad, se identifica un incremento de la presencia de la dependencia a medida que aumenta la edad de las personas (Gráfico 27). Los antecedentes consultados indican que las tasas de prevalencia crecen, pero no constantes con la edad, siendo en el entorno de los 80 años donde se observa un punto de inflexión donde se acelera de manera notable (Ibarrarán, 2018; IMSERSO, 2004; entre otros). En esta línea, para el tramo más envejecido de la población, en el entorno del 55% de las personas presentan algún nivel de dependencia, mientras que, para los más jóvenes este guarismo es sustancialmente menor (32% y 37%), observando un salto importante para el tramo de 85 y más años.

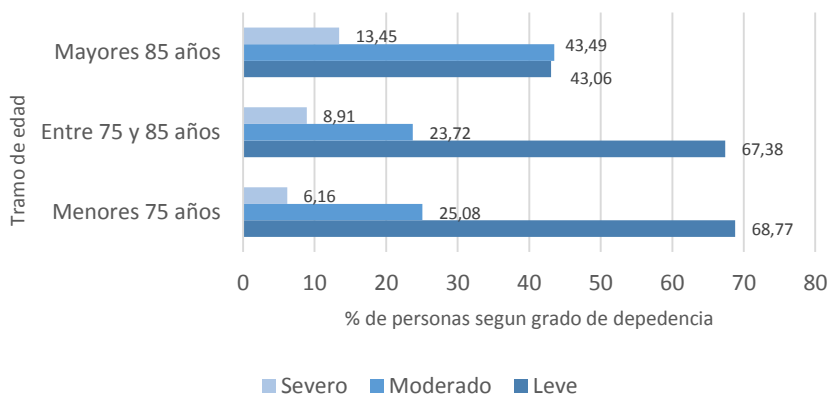
Gráfico 27: Prevalencia de la dependencia por tramos de edad – En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Para quienes presentan algún grado de dependencia, se indaga respecto a la distribución de los niveles según el tramo etario. Se observa un peso mayor de la presencia de la dependencia severa en la cohorte más envejecida (13,45%) así como de la dependencia moderada para este mismo colectivo (43,49%). En contraste con lo mencionado, aproximadamente tres cuartas partes de las personas más jóvenes que se encuentran en situación de dependencia son leves (68,77%), un cuarto moderadas (25,08%), y solo el 6% severas. Los resultados para el tramo entre 75 y 85 años son similares al descripto para el más joven. Esto es relevante, en tanto el peso de la dependencia leve cae con la edad, y el de la dependencia moderada y severa opera en sentido contrario. Tal como se establece en la literatura consultada.

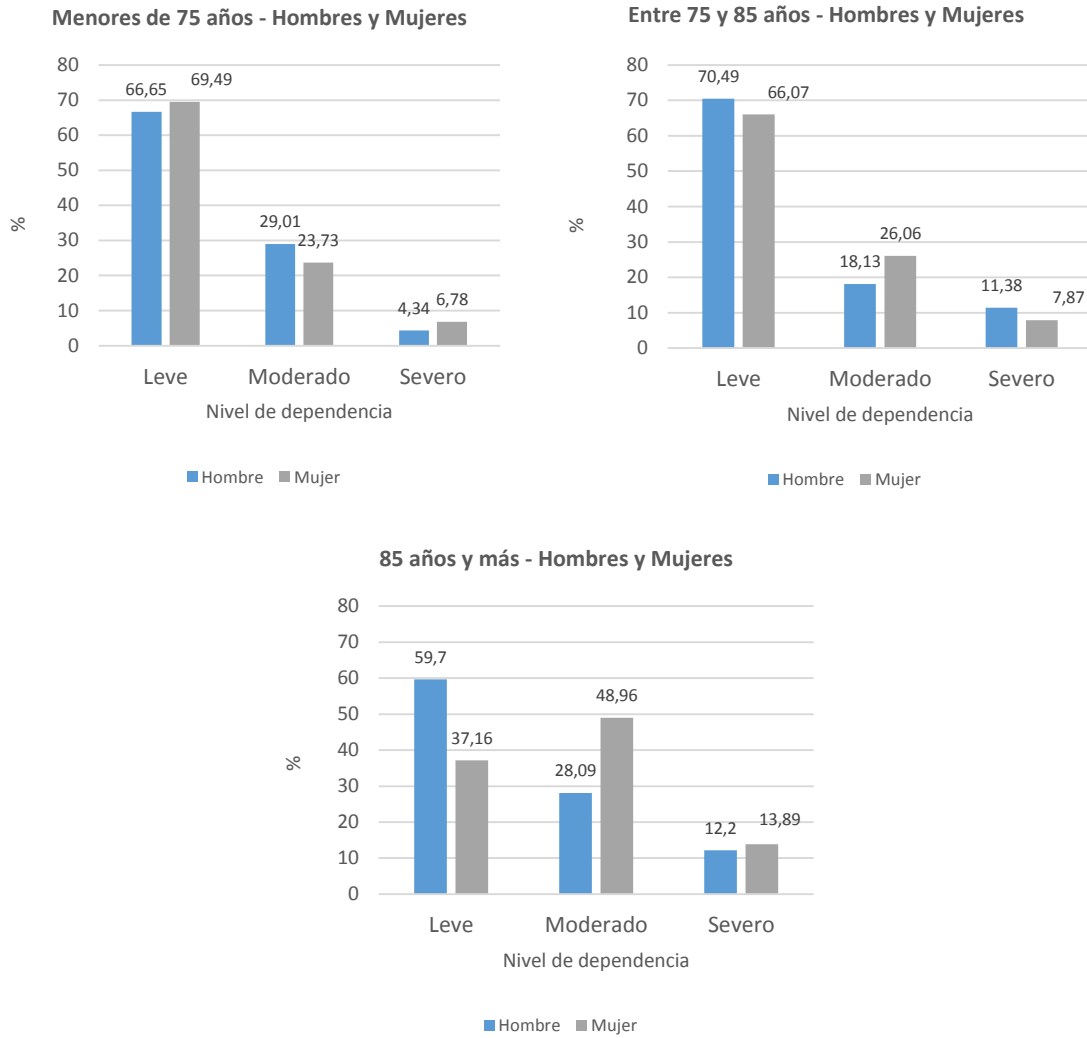
Gráfico 28: Clasificación según grado de dependencia por tramo edad – En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

La visualización que sigue (Gráfico 29), ofrece mayor detalle a la información precedente al mostrar la situación para cada tramo de edad y sexo. Se puede observar que, para el tramo menor a 75 años, las mujeres tienen mayor prevalencia de dependencia leve y severa en comparación con los varones, quienes tienen mayor peso en la dependencia moderada. Este resultado revierte en parte para el tramo entre 75 y 85 años, donde los hombres presentan mayores niveles de dependencia leve y severa que las mujeres, que presentan mayor prevalencia del nivel moderado. Finalmente, en el tramo más envejecido, de los varones que se encuentran en situación de dependencia, más de la mitad son leves (59,7%). Mientras que, para el caso de las mujeres, los niveles de dependencia moderado y severo aumentan significativamente en comparación con el tramo anterior.

Gráfico 29: Clasificación de la dependencia por tramo edad y sexo – En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

En síntesis:

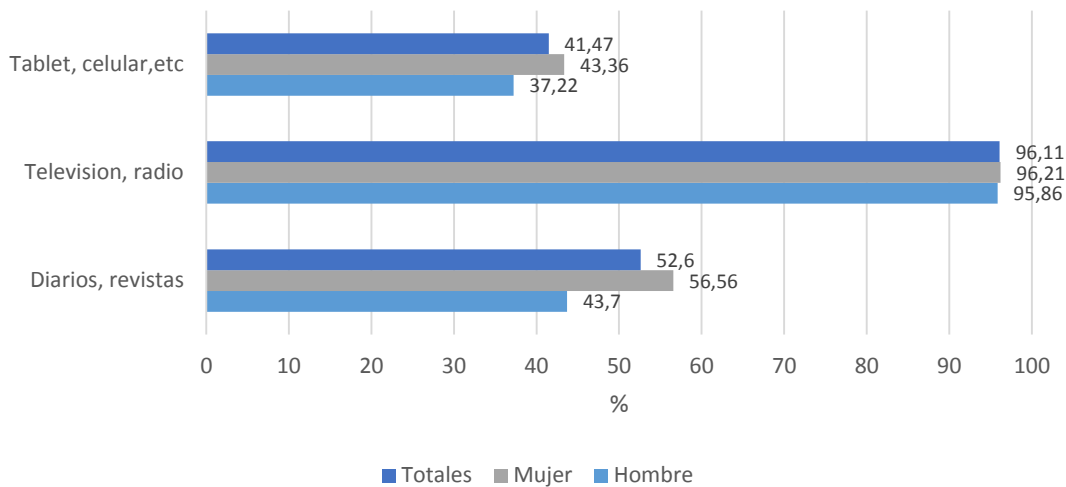
- Dos de cada tres personas declaran tener al menos una de las **limitaciones** relevadas, siendo algo más presente en mujeres que en varones.
- El análisis de la situación por tramo etario muestra un **incremento de la presencia de limitaciones a medidas que avanza la edad**. Más de dos tercios de quienes tienen limitaciones superan los 70 años de edad.
- Las **limitaciones más frecuentes** son las vinculadas al traslado (*caminar, y subir y bajar escalones*), y las para *ver aun usando*.
- Cerca de dos tercios de la población no presenta **situación de dependencia**.
- De las personas que sí presentan niveles de dependencia, las mujeres superan los valores obtenidos por los varones (40,72% y 33,43% respectivamente).
- **Se verifica un incremento de la prevalencia de la dependencia a medida que aumenta la edad**. Para quienes tienen 85 y más años, la situación alcanza a la mitad de las personas.

8. Tiempo libre

En lo que respecta al análisis del tiempo de libre de las personas mayores, es importante precisar que el pasaje de paradigma del envejecimiento activo al satisfactorio trajo consigo una modificación conceptual y valorativa sobre este. En efecto, el nuevo abordaje tiende a poner foco en la experiencia satisfactoria más que en el desarrollo de actividades en sí. En concordancia, la encuesta pregunta respecto a cuáles son las actividades vinculadas al uso del tiempo libre que realizan las personas en un mes habitual, y desde el plano subjetivo, qué tan satisfechos se encuentran con respecto a su uso.

Casi la totalidad de quienes son usuarias del Programa responden que, en un mes típico, realizan en su tiempo libre al menos una de las actividades relevadas en la encuesta (98,88%), presentando porcentajes similares para hombres y mujeres. En cuanto a la apertura por tipo de modalidad, no se observan diferencias significativas. Al momento de indagar sobre el tipo de actividades, en un primer grupo se analizan aquellas vinculadas a las actividades que eventualmente podrían desarrollarse en el hogar. Entre estas se destacan *leer diarios y revistas, mirar televisión o escuchar radio y utilizar dispositivos electrónicos*. Del relevamiento surge que la mayor opción de respuesta la tiene mirar televisión o escuchar radio (96,11%), seguida por la lectura de diarios y revistas (52,6%) y, por último, el 41,47% declaran utilizar dispositivos electrónicos para entretenimiento (Gráfico 30). Cuando se observan los guarismos con apertura por sexo, se destaca que las mujeres son más afín a la lectura (56,56%) en relación con los hombres (43,7%), como también presentan un mayor uso de los dispositivos digitales con una diferencia de seis puntos a favor en comparación con ellos.

Gráfico 30: Uso del tiempo libre - En %



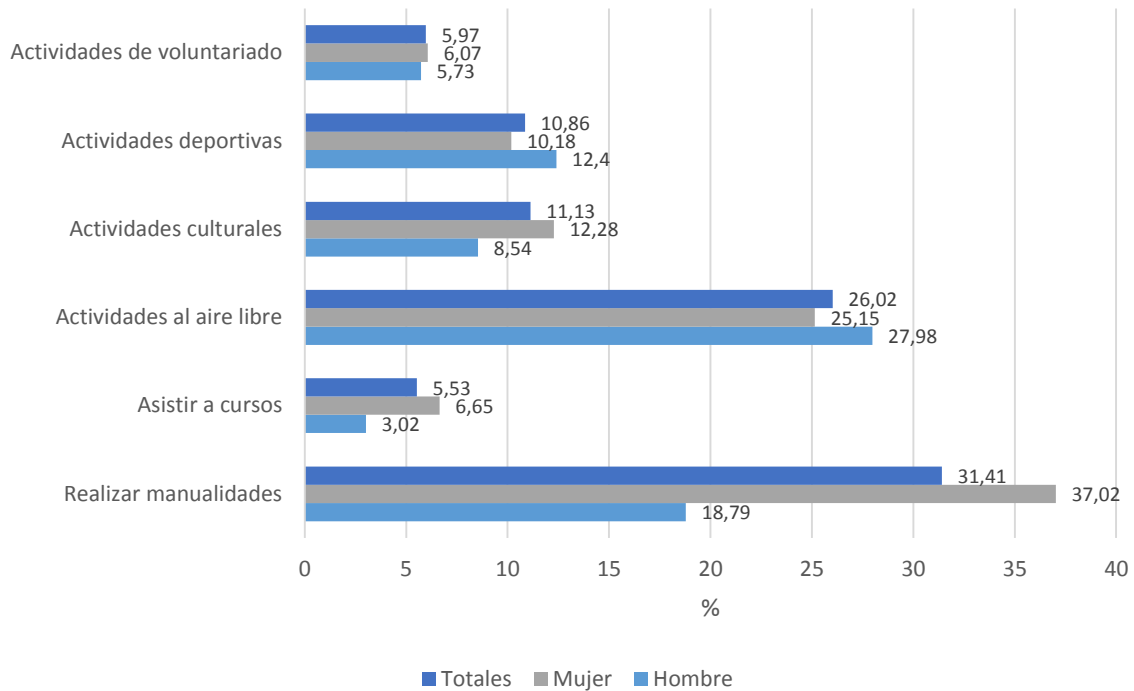
Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

En la observación por tipo de modalidad, se verifica un mayor uso de dispositivos digitales en subsidios de alquiler (47,64% subsidios y 40,35% en complejos). Este comportamiento podría responder a que es una población menos envejecida y le resulte menos dificultoso el uso de la tecnología y/o, que cuenten con personas de su entorno que la puedan asesorar en el manejo dado que las personas usuarias viven más acompañadas que en el otro tipo de modalidad. Considerando los bienes declarados que tienen en uso, cabe esperar que el dispositivo mayormente utilizado para entretenimiento sea el celular (82,6% de las personas usuarias cuentan con estos dispositivos) y en segundo lugar la Tablet Ibirapitá (54,8% cuentan con las mismas).

En cuanto a las actividades que podrían desarrollarse junto a otras personas o que impliquen salir del hogar, se consulta por: *manualidades, asistir a cursos actividades culturales y al aire libre, deportivas y de voluntariado*. El 37,81% responde que realiza al menos una de dichas actividades, siendo este porcentaje algo mayor en subsidios (42,61% frente a 36,94%).

Si se estudian de forma detallada por tipo de actividad, se destaca que el 31,41% realiza manualidades y 26,02% actividades al aire libre. El resto de las opciones consultadas (actividades culturales, cursos o talleres, deportivas, voluntariado) son inferiores al 11%. Al analizar por sexo, se observa que las mujeres realizan en mayor proporción manualidades (37,02%) respecto a los varones (18,79%). En cuanto a las actividades culturales, también prima la participación de mujeres (12,8% y 8,54%). Los hombres lo hacen más en las actividades al aire libre (27,98%) y deportivas (12,4%), siendo poco significativa la diferencia en actividades de voluntariado entre ambos sexos.

Gráfico 31: Tipo de actividades por sexo - En %



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

Por lo expuesto al inicio del apartado, cobra especial relevancia conocer la satisfacción de las personas usuarias con el uso de su tiempo libre, más allá de las actividades que efectivamente elija o no realizar. El 79% manifiesta estar satisfecho o muy satisfecho con su elección del uso del tiempo, siendo muy bajo el porcentaje de insatisfacción. Por tipo de modalidad se constata un dato algo superior en la satisfacción de quienes viven en los complejos.

Tabla 34: Satisfacción con el uso del tiempo por tipo de modalidad - En (%)

	Complejo	Subsidio	Totales
Muy insatisfecho/a	0.83	1.45	0.93
Insatisfecho/a	6.00	11.36	6.83
Ni insatisfecho/a ni	13.63	11.66	13.33
Satisfecho/a	69.87	63.97	68.97
Muy satisfecho/a	9.66	11.57	9.95
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales - BPS

En términos generales se visualiza una satisfacción similar para mujeres y varones. Para estos últimos, se observa un porcentaje levemente superior (80,49%) en relación con el otro sexo (78,23%).

En síntesis:

- Dentro de los diferentes **tipos de actividades** que fueron relevadas, mirar televisión o escuchar radio presenta un porcentaje casi absoluto de respuestas, seguida con un valor significativamente menor leer diarios y revistas.
- Cerca de la mitad de las personas declaran utilizar **dispositivos electrónicos** para su entretenimiento, sea Tablet o celular.
- Menos del tercio de la población realiza **manualidades** y un cuarto aproximado declara efectuar **actividades al aire libre**.
- **Las mujeres** son más afines a la lectura y al uso de los dispositivos digitales que **los varones**. Estos presentan mayor participación en actividades al aire libre y de deportes.
- Más de tres cuartas partes manifiesta estar **satisfecho o muy satisfecho** con su **uso del tiempo**.

Para finalizar el análisis se presenta una aproximación a aspectos vinculados a la percepción subjetiva de las personas usuarias del Programa y los efectos asociados al mismo. Si bien no es objeto de este trabajo, parece oportuno ofrecer un acercamiento al sentir de las personas mayores que transitan su vida en el Programa de BPS.

En este sentido, el 92% de las personas usuarias declara que le gusta el lugar donde vive, destacándose un porcentaje levemente mayor en complejos habitacionales frente a quienes viven en subsidios. El 8% que dice no estar a gusto con el lugar, presentan como principales razones aquellos que habitan en complejos la convivencia y adaptación al entorno, mientras que las personas usuarias de subsidio alquiler presentan mayor insatisfacción con la vivienda seleccionada.

Tabla 35: ¿Le gusta vivir aquí? – En %

	Complejos	Subsidio	Total
SI	92,32	89,92	91,95
NO	7,68	10,08	8,05
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

Por otro lado, es importante conocer si realmente tener una vivienda impacta en la mejora de la vida en las personas mayores, es decir, si en términos integrales mejora su calidad de vida. Para esto se consultó sobre su estado de ánimo, en el entendido que se relaciona directamente con el bienestar general de la persona. Del relevamiento surge que el 75,46% declaran estar mejor desde que cuenta con la vivienda, no constatando variaciones por tipo de modalidad.

Tabla 36: Estar en esta vivienda y estado de ánimo – En %

	Tipo de modalidad		Total
	Complejo	Subsidio	
Mejor	74,45	74,5	74,46
Continúa igual	19,99	17,58	19,62
Peor	5,56	7,92	5,92
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Soluciones Habitacionales – BPS

9. Cupo cama

Como fuera mencionado al inicio del documento, en este capítulo se condensan los principales resultados del relevamiento realizado en la modalidad cupo cama. Junto con el abordaje precedente, busca aportar conocimiento sobre la política y aportar insumos para la mejora de los servicios prestados y su gestión, a partir de un relevamiento sobre las características de las instituciones y el servicio que brindan, y una aproximación al perfil de las personas residentes por el Programa.

Previo a dar cuenta de la información relevada, se ofrece una breve descripción de esta modalidad, y su alcance; para luego sí, dar cuenta de los hallazgos. Para esto último, se inicia con una presentación de algunos aspectos de los establecimientos, como el tamaño, el tipo de servicios que ofrece, y las actividades. Posteriormente, se hace en foco en la situación de las personas, con eje en el perfil poblacional, la presencia de limitaciones, el mantenimiento de redes y el proceso de adaptación.

9.1. Presentación de la modalidad Cupo Cama

Tras un proceso de revisión y reestructura del Programa de Vivienda, en el año 2001 se promulgó la Ley N° 17.292 que incorpora el concepto de soluciones habitacionales. Esto habilitó la inclusión de modalidades alternativas a la de vivienda en uso. Como resultado de esto en el año 2003 se aprobaron las modalidades de subsidio de alquiler y la de cupo cama.

Esta última modalidad está orientada a personas que, habiéndose inscripto en el Programa y cumpliendo los requisitos para ser adjudicatarias de una Solución Habitacional, atraviesan situaciones de fragilidad y dependencia con necesidad de apoyo para la realización de las actividades de la vida diaria. Consiste en un subsidio económico para financiar el servicio de cuidados de larga estadía en hogares y residenciales en convenio con el BPS.¹⁷

¹⁷ Se trata de un subsidio parcial en tanto las personas usuarias aportan parte de su ingreso al financiamiento y el BPS complementa hasta al alcanzar el valor del cupo cama.

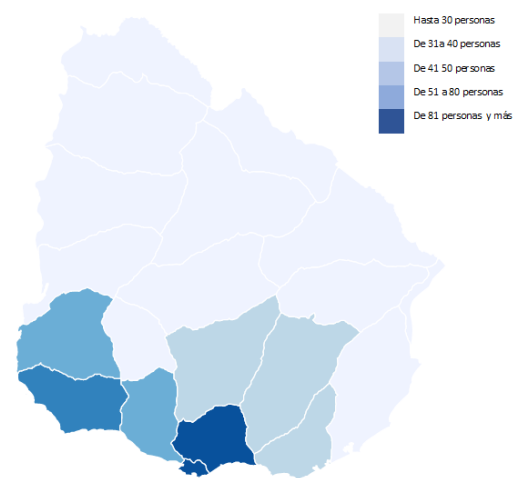
La implementación de esta modalidad demanda la gestión de dos procesos paralelos, uno para identificar la población objetivo y otro para contar con plazas dentro de establecimientos de larga estadía. Lo primero se realiza a partir de informes técnicos de personal de PSOC sobre la situación de auto validez de las personas. Las plazas en establecimientos de larga estadía, por su parte, se tramitan a través de convenios con hogares y residenciales¹⁸ que integran el Registro Nacional de Instituciones (RNI).

Actualmente esta solución habitacional se implementa a través de convenios con 65 instituciones, con incidencia en todo el territorio nacional, proporcionando cuidados a 695 personas, de las cuales el 67,7% son mujeres (en concordancia con población general para este tramo etario).

Tabla 37: Instituciones de larga estadía con convenio cupo cama y personas usuarias

Departamento	Cantidad de instituciones con convenio	Cantidad de personas usuarias
Montevideo	16	252
Artigas	1	6
Canelones	6	83
Cerro Largo	2	4
Colonia	9	71
Durazno	1	12
Flores	1	12
Florida	3	32
Lavalleja	4	33
Maldonado	4	39
Paysandú	2	17
Río Negro	2	13
Rivera	1	4
Rocha	3	12
Salto	1	8
San José	3	46
Soriano	5	43
Tacuarembó	1	8
Total	65	695

Gráfico 32: Representación geográfica de la densidad de personas usuarias de Cupo Cama



Fuente: Registros administrativos PSOC – BPS, 2019. Nota: lo colores del gráfico 32 referencian a la cantidad de personas usuarias, siendo los colores oscuros los que representan la mayor densidad.

¹⁸ De acuerdo con el Decreto N° 356/016, que regula estas instituciones, éstas se definen como establecimientos públicos y privados que “en forma permanente o transitoria, brindan cuidados a personas mayores, tales como alojamiento, alimentación y otras prestaciones sociales y sanitarias, los que se encuentran comprendidos en los servicios de cuidados residenciales del Sistema Nacional Integrado de Cuidados”. Se denomina hogares a los que no persiguen fines de lucro y residenciales a los que sí.

9.2. Objetivo de este estudio

Como se ha mencionado, en el marco del análisis de resultados del Programa Soluciones Habitacionales desarrollado por la Asesoría en Seguridad Social en conjunto con Prestaciones Sociales, se definió aplicar una encuesta en hogares y residenciales para mejorar la información sobre estos. La intención es indagar sobre aspectos cualitativos y cuantitativos, adicionales a los registros administrativos, para contar con una mayor aproximación a las instituciones que brindan el servicio y a las personas que utilizan cupo cama. Esto último constituye una novedad en el marco del BPS, en tanto los antecedentes existentes hasta el momento no incluyeron una mirada sobre las personas usuarias.

9.3. Metodología

El relevamiento se realizó por medio de una encuesta aplicada en forma presencial, a una persona referente del establecimiento, por funcionarios/as de la AGSS - BPS en noviembre de 2019.¹⁹

El formulario de recolección de información se divide en dos partes, una que refiere a las características de la institución, donde se encuentran los siguientes módulos: ubicación geográfica, tipo de establecimiento, camas disponibles, actividades que ofrece, y apoyos recibidos por el BPS. La otra parte refiere a aspectos vinculados a las personas usuarias e indaga sobre: sexo, edad, presencia de limitaciones funcionales, redes sociales, y participación en actividades. La persona referente fue la encargada de responder por ambos módulos.

El diseño utilizado para la selección de la muestra fue aleatorio, estratificado y en dos etapas. Las regiones del país fueron agrupadas en dos estratos: Montevideo e Interior. Dentro del segundo estrato, se seleccionaron aleatoriamente seis departamentos, bajo un muestreo aleatorio simple. Se buscó que esta selección fuera representativa en términos territoriales, lo que puede verse en la Tabla 38. Dentro de los departamentos sorteados, teniendo en cuenta todos los hogares y residenciales en convenio con BPS, se seleccionaron aleatoriamente un máximo de 6 personas por hogar, siendo los primeros 4 los titulares y los restantes suplentes en caso de fallecimiento de la persona al momento de la realización de la encuesta.

De esta forma la muestra quedó conformada por los departamentos de: Montevideo, Artigas, Canelones, Colonia, Lavalleja, Paysandú y San José. El tamaño de muestra efectivo se situó en 41 hogares (35 en Hogares de ancianos y 5 en Residenciales) y 146 usuarios de cupo cama. La información relevada quedó conformada de la siguiente forma:

¹⁹ En los departamentos de Artigas y Paysandú el campo se realizó con la colaboración de personal técnico de Prestaciones Sociales.

Tabla 38: Distribución de instituciones y personas usuarias relevados – En %

Departamento	Cantidad de hogares visitados	Total de personas consultadas
Artigas	1	4
Canelones	6	24
Colonia	9	32
Lavalleja	3	10
Montevideo ²⁰	17	57
Paysandú	2	7
San José	3	12
Total	41	146

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

9.4. Primeros tabulados

9.4.1. Las instituciones

A fin de dar cuenta del perfil de las instituciones encuestadas en las que residen personas por cupo cama, se analiza el tamaño, las actividades que ofrecen y, en el caso de hogares, la recepción de apoyos por parte del BPS en el marco del Programa de Fortalecimiento a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Para analizar el tamaño de las instituciones consultadas se utiliza la cantidad de camas disponibles. Del relevamiento surge que existe una alta dispersión de plazas que van desde 14 hasta 240. Por su distribución, se consideran cuatro formas de agrupamiento: hasta 25 camas, de 26 a 50, de 51 a 75 y 76 y más. A este respecto, en la Tabla 39 se observa que un tercio de las instituciones encuestadas tiene hasta 25 camas, y más del 40% dispone de entre 25 y 49. Esto supone que tres cuartos no supera las 50 plazas (75,6%), lo que implica que la mayoría se concentra en instituciones de porte mediano, seguido de las más pequeñas.

Tabla 39: Tamaño de la institución considerando cantidad de camas (agrupadas) por tipo de institución - En %

Camas	Hogar	Residencial	Total
Hasta 25	25,00	80,00	31,71
De 26 a 50	47,22	20,00	43,90
De 51 a 75	19,44	-	17,07
De 76 y más	8,33	-	7,32
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

²⁰ El dato de Montevideo es mayor en la muestra que en la información de registros administrativos, debido a que una de las instituciones encuestadas ocupa dos locales. Esto no afecta la correcta identificación de las personas.

Si se atiende al tipo de institución, es de destacar que la totalidad de los residenciales tienen menos de 50 plazas, de hecho, el 80% tiene menos de 25. Situación totalmente distinta a la de los hogares en las que un tercio tiene más de 51 camas disponibles. Este dato no sorprende, y es concordante con otros estudios sobre hogares y residenciales, en que se evidencia que los primeros suelen ser más antiguos, lo que influye en las características edilicias y en la forma de organización de la atención (FCS, 2012; Gallo y Pugliese, 2013).

El análisis por región ofrece aspectos interesantes (Tabla 40), los de menor tamaño y los más grandes se encuentran en Montevideo. Posiblemente esto se debe al menos a dos factores, por una parte, es probable que los hogares más antiguos coincidan con los de mayor tamaño y que estos se ubiquen en Montevideo. A la vez que en esta zona se encuentran los más pequeños, lo que incluye la totalidad de los residenciales (que como se vio no superan las 25 camas), que además son los más nuevos. Estas instituciones de pequeño porte reflejan un cambio en el modo de cuidar, donde la privacidad de residentes, junto con otros factores, favorece la emergencia de establecimientos más reducidos. Para poder afirmar esto con mayor certeza, sería oportuno realizar una nueva pesquisa en busca de esta información.

Tabla 40: Tamaño de la institución considerando cantidad de camas (agrupadas) por región geográfica - En %

Camas	Montevideo	Interior	Total
Hasta 25	67,44	32,56	100
De 26 a 50	19,05	80,95	100
De 51 a 75	-	100	100
De 76 y más	100	-	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Además de los asuntos precedentes, con la intención de exponer una aproximación a los servicios que ofrecen, las instituciones fueron consultadas sobre la prestación de productos adicionales pero que pueden considerarse un plus en relación con la atención, a saber: emergencia móvil y actividades desarrolladas. Sobre el primero, el 63,41% de las instituciones encuestadas cuenta con este servicio contratado, (69,44% en hogares, 20% en residenciales).

En cuanto a las actividades que desarrollan con las personas usuarias en el lapso de un mes típico, cabe resaltar que la casi totalidad de los establecimientos encuestados realiza al menos una de las actividades por las que se consulta (99%), en tanto el 80% suele realizar 4 o más. Esto da cuenta de una oferta diversa por institución. Acerca del tipo de actividades implementadas (Tabla 41), las más frecuentes -con más del 80% de respuestas positivas- son las culturales, las manualidades, y las religiosas, seguidas por las deportivas adaptadas (75%).

Tabla 41: Actividades que se desarrollan en las instituciones - En %

	Hogar	Residencial	Total
Manualidades	83,33	60,00	80,49
Culturales (música, teatro, danza)	86,11	100,00	87,80
Talleres (Ibirapita, lectura, cerámica, etc.)	61,11	40,00	58,54
Actividades al aire libre o paseos	55,56	100,00	60,98
Actividades deportivas adaptadas	75,00	80,00	75,61
Actividades religiosas	88,89	40,00	82,93

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Si bien la existencia de actividades no es necesariamente un indicador de calidad de atención, puede considerarse una forma de acercamiento muy indirecta. Hay que tener en cuenta que para acceder al certificado social del MIDES (uno de los pasos de la habilitación), es necesario presentar un Plan de Centro en que deben detallarse las actividades que se realizan, definiendo objetivos, acciones específicas, y recursos. Este Plan busca darles sentido a las actividades, poniéndolas en juego con la promoción de autonomía de las personas. Parte de esta información podría incorporarse en futuros relevamientos, a fin de contar con una aproximación integral del sentido de las actividades y su papel en el bienestar de las personas, adicionando preguntas sobre frecuencia, objetivos y formas en que se definen la inclusión o no de determinadas actividades (y de las personas usuarias).

Para completar la mirada sobre las actividades, se observa la participación de las personas residentes. Lo primero a mencionar es que solo el 6,30% no participa en ninguna, situación que es más habitual en varones que en mujeres (11,90% y 3,65%, respectivamente). En lo que hace a la participación por tipo, como se aprecia en la Tabla 42, las que cuentan con mayor adhesión son las deportivas adaptadas, las que se realizan al aire libre, y las culturales (más del 60% en cada caso). Es importante mencionar que la participación en las actividades por parte de los residentes no debiese estar condicionada, por la presencia de limitaciones funcionales, en tanto son las instituciones las que deben adaptar estas actividades según las necesidades de las personas.

Tabla 42: Actividades que se realizan por sexo - En %

	Hombres	Mujeres	Total
Manualidades	20,16	46,38	38,26
Actividades culturales	49,76	68,08	62,05
Talleres (Ibirapita, lectura, cerámica, etc.)	47,59	59,03	54,97
Actividades al aire libre o paseos	63,77	64,26	64,08
Actividades deportivas (adaptadas)	61,80	65,75	64,43
Actividades religiosas	50,52	59,32	56,49

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Para cerrar los aspectos relativos al perfil de las instituciones encuestadas, se analizan los apoyos recibidos para el caso de hogares a partir del Programa de Fortalecimiento de la sociedad civil organizada implementado por el BPS. Se trata de un programa social que favorece el desarrollo de las organizaciones civiles sin fines de lucro

adheridas a BPS. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas mayores, optimizando la capacidad de autogestión de las organizaciones a través de asesoramiento técnico, apoyos económicos, y capacitación.

En relación con esto, cabe resaltar que el 53,82% de los hogares visitados recibió al menos un apoyo durante el 2019. Si se presta atención a la cantidad de apoyos recibidos, se constata que un 47,22% del total de encuestados recibió hasta un apoyo, en tanto el 5,56% recibió hasta dos.

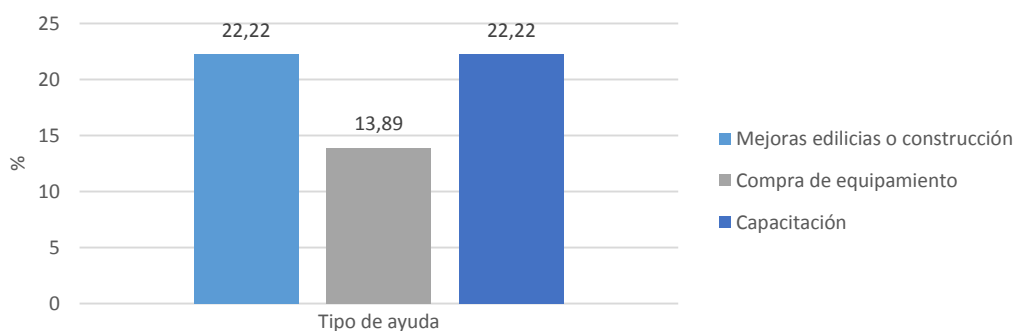
Tabla 43: Cantidad de apoyos del Programa de fortalecimiento de la sociedad civil organizada recibidos durante el 2019 - En %

Cantidad de apoyos	%
Al menos un apoyo	47,22
Más de uno	5,56
Ninguno	47,22
Total	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Si se observa el destino de los apoyos recibidos por los hogares encuestados que participaron del Programa de fortalecimiento en el 2019, el 22,22% financió obras de infraestructura (mejoras edilicias o de construcción), porcentaje similar lo utilizó para capacitación y 13,89% en adquisición de equipamiento. Se deduce que las urgencias de las instituciones están en las mejoras de infraestructura y en capacitación, lo que no es un dato menor.

Gráfico 33: Tipos de apoyos recibidos en 2019 - En %



Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama – BPS

9.4.2. Personas usuarias

9.4.2.1. Distribución por sexo, edad y presencia de limitaciones

En este apartado, se realizará una aproximación a la caracterización de las personas usuarias de cupo cama que habitan en las instituciones antes descritas. Con esa intención se dará cuenta de la distribución por género y edad, junto con la presencia de limitaciones y acceso a ayudas técnicas. Además, se atenderá a algunos aspectos

de índole vincular como la adaptación a la institucionalización y el mantenimiento de vínculos interpersonales con familiares, vecinos y amigos.

Como se mencionó al inicio, las personas usuarias de cupo cama son en su mayoría mujeres (67,94%), lo que es concordante con la distribución por género para esta estructura de edades en la población en general. Además, la distribución de edades da cuenta de un alto envejecimiento. En efecto, el 55,52% corresponde a personas mayores de 80 años. Esta situación, al igual que para la población en general, tiene un comportamiento diferencial entre varones (30,64%) y mujeres (67,35%). A su vez, las personas más jóvenes (hasta 70 años) son apenas el 12%. Ambos datos son esperados si se atiende a la focalización de la modalidad cupo cama, en tanto se trata de una solución destinada a personas que se encuentran en situación de dependencia y fragilidad, la que comienza a incrementarse (en presencia y severidad) pasados los 80 años de edad.

Tabla 44: Usuarios según tramo de edad, por sexo - En %

	Hombres	Mujeres	Total
Hasta 64 años	8,15	1,14	3,40
De 65 a 70	4,42	10,49	8,54
De 71 a 75	21,48	7,06	11,70
De 76 a 80	35,31	13,96	20,84
81 años y más	30,64	67,35	55,52
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Relacionado a lo anterior, resulta oportuno indagar acerca de la presencia de limitaciones. La información recabada muestra que, como era de esperarse dada la focalización, la amplia mayoría de las personas enfrenta alguna de las limitaciones relevadas (86,89%), siendo algo más elevado en mujeres (89,83%) que varones (80,69%).²¹

Tabla 45: Usuarios con al menos una limitación – En %

	Hombres	Mujeres	Total
Al menos una limitación	80,69	89,83	86,89
Ninguna	19,31	10,17	13,11
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

El análisis por tramos de edad de esta situación (Tabla 46), deja en evidencia que a medida que aumenta la edad se incrementa la presencia de limitaciones, alcanzando su máximo entre los mayores de los mayores con 91,61% de presencia para el tramo de 81 años y más de edad.

²¹ Este guarismo sobre personas en cupo cama sin presencia de limitaciones puede deberse a varias cosas: que las limitaciones relevadas en el cuestionario no coincidan con las consideradas por PSOC para el tránsito a cupo cama, y también por el hecho de que la respuesta sea aportada por un referente de la institución.

Tabla 46: Limitaciones y tramo de edad - En %

Tramo de edad	Al menos una limitación	Ninguna	Total
Hasta 64 años	77,24	22,76	100
De 65 a70	84,76	15,24	100
De 71 a 75	67,71	32,29	100
De 76 a 80	87,51	12,49	100
81 años y más	91,61	8,39	100
Total	86,89	13,11	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Para conocer un poco más acerca de la magnitud de las limitaciones, se examina la situación del escenario más pesimista, es decir de quienes “No pueden hacerlo en absoluto” (Tabla 47). Los datos muestran que las actividades vinculadas a traslados (como caminar, y subir y bajar escalones), son las más frecuentes en este escenario extremo, alcanzando al 18,69% y 29,89% respectivamente. Como puede verse, la situación es algo más aguda en el caso de las mujeres, posiblemente vinculado a la mayor edad que éstas presentan frente a sus pares varones.

Tabla 47: Actividades que “No puede realizarlo en absoluto”, por sexo - En %

	Hombres	Mujeres	Total
Ver (aun usando lentes)	1,89	5,77	4,52
Oír aun usando audífonos	-	-	-
Hablar	3,49	0,43	1,42
Usar brazos o manos (aun usando ayudas técnicas o prótesis)	-	4,88	3,31
Para caminar (aun usando ayudas técnicas o prótesis)	14,50	20,69	18,69
Subir y bajar escalones (aun usando ayudas técnicas o prótesis)	25,22	32,11	29,89
Relacionarse con los demás por un problema de salud mental	3,49	9,06	7,27
Dificultades para recordar cosas o concentrarse	1,06	11,40	8,07

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Es importante mencionar que los resultados sobre limitaciones y dificultades admiten sólo formas aproximadas, como la realizada *it supra*, que busca mostrar la presencia/ausencia y extremos. No siendo posible otros abordajes, como la medición de dependencia y grados. Esto es así porque en las instituciones totales (Goffman, 2006), la vida de las personas se encuentra completamente atravesada por las pautas de orientación que allí rigen. Estas incluyen la programación de actividades, el tiempo de duración y la secuencia con la que debe darse, sin considerar muchas veces las situaciones particulares. Como resultado de ello, la vida cotidiana de las personas suele verse obligada a adaptarse a las necesidades de las instituciones, lo que puede contribuir a una pérdida de funcionalidad de las personas y a una sobre valoración de las situaciones de dependencia y fragilidad.

Para cerrar esta sección sobre las personas usuarias, íntimamente vinculado a la presencia de limitaciones y dificultades para actividades de la vida diaria seleccionadas, se observa una situación positiva en relación con el acceso a ayudas técnicas (AT). En concreto se observa que dos tercios de las personas que utilizan cupo cama por BPS tienen necesidad de AT, y que el 100% de ellas tiene acceso.

9.4.2.2. Socialización, adaptación y mantenimiento de redes

En las líneas que siguen se observarán algunos elementos relevados a propósito de la adaptación de las personas a la situación de institucionalización, y otros relacionados al mantenimiento de contacto con familiares, vecinos y amigos.

Debido a los cambios que implica en la vida de las personas pasar a residir en un establecimiento de larga estadía, la reglamentación que rige para este tipo de instituciones prevé un período de adaptación (Decreto 356/016) ²². A tales efectos, las instituciones deben desarrollar protocolos, guías e instructivos, para asegurar su adecuado desarrollo. Adicionalmente, desde PSOC se desarrollan actividades de acompañamiento vía cupo cama a fin de favorecer el mejor término de este proceso.

Consultados sobre la situación de las personas residentes por cupo cama en los establecimientos visitados (Tabla 48), se constata que una de cada tres personas ha tenido dificultades para adaptarse (30,58%), situación que es algo más extendida en mujeres (36,44%) que en varones (18,25%).

Tabla 48: Dificultades de adaptación según sexo – En %

	Hombres	Mujeres	Total
Si	18,25	36,44	30,58
No	81,75	63,56	69,42
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Respecto a las personas que presentaron dificultades para su adaptación, solo el 12,83% aún transitan esa situación, siendo ésta más presente en las mujeres (14,65%) que en los varones (5,17%). Acerca de las razones relatadas por referentes de la institución sobre las dificultades de adaptación, las respuestas hacen referencia al deseo de volver a su casa, dificultades con las reglas de convivencia, y problemas de salud.

Como se ha visto en capítulos precedentes, el mantenimiento de contactos interpersonales es un elemento necesario (aunque no suficiente) para el bienestar de las personas mayores. Esta situación es independiente del hecho de encontrarse en un establecimiento de larga estadía o en otro sitio. Por ello, se buscó saber si las personas residentes salen, reciben visitas, con qué frecuencia y de quiénes.

²² Entendido este como “el conjunto de acciones desarrolladas, en un período de tiempo determinado, tendientes a integrar al usuario a la vida en el establecimiento, adecuadas individualmente para favorecer su bienestar bio-psico-social, fomentando su autonomía y autoestima.”

La información relevada muestra que un 65,52% si las recibe, no observándose variaciones por sexo, pero sí por edad. Efectivamente, en la Tabla 49 puede leerse que la proporción de personas que no recibe visitas es mayor en las edades más elevadas, alcanzando esta situación a más del 70% de las personas mayores de 75 años. No se tiene información acerca de si las personas cuentan con redes de familiares, amigos o vecinos. Sobre la periodicidad de quienes sí reciben visitas, se constata que un 76,78% son frecuentes mientras que un 33,22% son esporádicas²³.

Tabla 49: Personas que no reciben visitas por tramo de edad y sexo - En %

Tramo de edad	Hombres	Mujer	Total
Hasta 64 años	5,89	0,00	1,86
De 65 a 70	0,00	22,47	15,36
De 71 a 75	21,97	0,93	7,58
De 76 a 80	65,63	17,36	32,63
81 años y más	6,51	59,24	42,57
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Respecto a las salidas vinculadas a visitas de residentes a familiares y amigos, se encuentra que prácticamente un cuarto de quienes residen en los establecimientos suele realizar esta actividad (23,36%), y la mitad de estos de manera frecuente (48,71%). Nuevamente, cabe recordar que no se tiene información acerca de vínculos con no residentes que hagan posible esta situación.

Tabla 50: Personas que concurren a casa de familiares y amigos

	Hombres	Mujeres	Total
Si	28,01	21,15	23,36
No	71,99	78,85	76,64
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

Antes de cerrar esta sección, es importante subrayar que una de cada tres personas (sin diferencias significativas por sexo) no recibe ni realiza visitas, una situación que se agrava para las personas mayores de 70 años, alcanzando a ocho de cada diez (83,12%).

²³ Son frecuentes cuando tienen cierta constancia, lo que significa que mantiene vínculos activos. Las esporádicas son aquellas que se realizan de forma concreta (ante una llamada de la institución, cumpleaños, día del abuelo, u otras festividades). O sea que no hay constancia en el vínculo.

Tabla 51: Personas que no realizan actividades sociales - En %

Tramo de edad	Hombres	Mujeres	Total
Hasta 64 años	6,30	0,00	1,92
De 65 a 70	0,00	21,51	14,96
De 71 a 75	23,50	0,94	7,81
De 76 a 80	70,20	17,58	33,60
81 años y más	0,00	59,97	41,72
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta cupo cama - BPS

En síntesis:

- En su mayoría se trata de **establecimientos de larga estadía de tamaño más bien mediano**, que atienden entre 25 y 49 plazas
- La mayoría de los establecimientos **ofrece productos adicionales** entre sus prestaciones, como el servicio de emergencia móvil y actividades cotidianas de índole cultural, deportivo o al aire libre. Nueve de cada diez, adhiere a las propuestas
- Las personas usuarias tienen un **perfil feminizado y envejecido**. Se constata que se trata de una población en que la presencia de limitaciones es por encima del 86%
- Una de cada tres tuvo **dificultades en la adaptación** a vivir en estas instituciones, situación que parece revertirse con el tiempo, siendo solo uno de cada diez las personas que actualmente enfrentan esta situación.
- La mayoría de quienes allí residen **continúan con sus vínculos interpersonales** con familiares y amigos, lo que sin duda puede contribuir positivamente a su bienestar

10. Reflexiones finales

En las líneas anteriores se ofreció una mirada a aspectos claves del Programa de Soluciones Habitacionales de BPS. Se indagó respecto al perfil socio demográfico, las características de las soluciones que habitan, y su condición de bienestar. La información obtenida surge de un relevamiento realizado en 2019 que contempla las tres modalidades que lo componen: complejos habitacionales, subsidios de alquiler y cupo cama. Este acercamiento persigue un doble objetivo. Por un lado, busca dar continuidad al seguimiento y monitoreo del Programa, y aportar información que sirva de insumo para la mejora continua de la política. Por otro, brinda información a la población general sobre su funcionamiento.

En relación con complejos y subsidios, los resultados muestran que se trata fundamentalmente de una población envejecida, sobre todo feminizada, y que mayoritariamente vive sola. Para quienes habitan en subsidios de

alquiler se observan algunos matices. Se trata de una población menos envejecida, y quienes viven acompañadas lo hacen con más cantidad de habitantes por hogar en comparación al otro tipo de modalidad.

En lo que refiere a la calidad y el mantenimiento de las viviendas, la mayoría se clasifican como buenas, y más de la mitad no presentan problemas estructurales. Las de complejos reflejan condiciones levemente mejores que las de subsidios, esto podría explicarse por la intervención que realiza el Organismo respecto al mantenimiento. La humedad resulta el problema predominante en este relevamiento y en anteriores, y no escapa a la problemática del país sobre este tema.

Analizadas las dificultades en la accesibilidad al edificio y/o complejo, el porcentaje de personas que manifiestan tenerlas es poco significativo. Lo mismo ocurre en relación al uso de espacios interiores de las viviendas. Esto podría estar indicado una buena gestión por parte del organismo en lo que refiere a las respuestas generadas para asegurar condiciones de adaptabilidad a las necesidades de las personas.

Todo lo antedicho parece reflejarse en los niveles de satisfacción con el Programa. Respecto a la vivienda, edificio o complejo, esta supera el 90%. No se destacan diferencias territoriales. En relación con la gestión de las empresas administradoras, y el personal del BPS que visita complejos, la satisfacción alcanza a tres de cada cuatro personas. Para ambos casos, se destaca una mejor evaluación en el interior del país.

Además de la situación vinculada al perfil de las personas usuarias, la calidad de las viviendas y el nivel de satisfacción fue de interés prestar atención al bienestar de las personas mayores, atendiendo a los entornos sociales, la salud, presencia de limitaciones, situación de dependencia y tiempo libre.

Respecto a la ubicación de la vivienda como factor explicativo de dificultad en el mantenimiento de vínculos con familiares y amigos, si bien cerca de la mitad dice encontrarse lejos, solo tres de cada cuatro manifiestan que eso sea un obstáculo en su relacionamiento. Casi la totalidad de los individuos mantiene contacto con al menos una red (formal y/o informal), siendo las redes informales las que predominan. Se destaca, para el vínculo con redes formales, mayor relacionamiento en las mujeres, situación similar a la constatada en otros estudios regionales. Consultadas las personas en relación con las ayudas de las redes con las cuales se vinculan, una de cada tres menciona recibirla. El dinero en efectivo y alimentos se observan como principales, y la mayoría proviene de redes informales. La circulación de apoyos es recíproca, en tanto una de cada diez persona usuaria brinda ayuda económica a terceros. La misma proporción alcanza a la provisión de cuidados a familiares, amigos o vecinos en el último mes, siendo las mujeres las que mayormente participan de esta actividad.

Atendiendo al perfil poblacional, se indagó respecto a las limitaciones y la situación de dependencia, en tanto se trata de un colectivo envejecido y feminizado cuya probabilidad de iniciar procesos de fragilidad es alta. A partir del relevamiento se verifica que dos de cada tres personas declaran tener al menos una de las limitaciones consultadas, siendo levemente mayor para las mujeres. Ahora bien, estas limitaciones no parecen configurarse en dependencia en tanto dos tercios de las personas no se encuentran en esta situación. Tal y como lo indican otros estudios de carácter general, la prevalencia de la dependencia aumenta conforme se incrementa la edad,

encontrando un punto de inflexión en el entorno de los 80 años, y con tendencia a la feminización. Es de destacar que, en cuanto a los niveles, tan solo 3,31% de las personas se encuentra en situación de dependencia severa. Esto podría indicar una acertada respuesta del Programa en relación con el pasaje de la modalidad cupo cama, pensada justamente para estas situaciones.

La atención habitual en salud es frecuente, y se divide en partes iguales entre IAMC y ASSE. Con relación a los servicios de salud complementarios, uno de cada tres manifiesta tener emergencia móvil y porcentaje similar lo hace para servicios de acompañante. Este último es mayor para quienes habitan en complejos habitacionales y para las mujeres en comparación a los varones. Vale recordar que ellas son más longevas y viven en mayor proporción solas. Se destaca que la autopercepción de salud es positiva, incluso para quienes superan los 80 años.

En cuanto al tiempo libre y su uso, se verifica una satisfacción alta dado que, tres cuartas partes declara encontrarse satisfecho o muy satisfecho. En relación a las actividades en las que se ocupa, predominan aquellas que se desarrollan al interior de los hogares, como ver televisión, o escuchar radio. Se destaca que la mitad de las personas utiliza dispositivos electrónicos para su entretenimiento.

En lo que hace a cupo cama, el recorrido realizado expuso un panorama general de instituciones en convenio, y de personas usuarias de esta modalidad. Los hallazgos muestran que en su mayoría se trata de establecimientos de larga estadía de tamaño más bien mediano, que atienden entre 25 y 49 plazas. La mayoría de los establecimientos ofrece productos adicionales entre sus prestaciones, como el servicio de emergencia móvil y actividades cotidianas de índole cultural, deportivo o al aire libre. Éstas tienen gran aceptación entre las personas usuarias, dado que más del 90% se adhiere a las propuestas.

Sobre las personas que hacen uso de esta modalidad, los datos por edad y sexo no sorprenden. Se trata de un perfil feminizado y envejecido. Esperable dada la focalización del cupo cama. Relacionado a esto último, se constata que se trata de una población en que la presencia de limitaciones es mayoritaria (por encima del 86%). Para algunas de ellas (una de cada tres) la adaptación a vivir en estas instituciones no fue fácil. Por suerte esto se revierte con el tiempo, siendo solo una de cada diez las personas que actualmente enfrentan esta situación. Otro elemento para destacar es que la mayoría de quienes allí residen continúan con sus vínculos interpersonales con familiares y amigos, lo que sin duda puede contribuir positivamente a su bienestar.

El relevamiento realizado, en conjunto con los trabajos antecedentes, constituye un muy buen insumo para el seguimiento del Programa y su monitoreo continuo. Esta es una dimensión clave de cualquier política o programa que se desarrolle. Contar con herramientas ajustadas, y en tiempo y forma, es indispensable para asegurar su funcionamiento, su adaptación, y mejora.

En este sentido, este estudio confirma la necesidad de dar continuidad, y periodicidad, al monitoreo del Programa en todas sus modalidades, atendiendo siempre a sus dos ejes: el objetivo principal -sobre las

condiciones de otorgamiento de la vivienda-, y el transversal -sobre el bienestar de las personas mayores que allí habitan.

Adicionalmente, la información obtenida dispara preguntas más amplias que invitan a seguir indagando sobre este colectivo, a partir de nuevas miradas al relevamiento realizado, y de la proyección de otros estudios para tener completitud sobre el tema que se aborda. Entre las interrogantes emergentes, surgen algunas vinculadas a hipótesis esbozadas en este trabajo en relación con la accesibilidad de las personas, la atención en salud, o los hábitos alimenticios, que ameritarían nuevos acercamientos a la temática. Emparentado a los dos últimos puntos, podría incorporarse información sobre hábitos saludables, factores de riesgo, y preferencias de atención en salud. Los resultados obtenidos podrían ser de utilidad para la puesta en marcha de acciones específicas para esta población en particular, y para las personas mayores en general.

Pensando en las redes sociales y de apoyo, queda pendiente profundizar sobre este asunto a fin de ofrecer un panorama más completo con la data recabada. Además, para enriquecerlo, sería adecuado contar con otras formas de relevamiento, a fin de alcanzar conclusiones sobre la importancia de estas redes para este colectivo. Esta mirada tendría que incluir información sobre la cuantía de los apoyos, y su carácter recíproco. Los hallazgos obtenidos podrían ser volcados en la gestión del BPS, pero también para la puesta en acción de otras políticas de alcance más amplio sobre población similar.

Atendiendo a la presencia de limitaciones y la situación de dependencia, sería oportuno ampliar los resultados actuales con futuros estudios que ofrezcan conocimiento sobre las necesidades de cuidados, y los modos de provisión a los que accede este colectivo previo a la situación de severidad (para lo cual está previsto cupo cama). Nuevamente, la data relevada podría ser de aplicación más allá del PSH.

En lo que hace al tiempo libre de las personas y su uso, los resultados sobre la utilización de dispositivos de tecnologías de la información no son menores. Explorar más sobre este aspecto permitiría contar con insumos oportunos para el desarrollo de modalidades de acompañamiento y seguimiento de la población (complementarios a los existentes), de manera de alcanzar a todas las personas usuarias, con otros tiempos y otra periodicidad.

Finalmente, es oportuno avanzar en el conocimiento del Programa desde el punto de vista de sus resultados, algo ya previsto para próximas entregas.

Se espera que este trabajo aporte a la reflexión sobre las políticas y que contribuya a una apropiación del conocimiento y una mejora continua por parte de quienes lo gestionan. Comprender la realidad y cuantificar resultados de quienes la habitan, en cualquiera de los tipos de modalidad del PSH, resulta clave en dar respuestas acertadas sobre temas complejos. En particular se busca construir conocimiento sobre la temática del adulto mayor, y en concreto, sobre quienes acceden a través del BPS a un techo hasta el fin de sus vidas.

11. Referencias Bibliográficas

- Aguirre, Rosario y Scavino, Sol (2018) *Vejez de las mujeres. Desafíos para la igualdad de género y la justicia social en Uruguay*. Montevideo: FCS - UDELAR, Colectivo Mujeres Fotógrafas.
- Batthyány, Karina et al. (2007) *Género y cuidados familiares. ¿Quién se hace cargo del cuidado y la atención de los adultos mayores en Montevideo?* Montevideo: CSIC – UDELAR.
- Bayón et al., (2013) *La contribución del ocio al envejecimiento satisfactorio de las personas mayores en Bizkaia*. España: Universidad de Deusto. Recuperado en: <https://silo.tips/download/la-contribucion-del-ocio-al-envejecimiento-satisfactorio-de-las-personas-mayores>
- Berriel, Fernando et al., (2011) *Vejez y envejecimiento en Uruguay - Fundamentos diagnóstico para la acción*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Brunet, Nicolás y Márquez, Clara (2013) *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay – fascículo 1*. Montevideo: INE. Recuperado en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas+Fasciculo+7/a80a383e-d903-40bc-8023-8d69e30988e2>
- BPS (2013) *Propuesta de intervención pos-ocupación (Hacia un Sistema Nacional de Cuidados)* Documento de trabajo. Gerencia de Prestaciones Sociales - Dirección Técnica de Prestaciones.
- BPS (2016) *Plan estratégico del BPS 2016 - 2020*. Recuperado en: <https://www.bps.gub.uy/1363/plan-estrategico-2016---2020.htm>
- Calvo, Juan José et al., (2012) *Detrás de los tres millones La población uruguaya luego del censo 2011*. UNFPA - BRECHA - FCS. Montevideo Recuperado en: https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/80_file1.pdf
- Calvo, Juan José -Coordinador-, (2013) *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay - Fascículo 1 - Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Montevideo: Programa de Población – Unidad Multidisciplinaria. Recuperado en: https://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf/57ea17f9-3fd9-4306-b9ca-948abc7fab73
- Casacuberta, Carlos (2006) *Situación de la Vivienda en Uruguay*. Montevideo: INE Recuperado en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/ENHA+2006.+Situaci%C3%B3n+de+la+vivienda+en+Uruguay/04f07f2f-519c-48ec-b45a-fc78f137a8b1>

- CEPAL (2006) *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez* Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (C E L A D E) - División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Colacce, Maira et al., (2020) *Medición de la dependencia en Uruguay. Contexto y estimación de la prevalencia*. Montevideo: CSIC - UDELAR.
- Duran et al. (2013) *Estudio sobre dependencia de los beneficiarios que residen en los complejos habitacionales para jubilados y pensionistas*. Montevideo: BPS – PSOC
- FCS (2009) *Investigación social de carácter cualitativo-cuantitativo a nivel de los beneficiarios y potenciales beneficiarios del programa de Soluciones Habitacionales para Jubilados y Pensionistas del Banco de Previsión Social*. Montevideo: Departamento de Sociología – UDELAR.
- FCS (2012) *Informe Censo a Organizaciones de Adultos Mayores y de Personas con Discapacidad*. Montevideo: Departamento de Sociología - UDELAR.
- Gallo, Alejandra y Pugliese, Leticia (2012) *Apoyos financieros del Banco de Previsión Social a las organizaciones de personas mayores y de personas con discapacidad*. Montevideo: BPS - AGSS.
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001) *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas –CEPAL. Recuperado en: <https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo->
- Goffman, Irving (2006) *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Gázquez, José et al. (2008) *Análisis de los factores predictores de la dependencia funcional en personas mayores* en *International Journal of Psychology and Psychological Therapy*. Recuperado en: https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/38117/GazquezLinares_DependenciaFuncional.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Guzmán, José Miguel et al., (2003) *Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Huenchuan, Sandra, (2013) *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ibarrarán, Pablo et al. (2018) *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*, División de Protección Social y Salud, BID. Recuperado en: <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-envejecimiento-y-dependencia-en-america-latina-y-el-caribe>

IMSERSO (2004) *Atención a las personas en situación de dependencia en España, Libro Blanco*. Recuperado en: <https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf>

MIDES - INMAYORES (2015) *Las personas mayores en Uruguay: un desafío impostergable para la producción de conocimiento y las políticas públicas*, SIVE, INMAYORES – DINEM. Recuperado en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61742/1/las-personas-mayores-en-uruguay-un-desafio-impostergable-para-la-produccion-de-conocimiento-y-las-politicas-publicas.-2015.pdf>

MIDES (2018) *Aproximación a la población dependiente mediante encuestas*. Recuperado en: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/aproximacion-poblacion-dependiente-mediante-encuestas>

MIDES (2018) *Construcción de baremos para la valoración de la dependencia*. Recuperado en: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/construccion-baremos-para-valoracion-dependencia>

MSP (2016) *Guía Alimentaria para la Población Uruguaya*. Recuperado en: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/guia-alimentaria-para-poblacion-uruguaya>

**ESTUDIO DE DEMANDA POTENCIAL AL
PROGRAMA SOLUCIONES HABITACIONALES
PARA JUBILADOS Y/O PENSIONISTAS DEL
BANCO DE PREVISION SOCIAL**

Lic. T.S. Inés Núñez

Ec. Paola Sanguinetti

Estudio de demanda potencial al programa soluciones habitacionales para jubilados y/o pensionistas del Banco de Previsión Social

Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Lic. T.S. Inés Núñez
Ec. Paola Sanguinetti
Mayo 2021

Resumen

El Banco de Previsión Social (BPS), dentro de sus programas sociales, gestiona específicamente el de soluciones habitacionales. Este atiende las necesidades de vivienda de los jubilados y/o pensionistas contributivos del Organismo, siempre y cuando cumplan con determinados requisitos establecidos en la Ley N° 17.217. El acceso de las personas mayores a la vivienda es un derecho que se proclama a nivel internacional, y a nivel nacional, el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019 establece recomendaciones concretas para este colectivo de personas. En esta línea, el presente informe busca contribuir al análisis respecto al potencial universo de personas que podrían inscribirse al Programa de Soluciones Habitacionales de BPS de cumplir con los requisitos establecidos. Los principales hallazgos dan cuenta que, a partir de la reglamentación vigente, podrían concurrir a inscribirse al Programa en el entorno de 49 mil personas, de las cuales, cerca de 13 mil tienen 75 años y más. Este dato es una estimación de máxima, que puede variar al momento de estudiar diversas situaciones familiares que según la reglamentación vigente no habiliten la inscripción al Programa.

Palabras clave: vivienda – soluciones habitacionales – personas mayores

1. Introducción

Las estimaciones sobre la población envejecida, a nivel mundial y de la región, pasaron de revelar un escenario de aumento acelerado de esta franja etaria a evidenciar un crecimiento significativo de longevidad de las personas. Esto proyecta un proceso generalizado de cambio en las estructuras demográficas que conllevaría a una prolongación de vida de las personas. Como indica un reciente informe presentado por Naciones Unidas (2015), se aproxima una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI con consecuencias para casi todos los sectores de la sociedad, entre ellos, el mercado laboral y financiero, la demanda de bienes y servicios (viviendas, transportes, protección social, entre otras), así como también en la estructura familiar y los lazos intergeneracionales.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) reconoce, entre otros aspectos, la necesidad de abordar los asuntos de la vejez y el envejecimiento desde una

perspectiva de derechos humanos, considerando las valiosas contribuciones actuales y potenciales de la persona mayor al bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, al desarrollo humano, social y económico y a la erradicación de la pobreza, reconociendo que “la persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades”¹.

Por su parte, el *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019* (MIDES – INMAYORES; 2016) toma en cuenta las recomendaciones internacionales para el plan de acción nacional, y establece los lineamientos que deben articular las acciones del Estado Uruguayo dirigidas a promover y proteger el ejercicio de derechos de las personas mayores², orientando el abordaje del envejecimiento y la vejez de las políticas públicas para los años siguientes.

En este plan se definen, además de otras dimensiones, las condiciones de la vivienda y el entorno para el colectivo de las personas mayores. Se consideran las características que deben tener las primeras, así como sus formas constructivas, orientando sobre pautas que minimicen obstáculos y estimulen la autonomía para que puedan mantener su capacidad funcional el mayor tiempo de vida posible. Además, establece aspectos referidos al diseño de los espacios públicos y de los medios de transporte, persiguiendo el objetivo de minimizar las barreras para el desarrollo de la vida de las personas mayores y no se obstaculice la posibilidad de un envejecimiento activo.

El documento también establece que, según datos del censo 2011, si bien casi el 70% de las personas mayores son propietarias de la vivienda en la que habitan, no se debe perder de vista que “*otros factores pueden lesionar el derecho a la vivienda en la vejez como la calidad de los materiales, el hacinamiento, el acceso a servicios básicos y la satisfacción con las actividades que permite la vivienda, entre otros aspectos siendo el acceso al crédito un elemento relevante al analizar la capacidad de las personas mayores para refaccionar, adaptar y/o mantener su vivienda en condiciones adecuadas*” (MIDES – INMAYORES, 2016, p.40).

Al analizar factores relacionados a las condiciones de las paredes, techos, pisos presencia de humedades, grietas en paredes y problemas de ventilación, se encuentra que “*casi cuatro de cada diez personas mayores habitan en una vivienda con una situación de conservación mala o muy mala*”, y en esta misma línea dejan planteado una preocupación al respecto, “*un grupo significativo de personas mayores no ha podido mantener o reparar sus viviendas, lo cual puede poner en riesgo su salud y bienestar*” (MIDES – INMAYORES, 2016, p.40).

¹ Artículo 24, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

² Teniendo en cuenta el umbral de vejez establecido de 65 años según el artículo 2 inciso A de la Ley N° 18.617 de 06/11/2009, se considerará para los ejes de estudio mencionados un análisis específico de este colectivo. Referido en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18617-2009>.

El Banco de Previsión Social (BPS) tiene, entre sus cometidos, coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la Seguridad Social del país. Dentro de sus programas sociales, gestiona específicamente el de Soluciones Habitacionales que atiende las necesidades de vivienda de los jubilados y/o pensionistas contributivos del BPS que cumplan con la reglamentación establecida en la Ley Nº 17.217.

Es así que, el Plan de envejecimiento y vejez 2016-2019, refiere entre las líneas estratégicas al Programa de Soluciones Habitacionales (PSH) del BPS que habilita el acceso a la vivienda a un sector de la población mayor. Entre los lineamientos, establece la evaluación del Programa y el análisis de viabilidad de ampliar su cobertura a nuevos colectivos.

En este marco, el objetivo que persigue este documento es estimar la demanda potencial que existiría para el PSH, si todas las personas que a priori cumplen los requisitos concurren al Organismo a inscribirse para la obtención de una vivienda. Este análisis se fundamenta en que la posibilidad de incorporación de nuevos colectivos -no contributivos- no debería ser ajena a la potencial demanda que podría existir bajo la normativa vigente. De todas maneras, se deja para posteriores líneas de investigación incorporar al análisis aquellas personas que reciben una prestación no contributiva y podrían potencialmente anotarse al Programa.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: primeramente, se estima la demanda potencial de personas inscritas al PSH, con apertura según sexo, edad y región de residencia. Luego se comparan los resultados distinguiendo entre quienes son mayores y menores de 65 años. Finalmente, se analizan las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como un método “directo” de medir la pobreza desde un enfoque multidimensional.

Por último, a lo largo del documento se realizará la comparación de las estadísticas oficiales de la ECH con los registros administrativos que cuenta el BPS sobre el Programa. Este insumo resulta clave para analizar la actual cobertura en conjunto con las estimaciones realizadas. Se destaca que los datos utilizados para la estimación se corresponden con el año 2018³ y los registros administrativos refieren a información del 2019 y 2020. De todas maneras, esto no afecta los resultados presentados dado que la evolución histórica muestra una estructura estable con escasa variación entre años⁴.

2. Análisis de demanda potencial en la población de jubilados y pensionistas de BPS al Programa de Soluciones Habitacionales.

El Programa de Soluciones Habitacionales (PSH) posibilita la inscripción a jubilados y/o pensionistas de sobrevivencia del BPS, con ingresos no superiores a 12 UR, sin una vivienda en propiedad y que residan en el país.

³ La ECH 2019 levanta algunas preguntas de forma diferente al año anterior, no siendo posible realizar el análisis con la información disponible

⁴ Se analizaron datos del Padrón de Inscriptos para los años 2019 y 2020.

Los registros administrativos de marzo de 2020 indican que 7.778 fueron las personas inscriptas al Programa, de las cuales permanecen en el padrón 2.415⁵. Estas situaciones, de no permanencia en el padrón final, podrían referir a: baremos desactualizados, inscriptos que superan el umbral de 12 UR u otras situaciones no admitidas por la reglamentación del Programa. Es decir, 2.415 personas se mantuvieron inscriptas y a la espera de una vivienda disponible.

En este capítulo se analiza, a partir de los datos de la ECH 2018, el universo de quienes cumpliendo los requisitos establecidos por Ley, potencialmente podrían inscribirse al Programa de vivienda⁶. Se caracterizará según sexo, región de residencia, edad y situación de convivencia (si viven solas o acompañadas) así como la presencia de necesidades básicas insatisfechas.

2.1 Criterio definido para el análisis

Teniendo en cuenta que una misma persona puede tener una jubilación y percibir además una pensión por sobrevivencia, se realiza una primera depuración para obtener la cantidad de personas objeto de estudio⁷. Además, se examina que quienes declaran percibir dichas prestaciones sean mayores a 18 años, teniendo en cuenta que la persona titular del trámite al momento de la inscripción debe contar con la mayoría de edad.

En relación al requisito de ingresos, se determina –siguiendo la normativa vigente- un tope de 12 UR, siendo el promedio anual para el año 2018 de \$12.816⁸. A partir de dicho monto, se exploran todos los ingresos provenientes no solo de la prestación que perciben sino también de otros ingresos como ser: cobro de otras prestaciones otorgadas por el BPS u otros organismos de Seguridad Social, pensión por divorcio o alimenticia, trabajos remunerados, etc.⁹

Finalmente, la reglamentación establece que no se debe *contar con una Vivienda en Propiedad*. En esta línea, se definen los *No Propietarios* donde se incluyen aquellos hogares que se encuentran en condición de inquilinos, ocupantes autorizados (no se considera la categoría “Ocupante gratuito. Se lo permite el B.P.S.”¹⁰) y ocupante no autorizados. Luego, para los hogares propietarios se indagan dos situaciones posibles. Por un lado, aquellos cuyo inmueble es propiedad de la persona jubilada o pensionista. Por otro, la situación en donde el inmueble es propiedad de otra persona del hogar -distinta a jubilado/pensionista-. Esta distinción es de suma importancia ya

⁵ Se referencia a datos de marzo 2020 debido a que fue la información sobre inscriptos en padrón que se obtuvo por parte de PSOC, de todas maneras, resulta en un dato bastante estructural.

⁶ El hecho de utilizar esa fuente de información y no otra más reciente (ECH 2019), se debe a que esta es la última encuesta que permite identificar el tipo de pensión que perciben las personas. Esta variable resulta clave en la estimación de la demanda potencial ya que la única pensión habilitada según la Ley vigente es la de sobrevivencia.

⁷ Para este estudio se contabiliza las personas beneficiarias y no las prestaciones que percibe, la cantidad de personas es menor que la cantidad de prestaciones debido al cobro de la pluripasividad.

⁸ El valor presentado equivalente a 12 UR se corresponde con el promedio anual para el año 2018 multiplicado por doce

⁹ Se decide no considerar la variable “*el hogar recibe colaboración económica de algún familiar del exterior*” porque no resulta claro si ese ingreso al hogar finalmente es usufructuado por el potencial beneficiario. Tampoco se consideran como parte de ingresos las prestaciones por actividad que pudieran percibir las personas al momento de la encuesta ni tampoco las no contributivas como las Asignaciones Familiares (ni AFAM-PE ni AFAM común) ya que en estos casos la persona generante es el menor.

¹⁰ Teniendo en cuenta que en esta categoría se encuentran los beneficiarios actuales del Programa de Soluciones Habitacionales del BPS.

que quienes pertenecen al primer grupo no deben ser considerados dentro del universo. Es decir, para el análisis se contempla: inquilinos, ocupantes autorizados y no autorizados junto con aquellas personas que viven en hogares propietarios de la vivienda, pero no se les adjudica la titularidad de la misma.

Por otro lado, la normativa prevé que la persona usuaria pueda convivir con hasta dos personas más, denominadas “cohabitantes”¹¹, siempre que sus ingresos no superen los topes establecidos en la Ley (12 UR). Por tanto, los hogares biparentales sin hijos, conformados por jefe y cónyuge/concubino, se contabilizan como una única persona potencial usuaria del Programa evitando que se contabilice doblemente la demanda. No se sigue explorando en los casos que un jubilado conviva con otros integrantes del hogar como hijos, hermanos u otro grado de parentesco ya que para eso se requieren supuestos muy fuertes relacionados con la decisión que tome la persona al momento de ingresar al Programa.

Es oportuno precisar que se excluyen del análisis quienes son cónyuge/concubino de una persona propietaria de la vivienda, en el entendido que a priori ya tiene resuelta su necesidad de vivienda. Esta decisión se sustenta bajo el supuesto que la persona estaría habitando una vivienda en propiedad, no teniendo a priori la necesidad real de inscribirse.

Es a partir de las dimensiones consideradas y de los supuestos establecidos que se construye el universo potencial de personas que podrían, debido a que cumplen los requisitos mencionados, inscribirse para obtener la solución habitacional otorgada por el BPS.

2.2 Estadísticas y análisis a partir del universo potencial definido

A partir de lo mencionado, el universo potencial de personas que podrían inscribirse al Programa alcanza casi el 2% de la población mayor de 18 años:

Tabla 1. Universo potencial de personas que podrían inscribirse al Programa en el total de la población mayor de 18 años

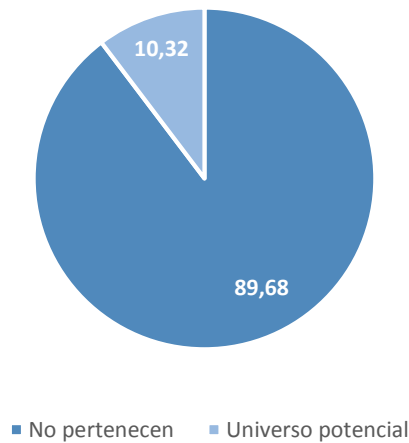
Universo		%
No pertenecen	2.577.263	98.12
Universo potencial	49.339	1.88
Total	2.626.602	100

Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

La cantidad de personas estimadas es 49.339 Estas representan el 10,32% del grupo de población que percibe alguna jubilación y/o pensión contributiva del BPS:

¹¹ Las personas que son parte del Programa pueden vivir junto con el/la cónyuge, el/la concubino/a e incapaces a cargo, así como familiares hasta el segundo grado de consanguinidad (padres - hijos)

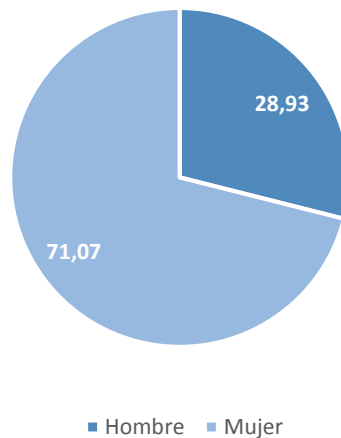
Gráfico 1. Universo Potencial de personas que podrían inscribirse en relación al total de personas Jubiladas y pensionistas sobrevivencia de BPS - En %



Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

Al analizar la distribución por sexo, casi tres cuartas partes son mujeres (71,07%) representando los varones tan solo 28,93%. Este resultado va en línea con el envejecimiento feminizado que caracteriza a la población uruguaya. En lo que respecta a los registros administrativos, estos también se encuentran alineados con lo obtenido por la ECH para la estimación de la demanda potencial: 69% de las personas usuarias del PSH -a julio 2019- son mujeres y el restante 31% lo representan los varones.

Gráfico 2. Distribución del universo potencial de personas a inscribirse según sexo – En %



Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

Al considerar la apertura por edades y sexo –Tabla 2-, se encuentra que el tramo de edad que tiene mayor peso relativo es entre 65 y 69 años (21,23%), seguido por quienes tienen entre 18 y 59 (18,40%). Se destaca que aproximadamente el 42% de los varones se encuentra entre 60 y 69 años mientras que, para las mujeres, el guarismo es levemente menor (aprox. 35%) acumulando mayor cantidad de personas en los tramos más envejecidos.

Tabla 2. Distribución universo potencial de personas a inscribirse por sexo y tramo de edad – En %

Tramo de edad	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Entre 18 y 59	18.09	18.52	18.40
Entre 60 y 64	20.63	15.49	16.97
Entre 65 y 69	22.91	20.54	21.23
Entre 70 y 74	17.17	16.11	16.41
Entre 75 y 79	10.22	11.42	11.07
Mayores de 80	10.99	17.92	15.91
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

Teniendo en cuenta la apertura por sexo, región -Montevideo, Canelones y Resto del país- y tramo de edad -Tabla 3-, se resalta que el 38,51% se concentra en Montevideo, 16,35% en Canelones y 45,13% en el resto del país. Los datos obtenidos de los registros administrativos -a julio 2019- indican que la distribución de quienes son usuarios en el territorio nacional tiene un comportamiento similar a la demanda potencial: 44.43% habitan en Montevideo, 11.37% lo hace en Canelones y el restante 44.18% se corresponde con el resto del país.

Tabla 3. Distribución universo potencial de personas a inscribirse por sexo, tramo de edad y región de residencia – En %

Tramo de edad	Montevideo			Canelones			Resto del país			Total
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
Entre 18 y 59	1,70%	5,22%	6,92%	1,37%	2,21%	3,57%	2,16%	5,74%	7,90%	18,40%
Entre 60 y 64	1,63%	4,03%	5,67%	1,69%	2,14%	3,84%	2,64%	4,83%	7,47%	16,97%
Entre 65 y 69	1,64%	4,90%	6,54%	1,08%	2,45%	3,52%	3,91%	7,25%	11,16%	21,23%
Entre 70 y 74	1,28%	5,25%	6,54%	0,59%	1,59%	2,18%	3,09%	4,60%	7,69%	16,41%
Entre 75 y 79	1,29%	4,04%	5,33%	0,31%	0,74%	1,05%	1,35%	3,33%	4,69%	11,07%
Mayores de 80	1,18%	6,32%	7,51%	0,41%	1,77%	2,18%	1,59%	4,64%	6,23%	15,91%
Total	8,74%	29,77%	38,51%	5,45%	10,91%	16,35%	14,74%	30,40%	45,13%	100,00%

Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

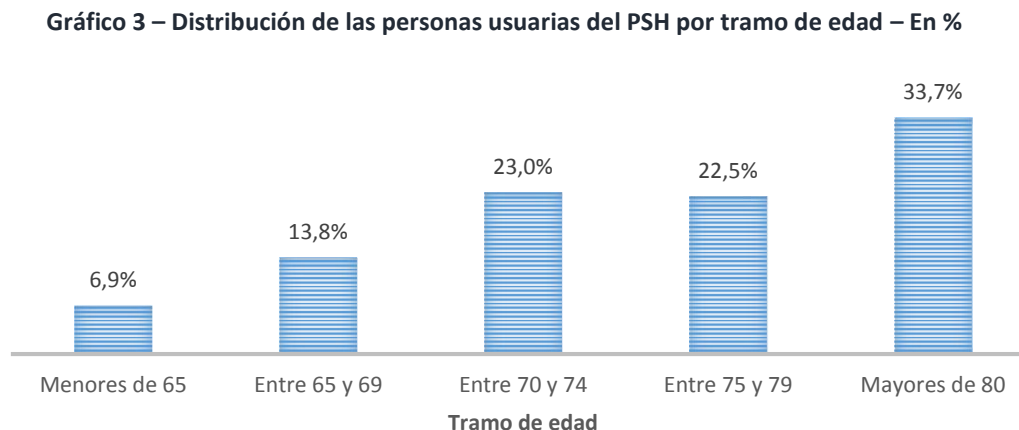
El alto guarismo que se observa en la cohorte más joven para todas las regiones analizadas –Tabla 3-, se explica fundamentalmente por personas que tienen más de 50 años de edad y perciben en su mayoría pensión sobrevivencia. Teniendo en cuenta las edades jubilatorias, es decir 60 y más, el mayor peso relativo para todas las regiones analizadas se observa en el tramo 65 a 69 años, siguiendo en términos generales quienes tienen entre 60 y 64 años. Este resultado podría ser alentador en el control de la demanda de potenciales personas inscriptas, si se tiene en cuenta que la edad es una variable clave dentro del puntaje utilizado para el ranking de obtención de la vivienda.

Al analizar la apertura por sexo, para los mismos tramos, nuevamente se refleja el predominio de las mujeres para las tres regiones estudiadas, siendo similar la proporción que representan estas tanto para Montevideo como para el resto del país.

Para los varones, estos se concentran fundamentalmente en el resto del país (14,74%) alcanzando aproximadamente el doble en comparación a las otras dos regiones. Esto se explica por el alto porcentaje que registra el tramo edad de 65 a 79 años en comparación con las otras dos regiones consideradas.

2.3 Estudio comparado del universo potencial entre menores y mayores de 65 años

El PSH tiene en cuenta en la etapa de adjudicación, entre otros aspectos¹², aquellas personas inscriptas que cuenten con mayor edad. Por este motivo, al analizar los registros administrativos en relación a las personas usuarias, tanto para complejos habitacionales como para alquileres, el 93,1% de quienes son usuarios tienen 65 años y más - Gráfico 3-, mientras que el 6,9% se corresponden con las edades más jóvenes:



Fuente: Registros Administrativos BPS – Julio 2019

No obstante, al analizar el universo potencial distinguiendo entre los mayores y menores de 65 años, de las 49.339 potenciales personas que podrían inscribirse al Programa, 31.886 tienen 65 años y más (64,63%) mientras que 17.453 pertenecen a la cohorte menos envejecida (35,37%).

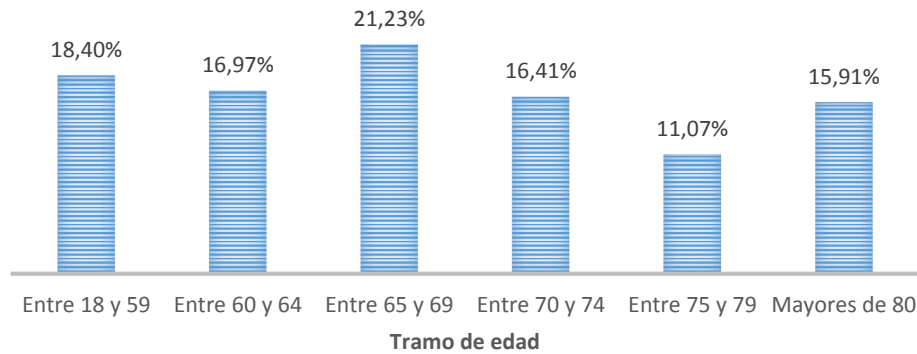
Este resultado reporta un dato significativo en cuanto se registra un alto porcentaje en los menores de 65 años (35,37%), comportamiento que podría estar explicado, como ya se ha referido, por el peso que tienen las pensiones sobrevivencia dentro de las personas más jóvenes, sobre representado por el sexo femenino.

En este sentido, si bien la demanda potencial estimada es bastante mayor que de lo que el Programa actualmente estaría en condiciones de abarcar, en la práctica, teniendo en cuenta como se conforma el ranking para el otorgamiento de las viviendas, esta demanda no podría ser contemplada integralmente. Esto se debe a que las personas más jóvenes, en principio, puntuarían muy por debajo de las más envejecidas. La evidencia se observa en el Gráfico 3, donde poco más de la mitad de quienes son usuarios tienen 75 años y más, concentrándose sobre todo en 80 y más (33,7%).

Al observar la apertura por edades se destaca una distribución distinta a la presentada por los registros administrativos respecto a quienes son actuales usuarios:

¹² https://www.bps.gub.uy/bps/file/8300/1/r.d._n_24-13-2013_de_07.08.2013.pdf

Gráfico 4. Distribución del universo potencial de personas a inscribirse al PSH según tramo de edad - En %

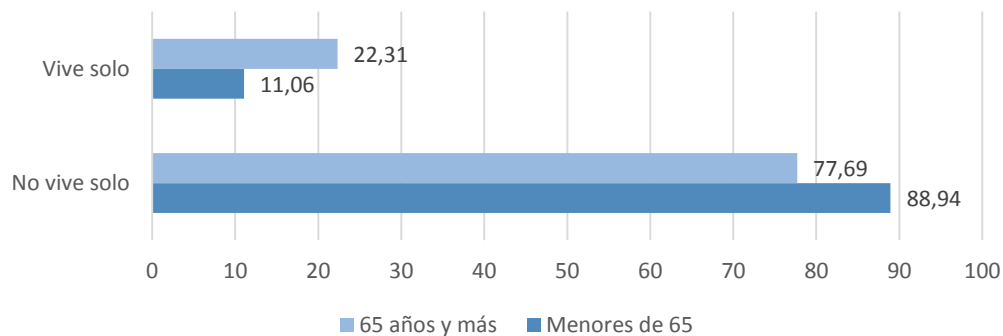


Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

Este resultado es clave. Dentro de la demanda potencial estimada, quienes son mayores de 75 años alcanzan tan solo 26,98%, teniendo en cuenta las condiciones actuales en las que funciona y rankea el Programa, estas serían realmente quienes “potencialmente serían elegibles”. Guarismo que, en la estimación puntual, representa 13.315 personas.

Por otro lado, al analizar si las potenciales personas a inscribirse al Programa viven solas o acompañadas, para ambos grupos de análisis (menores y mayores de 65 años) predominan quienes viven acompañadas. Sin embargo, es el grupo más envejecido el que presenta mayores guarismos dentro de quienes viven solas:

Gráfico 5. Universo potencial de personas a inscribirse, por tramos de edad y según vivan solas o acompañadas – En %



Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

Los datos indican que un alto porcentaje de personas mayores de 65 años viven acompañadas (77,69%). Esto podría explicarse por una elección de vida, por no estar en condiciones económicas de vivir solas o bien, que comparten su ingreso para el sustento familiar y/o presentan alguna situación de dependencia que requiere acompañamiento de otra persona para el desempeño de sus actividades diarias. Es decir, este potencial universo podría no ser tal en el entendido que tienen resuelta colectivamente la vivienda –situación ventajosa a priori respecto a quienes viven solas (22,31%)-. Sin embargo, de ser efectivamente potenciales inscriptos se deberían contemplar posibles cohabitantes que usufructúen la solución habitacional o, quizás, el Programa deba instrumentar otras redes de contención respecto a la vida autónoma junto con la convivencia con otras personas.

Por su parte, las personas mayores de 65 años que viven solas (22.31%) no comparten los gastos con otros miembros del hogar como podría ocurrir en el caso anterior -aunque podrían estar recibiendo algún apoyo económico por parte de redes familiares y/o sociales-. En este escenario, la población podría estar expuesta a situaciones de mayor vulnerabilidad en lo que refiere a residir en un entorno de inadecuada habitabilidad y menor confort por enfrentar los gastos asociados a la vida en el hogar de manera individual, hipótesis que será testeada en el siguiente apartado.

En síntesis:

De la estimación de personas que podrían inscribirse al Programa surge que:

- Tres de cada cuatro son mujeres – resultado en línea con el envejecimiento feminizado
- El tramo de edad que tiene mayor peso relativo es entre 65 y 69 años y luego, 70 a 74; cerca del 40% de los varones se encuentra en estos tramos mientras que, para las mujeres, se observa un peso relativo mayor en las mayores de 80 años.
- El 38,51% de la demanda se concentra en Montevideo, 16,35% en Canelones y 45,13% en el resto del país. Resultado en línea con los registros administrativos de actuales usuarios.
- De las 49.339 potenciales personas que podrían inscribirse al Programa, 31.886 tienen 65 años y más (64,63%) mientras que 17.453 pertenecen a la cohorte menos envejecida (33,37% tienen menos de 65 años).
- Al considerar únicamente a quienes tienen 75 y más años (26,98%), la cantidad de personas alcanza 13.315 personas.
- Para todo el universo analizado, predomina quienes viven acompañados. Sin embargo, las personas más envejecidas presenta mayores guarismos dentro de quienes viven solas en comparación a quienes tienen menos de 65 años

2.4 Necesidades Básicas Insatisfechas para el universo potencial de 65 años y más, según vivan solas o acompañadas

Para conocer cómo viven y que necesidades tiene este colectivo, así como testear la hipótesis planteada en el apartado anterior, se utiliza la metodología del INE para el cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como un método “directo” de medir la pobreza con un enfoque multidimensional. Vale destacar que este método es de carácter fuertemente normativo ya que considera necesidades básicas y fija umbrales por debajo de los cuales se estima que la privación es crítica. Por otro lado, relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, es decir, se debe tener en cuenta que una persona puede contar con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y aun así clasificar como pobre.

Si bien este método presenta ciertas limitaciones¹³, nos permite una primera aproximación para conocer las condiciones de vida del universo de estudio.

A continuación, se comparan los resultados según las personas vivan solas o acompañadas, considerando los siguientes indicadores:

Tabla 4. Dimensiones a considerar en la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas para el universo potencial de personas a inscribirse que tienen 65 años y más, según vivan solas o acompañadas – En %

Dimensión	Indicadores	Umbral	Personas de 65 años y más	
			Viven acompañados	Viven solas
Vivienda decorosa	Materialidad	El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.	6,82%	12,71%
	Espacio habitable	Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina)	3,31%	0,00%
	Espacio apropiado para cocinar	El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta.	3,34%	11,48%
			11,23%	22,53%
			14,71%	
Abastecimiento de agua potable	Origen y llegada de agua a la vivienda	El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar, o su origen no es red general o pozo surgente protegido.	1,93%	5,14%
			2,64%	
Servicio Higienico	Acceso y calidad del servicio higienico	El hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro	1,81%	5,51%
			2,64%	
Energía electrica	Acceso a energía electrica	El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita.	0,64%	1,80%
			0,90%	
Artefactos de confort	Calefaccion	El hogar no cuenta con ningún medio para calefaccionar la vivienda que habita	8,94%	15,41%
	Conservacion de alimentos	El hogar no cuenta con heladera o freezer.	0,95%	4,02%
	Calentador de agua para baño	El hogar no posee calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo	6,94%	18,03%
			14,50%	28,84%
			17,71%	

Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018 - Nota 1: Se utiliza la estructura planteada en la metodología de las necesidades básicas insatisfechas – NBI del Censo 2011 - Nota 2: Los valores presentados para cada apertura están estimados sobre el total de personas de 65 años y más. Para el caso de vivienda decorosa el total no coincide con los subtotales de cada dimensión debido a que las mismas personas, en la apertura, pueden tener insatisfecha más de una de las dimensiones que comprenden al indicador. Nota 3: La dimensión de educación dentro de la metodología de las NBI, no se toma en cuenta en el presente análisis debido a que refiere al menos a un integrante del hogar con edad comprendida entre los 4 y los 17 años que se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria. Si bien la educación de las personas del hogar hace a la calidad de vida del mismo, el foco del estudio es valorar dentro de la población objeto de estudio los requerimientos de una vivienda y las condiciones en que viven esos potenciales beneficiarios.

¹³ Entre estas consideramos: (1) todos los indicadores utilizados tienen el mismo peso en la medición, (2) considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tiene uno, dos ó tres NBI, (3) considera igualmente pobre a un hogar en donde hay 1 ó más niños que no asisten a la escuela y (4) por facilidades de medición se privilegia a los indicadores de vivienda.

Si se tiene en cuenta las diferentes dimensiones que hacen al indicador, la carencia crítica que combina el acceso a bienes básicos de confort (calefacción, conservación de alimentos y calentador de agua para baño) es la que presenta mayor peso relativo (17,71% siendo peor la condición para quienes viven solas). Le sigue en importancia el indicador de vivienda decorosa (materialidad, espacio habitable y espacio apropiado para cocinar) que caracteriza al 14,71% de los hogares analizados, resultado nuevamente desventajoso para quienes no cuentan con cohabitantes en la vivienda.

Esta información genera insumos que validan el supuesto de que las personas mayores que viven solas se enfrentan, para todas las dimensiones analizadas, a peores condiciones en comparación con quienes lo hacen acompañadas. Esto podría estar relacionado con asumir los gastos y acceso a los bienes de forma individual en comparación con quienes lo hacen con más personas, que lo podrían hacer de forma colectiva.

De forma de visualizar el índice en su completitud, se presenta la Tabla 5 con las estimaciones realizadas según: el hogar no presente ninguna NBI, tenga una NBI, dos o más pero no todas y carencia en todas las dimensiones analizadas. Es importante resaltar que con este método se considera pobre a aquella persona que pertenece a un hogar donde se tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación¹⁴.

Tabla 5. Necesidades básicas insatisfechas para el universo potencial de personas a inscribirse, de 65 y más años - según vivan solas o acompañadas – En %

NBI	Viven acompañados	Viven solos	Total
Ninguna	78,44	62,19	74,82
Tienen una	15,75	22,14	17,19
Tiene más de una, no todas	5,70	15,46	7,87
Todas	0,11	0,21	0,13
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

Como se observa, el 74,82% de los hogares objeto de estudio no presenta ninguna NBI. Para quienes tienen al menos una, no resulta homogénea dicha distribución. Mientras que el 17,19% presenta una, 7,87% tiene más de una pero no todas y tan solo el 0,13% presenta carencia en todas las dimensiones consideradas -clasificando estos últimos como pobres extremos-. Es de interés la distinción según las personas vivan solas o acompañadas ya que, para quienes lo hacen solas, el 22,14% tiene una NBI mientras que quienes lo hacen acompañadas este valor es menor (15,75%). Por otro lado, es notoria la diferencia para los que tienen más de una pero no todas ya que, los hogares unipersonales casi triplican (15,46%) en carencias al otro colectivo (5,70%).

El resultado presentado en cuanto al índice de las NBI y la desagregación por las dimensiones analizadas anteriormente, se condicen con la hipótesis planteada respecto de que las personas de 65 años y más que viven solas se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad respecto quienes no, siendo relevante tener en

¹⁴ Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina - Entrelíneas de la Política Económica Nº 26 - Año 4 / agosto de 2010

cuenta dicha información por parte de los hacedores de políticas públicas al momento de la toma de decisiones, para priorizar la población más vulnerable, al menos en lo que refiere al acceso de la vivienda.

Al analizar la apertura de las NBI por región – Montevideo, Canelones, resto del país- se muestra que para quienes no presentan *ninguna*, la distribución resulta similar entre las regiones siendo Montevideo y Canelones quienes se encuentran en una situación más favorable:

Tabla 6. Necesidades básicas insatisfechas para el universo potencial de personas a inscribirse, de 65 y más años por región de residencia – En %

NBI	Región			Total
	Montevideo	Canelones	Resto país	
Ninguna	80,19	74,64	70,19	74,82
Tienen una	15,1	18,65	18,56	17,19
Tiene más de una	4,71	6,71	10,96	7,87
Todas	0,00	0,00	0,28	0,13
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

Por otro lado, para quienes presentan *una carencia crítica*, Canelones y el resto del país encuentran el mayor peso relativo (18,65% y 18,56% respectivamente). Para la categoría *tiene más de una*, es también en Canelones (6,71%) y resto de país (10,96%) donde se encuentran las peores condiciones en comparación con Montevideo (4,71%). Esto nos indica que la pobreza, bajo el método utilizado en el presente análisis, y para este colectivo, se encuentra concentrada sobre todo en el resto del país.

Con la información disponible, se podría concluir que sería en Montevideo donde el contexto de vida de la población objetivo se encuentra en mejores condiciones que Canelones y resto del país, situación que podría estar explicada por el nivel de urbanización que conlleva a un mayor acceso de los servicios básicos.

Finalmente, en la Tabla 7 se presentan las NBI según sexo. Se destaca que son los varones quienes se encuentran en peores condiciones para todas las categorías de análisis. El resultado obtenido va en línea con el analizado para el censo 2011¹⁵ donde se denota la masculinización en términos de carencias críticas para toda la población.

¹⁵ Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. Fascículo 1 – Las necesidades básicas insatisfechas a partir del censo 2011

Tabla 7. Necesidades básicas insatisfechas para el universo potencial de personas a inscribirse, de 65 y más años según

NBI	sexo – En %		Total
	Hombre	Mujer	
Ninguna	65,07	78,50	74,82
Tienen una	20,24	16,03	17,19
Tiene más de una	14,22	5,47	7,87
Todas	0,47	0,00	0,13
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

Al analizar cómo se distribuyen por sexo estas dimensiones, poco más de tres cuartas partes de las mujeres (78,50%) no presentan *ninguna NBI* mientras que el 16,03% tienen una. Esto no ocurre para el caso de los varones donde el 65,07% no presenta *ninguna*, alcanzando 20,24% los que *tienen una* y 14,22% tienen *más de una* –casi el triple que el guarismo encontrado para las mujeres (5,47%)–.

Resulta de interés considerar este resultado para futuras investigaciones, pues si bien se encuentra una situación de envejecimiento feminizado, dentro del universo potencial son los varones quienes se encuentran en peores condiciones de vida que las mujeres. Se torna interesante indagar para comprender respecto a si esta estructura se encuentra relacionada con estrategias de vida, componentes culturales, vinculación con redes familiares y sociales, ayudas de otros familiares, etc.

En síntesis:

Al analizar las NBI para quienes tienen 65 y más años se encuentran que:

- Para todas las dimensiones consideradas, quienes viven acompañadas se encuentran en mejores condiciones que quienes lo hacen solas
- Tres de cada cuatro personas no presenta ninguna NBI. Casi dos de cada diez presenta una y una persona de cada diez tiene más de una pero no todas. Es decir, siguiendo esta metodología, aproximadamente dos de cada diez personas clasificarían como pobres.
- Según la región, Montevideo es la que se encuentra siempre en condiciones más favorables que el resto del país. Esto nos indica que la pobreza para este colectivo, bajo el método utilizado en el presente análisis, se encuentra concentrada sobre todo en el interior del país.
- Según sexo, son los varones quienes se encuentran en peores condiciones para todas las categorías de análisis. El resultado obtenido va en línea con el analizado para el censo 2011 respecto a la masculinización en términos de carencias críticas.

3. Comentarios finales

Los estudios a nivel internacional y de la región muestran que el aumento de las personas mayores y la extensión en la expectativa de vida exponen a un logro importante de longevidad en los seres humanos. En este contexto, los Organismos Internacionales que promueven el derecho a un envejecimiento digno instan a los países del mundo y de la región a planificar acciones en el acceso a derechos de las personas mayores.

Uruguay se encuentra inmerso dentro de un escenario de país envejecido por lo cual, siguiendo las recomendaciones del Segundo Plan de Envejecimiento y Vejez 2016-2019, se vuelve necesaria la realización de estudios que problematizan desde un lugar crítico las políticas públicas, buscando encontrar caminos de mejora en el bienestar y salud de este grupo poblacional.

El Programa de Soluciones Habitacionales para Jubilados y/o Pensionistas del BPS procura el acceso a una alternativa habitacional, contando en la actualidad con aproximadamente 7.928 personas usuarias¹⁶. No obstante, el programa concentra poco más de la mitad de su población en el tramo de 75 años y más debido, fundamentalmente, a la forma de ponderación que se establece en el acceso a la vivienda.

Del estudio proyectado de población potencial a inscribirse al PSH, que a priori cumplen con los requisitos normativos de inscripción, se pudo concluir que el universo potencial se corresponde con 49.339 personas, de las cuales, 17.453 (35,37%) se encuentran en el tramo de 18 a 64 años y 31.886 (64,63%) se concentran en las edades de 65 años y más. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, del total de potenciales inscriptos tan solo 13.315 (26,98%) se corresponden con las edades de 75 años y más. Este dato no es menor en el entendido de que podría haber una alta demanda de población joven que el Programa en la actualidad no sería capaz de absorber debido, sobre todo, a como ponderan las diferentes dimensiones en el baremo que se utiliza para el acceso a una alternativa habitacional. Además, el otorgamiento de la solución habitacional está restringido a la oferta concreta de viviendas u otras modalidades de solución, siendo necesario re pensar este u otros programas que habilitan el derecho a la vivienda en el país.

Por otro lado, al realizar el análisis de vulnerabilidad del universo potencial, son los varones los que se encuentran en peores condiciones en comparación con las mujeres, quienes predominan dentro de las potenciales personas inscriptas -resultado que va en línea con otros análisis realizados respecto a las NBI-. Este resultado habilita una línea de investigación interesante que no ha sido abordada en el presente trabajo, la cual refiere a indagar respecto a si esta estructura se encuentra relacionada con estrategias de vida, componentes culturales, vinculación con redes familiares y sociales, ayudas de otros familiares, etc.

Asimismo, la distinción entre regiones nos indica diferencias importantes según las personas residan en Montevideo o el interior del país. Este dato se torna relevante en el entendido que quizás haya otras redes por tejer, sobre todo en el interior del país, que podrían mejorar la calidad de vida de este colectivo. Además, nos

¹⁶ Este dato refiere a febrero 2021.

invita a re pensar desde estrategias territoriales, y en articulación con otros organismos estatales, si el acceso al Programa debería, entre otras dimensiones, ser igual para todas las regiones del territorio.

Por último, cobra interés reflexionar sobre ciertos aspectos relacionados al Programa tanto en lo que refieren a los recursos con los que se cuenta, así como las condiciones de elegibilidad de las personas usuarias, las cuales parecen estar dadas principalmente por los procedimientos administrativos de la política misma (el baremo utilizado para el otorgamiento). La modalidad en la medición aplicada parecería ser el “verdadero” factor de elegibilidad de quienes son usuarias, quizás porque la adjudicación, en última instancia, es controlada a través de este instrumento. Esto es significativo ya que, la modificación del instrumento reglamentario de carácter administrativo podría resultar más sencillo que la modificación de una Ley, pudiendo contemplar -o ponderar- diferente alguna de las dimensiones establecidas en la valoración, acompasando al modelo de envejecimiento actual.

4. Bibliografía

MIDES – INMAYORES (2016) *Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019*. Recuperado en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/946/segundo%20plan-nacional-de-envejecimiento.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

OEA (2015) *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* - Recuperado en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp#:~:text=El%20objeto%20de%20la%20Convenci%C3%B3n,y%20participaci%C3%B3n%20en%20la%20sociedad.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Ageing 2015 (ST/ESA/SER.A/390)*. Recuperado en: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015_Report.pdf

COSTO ASOCIADO A LA POLÍTICA DE PASIVIDADES MÍNIMAS ESTABLECIDA POR DECRETO EN 2020

Actualización

Costo asociado a la política de pasividades mínimas establecida por decreto en 2020

Asesoría Económica y Actuarial
Actualización
Mayo 2021

Resumen

El presente trabajo cuantifica el costo en el año 2020 de la política de pasividades mínimas establecidas por decreto, incluyendo el costo asociado a jubilaciones y pensiones por fallecimiento.

Palabras claves: *mínimos por Decreto, pasividades mínimas, jubilaciones, pensiones por fallecimiento.*

1. Introducción

A partir del año 2007, priorizando el aumento de las prestaciones correspondientes a los afiliados de menores recursos, se comenzaron a realizar aumentos de los mínimos jubilatorios a través de la vía de decretos.

Desde ese año a la fecha se han emitido decretos anualmente que fijan montos mínimos de pasividades en términos de BPC¹ con las siguientes características:

- Se establece el monto mínimo de las jubilaciones y pensiones por sobrevivencia servidas por el Banco de Previsión Social, otorgadas al amparo del régimen general de pasividades vigente a la fecha de sanción de la Ley N° 16,713 de 3 de setiembre de 1995 y normas modificativas.
- Se excluye:
 - Los jubilados que perciban otra pasividad en el Banco de Previsión Social, cuando la suma de sus montos supere el mínimo indicado en el artículo anterior.
A partir del decreto que entra en vigencia en julio de 2017, se adiciona para verificar la suma de los montos de pasividades la jubilación percibida por el régimen de ahorro individual.
 - Los jubilados no residentes en el país.
 - Los jubilados amparados a convenios internacionales, cuyo cómputo jubilatorio se integre con menos del 50% (cincuenta por ciento) de servicios de afiliación al Banco de Previsión Social.
 - Los jubilados amparados a la acumulación de servicios dispuesta por la ley N° 17.819 de 6 de setiembre de 2004, cuyo cómputo jubilatorio se integre con menos del 50% (cincuenta por ciento) de servicios de afiliación al Banco de Previsión Social.

¹ Base de Prestaciones y Contribuciones.

- Los pensionistas que integren hogares cuyo ingreso promedio por integrante, por todo concepto, supere las 3 (tres) Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) por mes. Para este tope, no se considerarán las asignaciones familiares, el subsidio a la vejez (ley N° 18.241 de 27 de diciembre de 2007), ni el subsidio por desempleo cuando la causal que lo genere sea el despido del trabajador.
- Los pensionistas menores de sesenta y cinco años de edad.
- En caso de pasividades múltiples, cuyo importe acumulado no supere el mínimo que se fija, la diferencia hasta alcanzar al mismo se acreditará en la jubilación, o en la de mayor monto.
- El beneficio de prima por edad no se tomará en cuenta para la aplicación del mínimo establecido.

A continuación se presentan los distintos decretos² y los montos fijados por ellos.

Decreto	Vigencia	Monto mínimo en BPC	Monto mínimo en \$
370 / 007*	1º setiembre 2007	1 BPC	1,636
415 / 008	1º de julio 2008	1,25 BPC	2,219
521 / 008	1º de julio 2009	1,5 BPC	2,916
283 / 010	1º de octubre 2010	1,75 BPC	3,607
	1º de julio 2011	2 BPC	4,452
189 / 012	1º de julio 2012	2,25 BPC	5,438
317 / 013	1º de julio 2013	2,375 BPC	6,170
	1º de julio 2014	2,5 BPC	7,048
190 / 015	1º de julio 2015	2,625 BPC	8,012
233 / 016	1º de julio 2016	2,6875 BPC	8,976
256 / 016	1º de agosto 2016	2,75 BPC	9,185
317 / 017	1º de julio 2017	2,85 BPC	10,291
232 / 018	1º de julio 2018	2,925 BPC	11,255
232 / 018	1º de julio 2019	3 BPC	12,462
188/020	1º de julio 2020	3,05 BPC	13,783

² * Si bien existen mínimos por decreto desde el año 2007, no se realiza el cálculo de ese año por ser solo 4 meses de costo.

2. Evolución de los mínimos por Decreto.

Tal como se presentó, los mínimos por decreto presentan aumentos diferenciales año a año expresados en BPC. Si bien el valor de la BPC es único por año, dado que los nuevos mínimos se fijan en julio (excepto 2010 en la cual se estableció en octubre y 2016 en agosto), en un mismo año conviven dos importes asociados a este mínimo.

Cuadro 1: Mínimos por Decreto

	Enero - Junio	Julio - Diciembre
2007	-	1,636
2008	1,775	2,219
2009	2,430	2,916
2010 (1)	3,092	3,607
2011	3,896	4,452
2012	4,834	5,438
2013	5,846	6,170
2014	6,695	7,048
2015	7,630	8,012
2016 (2)	8,768	9,185
2017	9,930	10,291
2018	10,967	11,255
2019	12,150	12,462
2020	13,557	13,783

(1) Enero - Setiembre y octubre a diciembre

(2) Agosto a diciembre

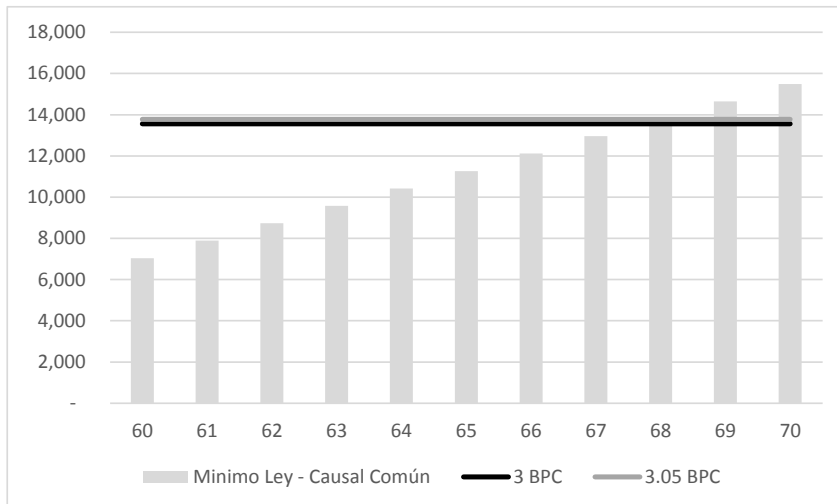
Fuente: Elaboración propia.

Estos evolucionan no solo por la variación de la BPC, la cual varía generalmente por el índice de Precios al Consumo sino también, como se vio anteriormente en cada decreto crece la cantidad de BPC a la cual corresponde dicho mínimo.

A medida que los distintos mínimos por decreto evolucionan, van superando los mínimos jubilatorios establecidos por la Ley N° 16.713.

La Ley N° 16.713 establece mínimos diferenciales por causal, estableciendo un mínimo para la causal invalidez y edad avanzada y otro para la causal común, en este último caso el importe establecido es diferencial por edad. Los siguientes gráficos cotejan los mínimos al año 2020, analizándose de forma comparada los mínimos por decreto respecto a la causal común y luego a invalidez y edad avanzada.

Gráfico 1: Mínimos de Decreto y Causal Común Ley N°16.713
 En términos corrientes
 Año 2020

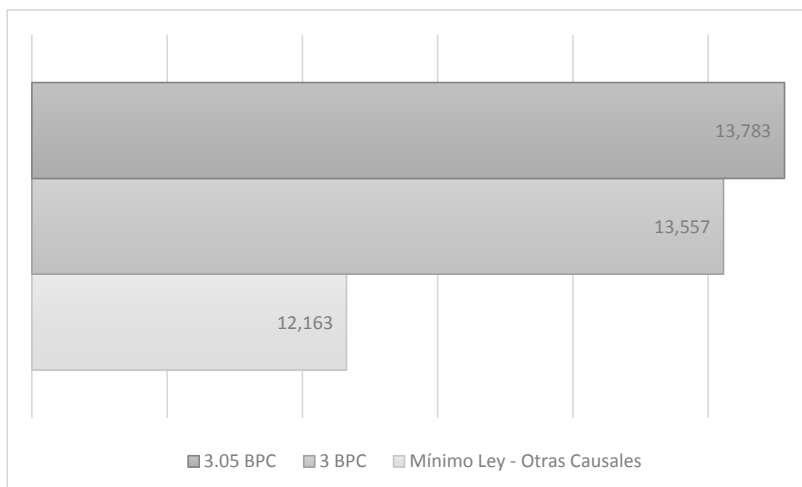


Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que el mínimo por decreto en 2020 supera los importes mínimos por causal común de Ley N° 16.713 para las edades menores a 68 años.

Esto no ha sido siempre así ya que, como se explicitó anteriormente, los mínimos por decretos tienen aumentos diferenciales año a año que superan los aumentos aplicados a los mínimos de Ley, los cuales desde la entrada en vigencia de la ley crecen siempre por la variación del Índice Medio de Salarios.

Gráfico 2: Mínimos de Decreto y Causales Edad Avanzada e Invalidez Ley N° 16.713
 En términos corrientes
 Año 2020



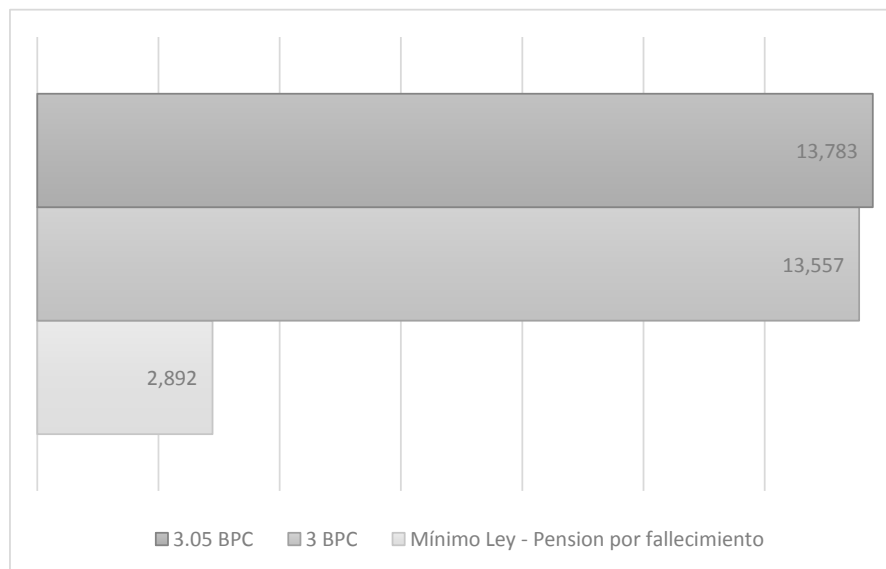
Fuente: Elaboración propia

Los valores mínimos por decreto del año 2020 superan los valores mínimos de las causales invalidez y edad avanzada. El incremento es superior en 11.46% respecto al mínimo vigente entre enero y junio (3 BPC) y 13.32% respecto al mínimo de julio a diciembre (3.05 BPC).

En el caso de las pensiones por fallecimiento el mínimo jubilatorio establecido por Ley es sensiblemente inferior al mínimo establecido para las jubilaciones, por lo que este es superado por la vigencia del decreto casi desde la implementación de los mismos.

Cabe resaltar que el mínimo establecido por Ley aplica a todas las pensiones por fallecimiento, mientras que el mínimo establecido por decreto lo hace solo con aquellas de 65 años o más y que pertenecen a hogares de menores recursos.

Gráfico 3: Mínimos de Decreto y Pensión Fallecimiento Ley N°16.713
En términos corrientes
Año 2020



Fuente: Elaboración propia

3. Metodología

Se parte del listado de todos los jubilados y pensionistas por fallecimiento que percibieron aumentos a mínimo de decreto para el periodo 2008-2020 proporcionado por el Centro de Desarrollo de Prestaciones.

A partir de allí se identifica la trayectoria a mínimo de las distintas personas que perciben mínimo por decreto a 2020.

En el caso de las jubilaciones, los importes a utilizar para realizar el análisis incluyen todos aquellos beneficios que consideran Prestaciones Económicas para realizar el ajuste a mínimo. Desde julio 2017 y hasta julio 2020, se adiciona en esta comparación los importes correspondientes a rentas AFAP.

Dado que los decretos fijan los aumentos a julio de cada año (excepto para 2010 que se establece a partir del mes de octubre, y para 2016 que se establece también a agosto), se calcularán dos costos de decreto diferentes por año para cada semestre.

$$\text{Costo Decreto} = \text{Costo Primer Semestre} + \text{Costo Segundo Semestre}$$

El **costo para el segundo semestre** se determina como la diferencia entre el importe a mínimo de decreto de cada año y el importe de esa jubilación al mes inmediatamente anterior a otorgarse el nuevo mínimo, por la cantidad de meses que se paga dicho importe. Es decir, si la persona cobro durante todo el semestre dicha diferencia se multiplica por 6, en caso de que la persona haya fallecido dentro de los meses siguientes al aumento, solo se consideran los meses en los que se le pago.

Cabe aclarar que las dos formas de dejar de percibir el mínimo por decreto se encontrarían asociadas al fallecimiento de la persona o a que la persona comience a cobrar otra prestación y por la suma de ambos montos pierda el beneficio establecido por decreto. En este estudio solo contemplaremos las bajas asociadas a la primer situación por no contar con información asociada a la perdida de beneficio dentro del año de otorgado el mínimo.

El **costo del primer semestre** se determina como la diferencia generada por el incremento del decreto en el segundo semestre del año anterior revaluada al año al que estoy calculando el costo.

Para completar el análisis se adiciona las altas jubilatorias otorgadas a mínimo de decreto en el segundo semestre de 2020 dado que estas no están contempladas en el listado inicial.

Finalmente, buscando estimar el costo de manera más exacta se incorpora al costo de los mínimos por decreto el costo generado por aquellas jubilaciones que acceden a una jubilación a mínimo por decreto a un año pero al año siguiente pierden el derecho al nuevo mínimo.

Se entiende que, si bien la persona no percibe un nuevo mínimo, hasta su fallecimiento percibirá el mínimo obtenido anteriormente, por lo que contribuye con el egreso asociado a los mínimos por decreto de años posteriores.

Si bien, este mínimo podría perderse al acceder a una nueva jubilación, no se incorpora dicho supuesto al estudio dado que no se tiene información para determinar tal situación.

En el caso de las pensiones, el cálculo se realiza con la misma lógica que las jubilaciones, con la diferencia de que el primer valor a considerar se toma tal cual surge de los datos, dado que no se cuenta con información para calcular el sueldo básico de pensión.

4. Resultados

Se presentan a continuación los principales resultados extraídos del estudio realizado. Se analizarán primero las cantidades, para luego presentar el resultado monetario asociado a las jubilaciones y pensiones por fallecimiento.

4.1 Cantidad de Jubilaciones y Pensiones por Fallecimiento

El Cuadro 1 presenta el total de pasividades a mínimo por Decreto en el año 2020.

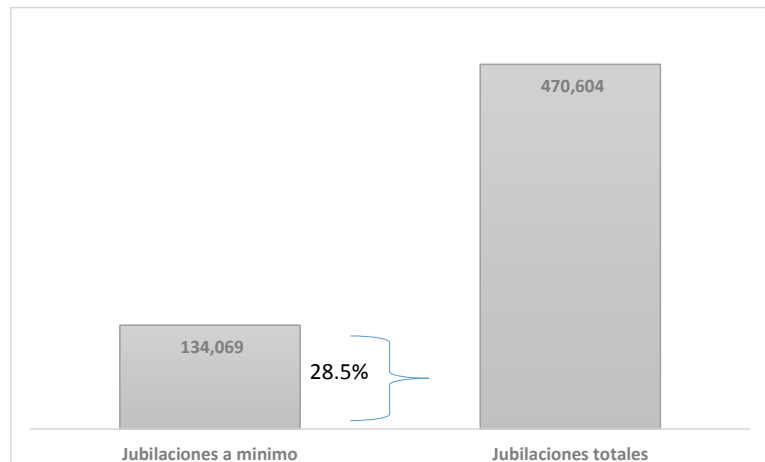
Cuadro 1: Pasividades a mínimo por decreto

Jubilaciones	134,069
Pensiones por fallecimiento	12,029
Total	146,098

Fuente: Elaboración propia

En el año 2020 se otorgaron 146.098 pasividades a mínimo por decreto, de las cuales 134.069³ (91.8%) corresponden a jubilaciones y 12.029 (8.2%) a pensiones por fallecimiento.

Gráfico 4: Cantidad de jubilaciones totales y a mínimo por decreto – Año 2020



Fuente: Elaboración propia

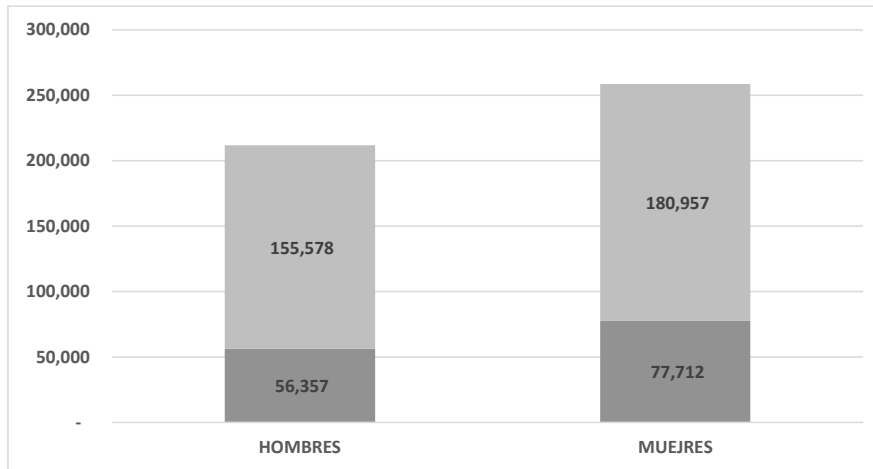
Si se compara el total de jubilaciones a mínimo por decreto en 2020 respecto al promedio de jubilaciones de ese mismo año se puede observar que, de 470.604 jubilaciones totales las jubilaciones a mínimo representaron el 28.5%. Siendo este el año con mayor porcentaje de este tipo de jubilaciones desde la entrada en vigencia de los decretos.

³ Esta cantidad puede ser levemente menor ya que al momento de realizar el documento se consideran todas las altas a mínimo las cuales luego al adicionar la información de la jubilación de ahorro podrían llegar a perder el mínimo otorgado.

El total de jubilaciones del año 2020 se compone por 258,669 jubilaciones para el sexo femenino y 211.935 para el sexo masculino, representando el 55% y 45% del total respectivamente.

Estudiando la discriminación por sexo dentro de las jubilaciones a mínimo por decreto, se deduce que del total de 134.069 jubilaciones, 56.357 corresponden a hombres y 77.712 a mujeres, siendo 42% y 58% respectivamente.

Gráfico 5: Cantidad de jubilaciones totales y a mínimo por decreto – Por Sexo
Año 2020



Fuente: Elaboración propia

La cantidad de jubilaciones a mínimo de hombres ascendió a 56.357 en el año 2020, representando el 26.6% del total de jubilaciones de ese sexo. En el caso de las jubilaciones a mínimo asociadas al sexo femenino las mismas ascendieron a 77.712, representando el 30.0% de las jubilaciones percibidas por mujeres en el año 2020.

Lo anterior se puede observar calculando la Relación de masculinidad, indicador que representa la cantidad de hombres presentes en el colectivo estudiado por cada 100 mujeres.

Cuadro 2: Relación de masculinidad

Jubilaciones a mínimo	72.52
Jubilaciones sin mínimo	85.98
Jubilaciones Totales	81.93

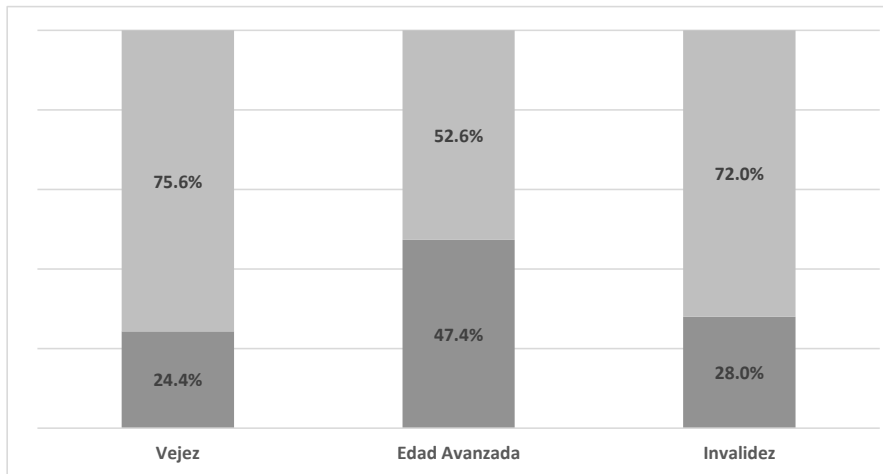
Fuente: Elaboración propia

Se observa que, mientras en las jubilaciones totales existen 81.93 hombres por cada 100 mujeres, en las jubilaciones a mínimo este indicador es menor ubicándose en 72.52, lo que evidencia nuevamente que en las jubilaciones a mínimo por decreto existen menos hombres que en las jubilaciones totales.

En cuanto al análisis por causal se destaca que, el total de jubilaciones del año 2020 se compone de 329.683 jubilaciones asociadas a la causal vejez, 73.921 a edad avanzada y 66,999 a invalidez, representando el 70.1%, 15.7% y 14.2% respectivamente.

Al analizar esta composición dentro de las jubilaciones a mínimo surge que la composición por causal es similar a la composición de las jubilaciones totales. En estas jubilaciones la causal vejez representa el 59.9%, la causal edad avanzada el 26.1% y por último la causal invalidez el 14.0%.

Gráfico 6: Cantidad de jubilaciones totales y a mínimo por decreto – Por Causal
Año 2020

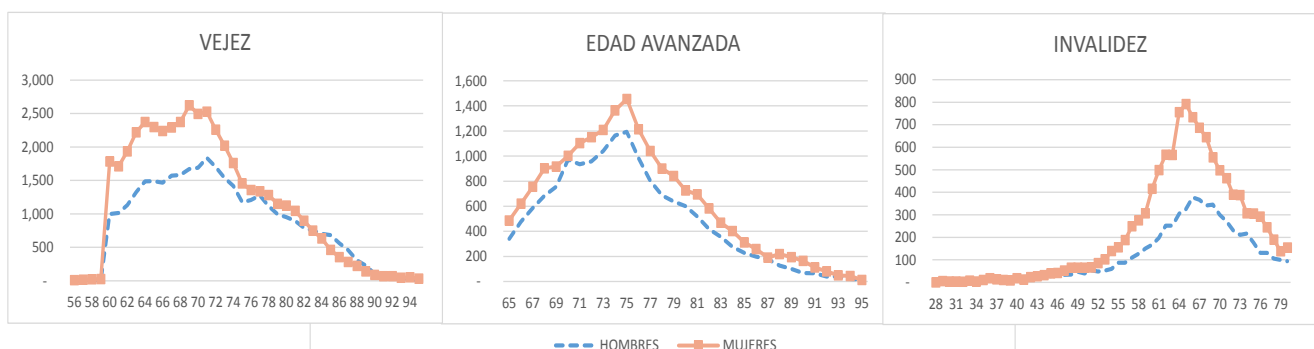


Fuente: Elaboración propia

Las jubilaciones a mínimo de la causal vejez ascienden a 80,293 jubilaciones representando el 24.4% del total de esa causal. En la causal edad avanzada, las jubilaciones ajustadas a mínimo por decreto ascienden a 35,003 representando el 47.4%, siendo esta la causal con mayor participación de estas jubilaciones. Para la causal invalidez las jubilaciones a mínimo se ubican en 18,773 representando el 28.0%.

Concluyendo el análisis descriptivo de la cantidad de jubilaciones a mínimo, se analizara la distribución de las jubilaciones a mínimo por edad, dada las características de las jubilaciones se discriminara el análisis por sexo y por causal.

Gráfico 7: Distribución de jubilaciones a mínimo por decreto por edad
Año 2020



Fuente: Elaboración propia

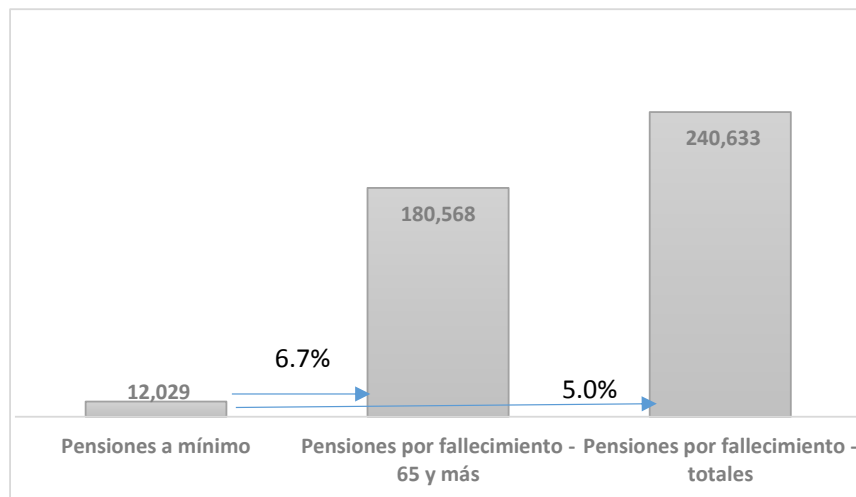
Para la causal vejez se observa que, para todas las edades hasta los 82 años y a partir de los 91, la cantidad de mujeres que perciben jubilaciones a mínimo superan a los hombres. La mayor brecha se ubica a los 69 años, donde hay 952 jubilaciones a mínimo más percibidas por mujeres, esta también es la edad de mayor cantidad de jubilaciones percibidas a mínimo por este sexo, 2.622. En cambio en los hombres la edad de mayor participación son los 71 años, donde existen 1836 jubilaciones a mínimo. Desde los 82 años y hasta los 90, la cantidad de jubilaciones a mínimo del sexo masculino supera a las del sexo femenino.

Para la causal edad avanzada, las jubilaciones a mínimo del año 2020 de las mujeres superan a las de los hombres para todas las edades. La mayor diferencia se visualiza a los 75 años, donde hay 262 jubilaciones a mínimo más de mujeres. Esta edad también coincide con la mayor cantidad de mujeres que perciben jubilaciones a mínimo, 1.455. En los hombres este punto máximo se encuentra también a los 75 años donde hay 1.193 jubilaciones a mínimo.

Finalmente, para la causal invalidez la diferencia por edad se comienza a percibir claramente desde los 52 años, incrementándose hasta los 65 años, donde las jubilaciones a mínimo de las mujeres superan en 467 las de los hombres. Como en las causales anteriores, la edad con mayor brecha es la que presenta la mayor cantidad de jubilaciones del sexo femenino a mínimo, 792, mientras que en los hombres el máximo se da a los 66 años, con 377 jubilaciones a mínimo.

A continuación, se analizarán las pensiones por fallecimiento.

Gráfico 8: Cantidad de pensiones totales, mayores de 65 y a mínimo por decreto – Año 2020



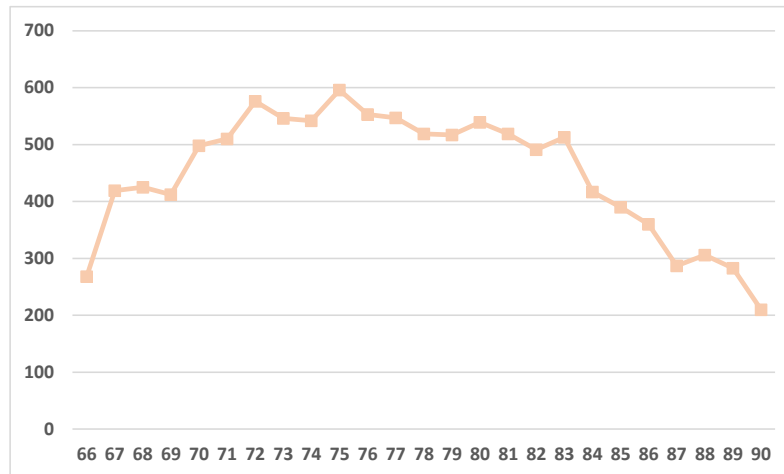
Fuente: Elaboración propia

Al observar esta relación para las pensiones por fallecimiento se visualiza que, en el año 2020 la cantidad promedio ascendió a 240.633, representando las pensiones a mínimo por decreto el 5.0%. Al realizar la comparación respecto a las pensiones por fallecimiento de aquellas personas de 65 y más años las prestaciones analizadas representan el 6.7%.

Dadas las características de esta prestación la misma es principalmente femenina, por ello de las 12.029 pensiones por fallecimiento a mínimo en el año 2020, el 98.4% corresponden al sexo femenino.

Si se observa la distribución por edad, por un periodo de 10 años comprendido desde los 71 hasta los 81 años, la cantidad de pensiones por fallecimiento a mínimo por decreto superan las 500 prestaciones con estas características por edad.

**Gráfico 9: Distribución de pensiones por fallecimiento a mínimo por decreto por edad
Año 2020**



Fuente: Elaboración propia

La distribución mediana se alcanza a los 78 años, donde se llevan acumuladas 6,411 pensiones a mínimo por fallecimiento, mientras que la edad donde se presentan la mayor cantidad de pensiones con estas características son los 75, donde se pagan 596 pensiones con estas características.

4.2 Costo asociado a las Jubilaciones y Pensiones por Fallecimiento

Tal como se explicó en el capítulo metodológico, el costo asociado a las jubilaciones que van a mínimo surge de la diferencia entre el valor de la jubilación otorgada y el valor que le hubiera correspondido si dicha jubilación no era elevada a mínimo de decreto.

Primero, se analizara el costo asociado a las jubilaciones para luego pasar a las pensiones por fallecimiento.

4.2.1 Costo asociado a las Jubilaciones a mínimo de decreto

El siguiente cuadro presenta el costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto y el total de egresos por jubilaciones del año 2020.

Cuadro 3: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2020 y egresos totales de jubilaciones

	\$	USD
Costo asociado a las jubilaciones elevadas a mínimo de decreto en el año 2020	4,557,368,997	108,474,555
Egresos por jubilaciones totales en el año 2020	144,309,107,991	3,434,847,226

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

En base a la metodología descrita el costo asociado a las jubilaciones a mínimo por decreto en el año 2020 ascendió a 4,557.4 millones de pesos equivalente a 108.5 millones de dólares.

El total de egresos del año 2020 asociado a todas las jubilaciones se ubicó en 144,309 millones de pesos, lo que en dólares represento 3,434.8 millones de dólares.

Se evidencia así que, el ingreso extra asociado a las jubilaciones a mínimo por decreto representa 3.2% de los egresos totales.

Cuadro 4: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2020 - Por Sexo

	\$	USD
Hombres	1,962,767,773	46,717,823.51
Mujeres	2,594,601,224	61,756,731.37
Total	4,557,368,997	108,474,555

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

Al analizar el ingreso extra según sexo se visualiza que, el ingreso para los hombres se ubica en 1,962.8 millones de pesos mientras que para las mujeres es 2,594.6 millones de pesos, esto representa un 43.1% y 56.9% respectivamente.

Cuadro 5: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2020 y egresos totales de jubilaciones – Por Sexo

	Hombres	Mujeres	Total
A mínimo	1,962,767,773	2,594,601,224	4,557,368,997
Sin mínimo	69,379,985,934	70,371,753,060	139,751,738,995
Total	71,342,753,707	72,966,354,285	144,309,107,991

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

Sobre el ingreso total de jubilaciones por sexo, el ingreso extra asociado a hombres representa el 2.8%, y en el caso de las mujeres representa el 3.6%

Cuadro 6: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2020 - Por Causal

	\$	USD
Vejez	3,341,834,800	79,542,394.46
Edad Avanzada	730,894,681	17,396,764.49
Invalidez	484,639,516	11,535,395.93
Total	4,557,368,997	108,474,555

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

El costo asociado a las jubilaciones por causal vejez ascendió en 2020 a 3,341.8 millones de pesos, representando el 73.3% del egreso extra por decreto.

Luego le sigue la causal edad avanzada con 730.9 millones de pesos, constituyendo el 16.0%.

Finalmente, la causal invalidez acumula un egreso extra por decreto de 484.6 millones de pesos, representando el restante 10.6%.

Cuadro 7: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2020 y egresos totales de jubilaciones – Por Causal

	VEJEZ	EDAD AVANZADA	INVALIDEZ	TOTAL
A mínimo	3,341,834,800	730,894,681	484,639,516	4,557,368,997
Sin mínimo	108,727,442,068	14,806,995,206	16,217,301,721	139,751,738,995
Total	112,069,276,868	15,537,889,887	16,701,941,237	144,309,107,991

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

Al comparar el egreso extra con el monto total de jubilaciones del año 2020, se evidencia la mayor proporción en edad avanzada donde el costo extra asociado a las jubilaciones a mínimo (730.9 millones de pesos) representa 4.7% del egreso total (15,537.9 millones de pesos).

La que le sigue en peso es la causal vejez, en esta el costo asociado a las jubilaciones mínimas por decreto (3,341.8 millones de pesos) representa el 2.98% del total del egreso de esta causal (112,069.3 millones de pesos).

En última instancia se verifica que en la causal invalidez, el costo extra de las jubilaciones a mínimo (484.6 millones de pesos) representa el 2.9% del egreso total de dicha causal (16,701.9 millones de pesos).

Cuadro 8: Costo asociado a las jubilaciones a mínimo de decreto en el año 2020 - Por Tramos de edad

	\$	USD
20-29	627,773	14,942.27
30-39	4,691,594	111,669.38
40-49	19,332,759	460,158.58
50-59	56,898,038	1,354,287.82
60-69	795,742,743	18,940,278.91
70-79	2,358,279,524	56,131,799.25
80-89	1,186,200,777	28,233,966.01
más de 90	135,595,787	3,227,452.66
Total	4,557,368,997	108,474,555

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

Del estudio de la distribución por tramos de edad se observa que el tramo de 70 a 79 años es el que acumula el mayor egreso extra, 2,358.3 millones de pesos, contribuyendo en un 51.7% al total del egreso extra.

Luego le sigue el tramo de 80 a 89 años al representar un 26% del total y el tramo de 60 a 69 el cual representa un 17.5% del total.

Estos tres tramos descriptos representan el 95.2% del egreso extra total.

En el siguiente apartado se analiza el costo asociado a las pensiones por fallecimiento.

4.2.2 Costo asociado a las Pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto

El cuadro 9 presenta el egreso extra total asociado a las pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto y el costo total asociado a todas las pensiones por fallecimiento.

Cuadro 9: Costo asociado a las pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto en el año 2020 y egresos totales de pensiones por fallecimiento.

	\$	USD
Costo asociado a las pensiones por fallecimiento elevadas a mínimo de decreto en el año 2020	447,567,180	10,653,000
Egresos Total por Pensiones por fallecimiento en el año 2020	40,383,494,681	961,208,455

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

Se evidencia que el egreso extra por pensiones por fallecimiento elevadas a mínimo de decreto ascendió en 2020 a 447.6 millones de pesos, representando 10.7 millones de dólares.

Al comparar este egreso con el total de egreso de pensiones del año 2020, el cual ascendió a 40,383.5 millones de pesos, se refleja que el mismo representa el 1.1%.

Tal como se mencionó anteriormente, esta prestación es percibida casi que en su totalidad por mujeres.

Cuadro 10: Costo asociado a las pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto en el año 2020 - Por Sexo

	\$	USD
Hombres	4,260,620	101,411
Mujeres	443,306,560	10,551,588
Total	447,567,180	10,653,000

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

Es por ello que el cuadro anterior refleja que el 99% del costo extra corresponde a mujeres.

Finalmente, el siguiente cuadro presenta el costo por tramos de edad.

Cuadro 11: Costo asociado a las pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto en el año 2020 - Por Tramos de edad

	\$	USD
65-69	16,441,005	391,329
70-74	79,226,856	1,885,759
75-79	142,100,450	3,382,277
80-84	111,042,696	2,643,040
85-89	63,831,493	1,519,318
más de 90	34,924,680	831,278
Total	447,567,180	10,653,000

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

La distribución del costo por edad muestra que, al igual que en las jubilaciones, el tramo con mayor proporción es el de 70 a 79, representando el 49.5% del total. Al analizar este tramo en dos partes separando los de 70 a 74 y 75 a 79, se observa que la mayor contribución es la del grupo de 75 a 79, representado el 31.7%.

Seguido por el tramo de 80 a 84 el cual representa el 24.8% del costo total.

4.2.3 Costo consolidado: Jubilaciones y Pensiones por fallecimiento a mínimo de decreto – Año 2020

A continuación se presenta el egreso extra por ambas prestaciones.

Cuadro 12: Costo asociado a las jubilaciones y pensiones por fallecimiento elevadas a mínimo de decreto en el año 2020

	\$	USD
Jubilaciones	4,557,368,997	108,474,555
Pensiones por fallecimiento	447,567,180	10,653,000
Total	5,004,936,176	119,127,555

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

El cuadro anterior presenta que el costo total en el año 2020 asociado al mínimo por decreto ascendió a 119 millones de dólares. Se puede evidenciar que en dicho costo tiene un mayor peso el incremento asociado a las jubilaciones, el cual asciende a 108.5 millones de dólares representando el 91% del total del egreso extra, de forma complementaria el egreso extra asociado a las pensiones asciende a 10.7 millones de dólares.

Por último, se relaciona el egreso extra asociado a los mínimos por decreto con el Resultado operativo total del Organismo para el año 2020.

Cuadro 13: Resultado operativo total y egresos extra de prestaciones elevadas a mínimo de decreto - Año 2020

	\$	USD
Resultado operativo total	-28,313,483,243	-673,917,889
Egreso extra por mínimos de decreto	5,004,936,176	119,127,555

Valores en pesos constantes IMS promedio 2020

TC Promedio 2020 = 42.01

Se observa que el resultado operativo total del año 2020 ascendió a 28,313.5 millones de pesos en 2020, equivalente a 673.9 millones de dólares.

La participación del egreso extra derivado de la política de pasividades mínimas por decreto representó en dicho año, 17.7% del resultado operativo total.

5. Consideraciones finales

El estudio presentado analiza las jubilaciones y pensiones por fallecimiento que fueron elevadas a mínimo de decreto, cuantificando el costo en el año 2020.

Se evidencia que en el año 2020 la **cantidad de prestaciones a mínimo de decreto** ascendieron a **146,098**, correspondiendo 134,069 a jubilaciones y 12,029 a pensiones por fallecimiento, siendo la distribución 91.8% y 8.2% respectivamente.

Para contextualizar el estudio se compara con las jubilaciones totales, identificándose que las jubilaciones a mínimo representan un 28.5% del total del año, mientras que las pensiones por fallecimiento representan un 5%

de las pensiones por fallecimiento totales y un 6.7% de las pensiones por fallecimiento de aquellos de 65 y más años.

La distribución por sexo de las jubilaciones evidencia que las mujeres presentan mayor participación, 55%. Al comparar respecto a la cantidad total de jubilaciones por sexo, se identifica que las mujeres a mínimo representan el 30% de las jubilaciones femeninas, mientras que los hombres representan el 26.6% de las jubilaciones totales de este sexo.

La relación de masculinidad en las jubilaciones da cuenta que, en el año 2020 mientras en las jubilaciones totales existen 81.93 hombres por cada 100 mujeres, en las jubilaciones a mínimo este indicador es menor ubicándose en 72.52, lo que evidencia nuevamente que en las jubilaciones a mínimo por decreto existen menos hombres que en las jubilaciones totales.

En las pensiones por fallecimiento, el análisis por sexo carece de sentido dado las características que generan que a esta prestación accedan principalmente mujeres.

Del análisis por causal surge que las jubilaciones a mínimo se componen un 59.9% por la causal vejez, un 26.1% por la causal edad avanzada y por último un 14% por la causal invalidez.

Al comparar con el total de jubilaciones por causal, queda de manifiesto el gran peso que tienen aquellas jubilaciones a mínimo de edad avanzada en el total de esta causal, las que representan el 47.4%, mientras que las otras causales representan el 28% y 24.4%, invalidez y vejez respectivamente.

Finalmente, de la caracterización de las cantidades por edad se desprende que para las mayorías de las edades las mujeres presentan más cantidades que los hombres, evidenciándose las mayores brechas a diferentes edades según la causal.

En las pensiones por fallecimiento, se observa de la distribución por edad que la mediana se alcanza a los 78 años, donde se llevan acumuladas 6,411 pensiones a mínimo por fallecimiento.

El **costo total en el año 2020** asociado a la política de pasividades mínimas establecidas por decreto ascendió a **119 millones de dólares**. En dicho costo tiene un mayor peso el incremento asociado a las jubilaciones, el cual asciende a 108.4 millones de dólares representando el 91% del total del egreso extra, de forma complementaria el egreso extra asociado a las pensiones asciende a 10.7 millones de dólares

Al analizar el **costo generado por las jubilaciones** que se pagan a mínimo de decreto se puede observar que, para el año 2020, el egreso extra por mínimo de decreto asciende a **\$ 4,557.4 millones de pesos** a valores constantes de salarios de 2020, equivalente a **108.4 millones de dólares**. Tal como se explicó, cada decreto genera un aumento diferencial incrementando los importes por jubilaciones a mínimo de decreto año a año recogiendo en este costo todos los aumentos en la historia de la persona hasta llegar al año 2020.

Al estudiar dentro de las jubilaciones el peso de los egresos por mínimo de decreto en los egresos totales se observa que, en el año 2020 estos representaban el 3.2% de los egresos por jubilaciones.

Del desglose de los egresos por sexo se identifica que los mínimos por decreto de jubilaciones se constituyen en el año 2020, un 43.1% por egresos asociados al sexo masculino y un 56.9% al sexo femenino.

Dentro de los egresos totales de jubilaciones para los hombres, el egreso extra por mínimo de decreto representa el 2.8% en el año 2020. Para el mismo año este porcentaje asciende a 3.6% para el sexo femenino.

En el análisis por causal se observa que al año 2020, el egreso extra asociado a la causal vejez ascendió a 3,341.8 millones de pesos, seguido por la causal edad avanzada la cual presenta un costo de 730.9 millones de pesos y por la causal invalidez en la cual el costo asciende a 484.6 millones de pesos. Con respecto al total del egreso por causal, es el costo de edad avanzada el que presenta una mayor proporción: 4.7% del total del egreso.

Finalmente, en las jubilaciones, la distribución por edad da cuenta que la mayor participación en el costo se visualiza entre los jubilados de 70 a 79 años los cuales representan el 51.7% del costo total.

Del estudio del **costo de las pensiones por fallecimiento** surge que el mismo asciende en el año 2020 a **\$ 447.6 millones de pesos** a valores constantes de salarios de 2020, equivalente a **10.7 millones de dólares**. Este costo representa el 1.1% del egreso total de pensiones por fallecimiento.

El impacto total, considerando jubilaciones y pensiones menores de 65 en hogares de menores recursos sería entonces de **119.127.555 dólares para el año 2020**.

El análisis por edad evidencia que, al igual que en las jubilaciones, el tramo que acumula el mayor costo es el de 70 a 79 con el 49.5%, al dividir este grupo en 2 se observa que aquellos de 75 a 79 años representan el 31.7%.

En cuanto al importe del **resultado operativo del año 2020** se identifica que el egreso extra asociado a las prestaciones elevadas a mínimo por decreto **representa el 17.7%** del resultado total.