

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”<sup>1</sup>.

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 mayores<sup>2</sup>, 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).

---

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

<sup>2</sup> 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 2018<sup>3</sup> 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 años<sup>4</sup>.

## 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.

---

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

<sup>4</sup> Se analizaron datos del Padrón de Inscritos 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 2.415<sup>5</sup>. 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 vivienda<sup>6</sup>. 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 estudio<sup>7</sup>. 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 \$12.816<sup>8</sup>. 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.<sup>9</sup>

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.”<sup>10</sup>) 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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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”<sup>11</sup>, 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	Cantidad	%
No pertenecen	2.577.263	98.12
Universo potencial	49.339	1.88
Total	2.626.602	100

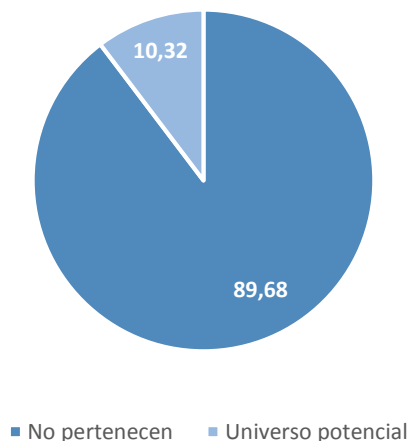
Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

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:

---

<sup>11</sup> 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)

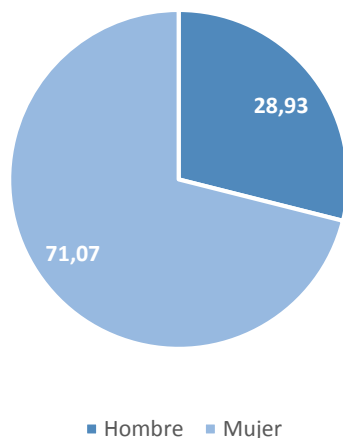
**Gráfico 1. Universo Potencial de personas que podrían inscribirse en relación al total de personas Jubiladas y pensionistas sobrevivencia de BPS - En %**



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
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

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.

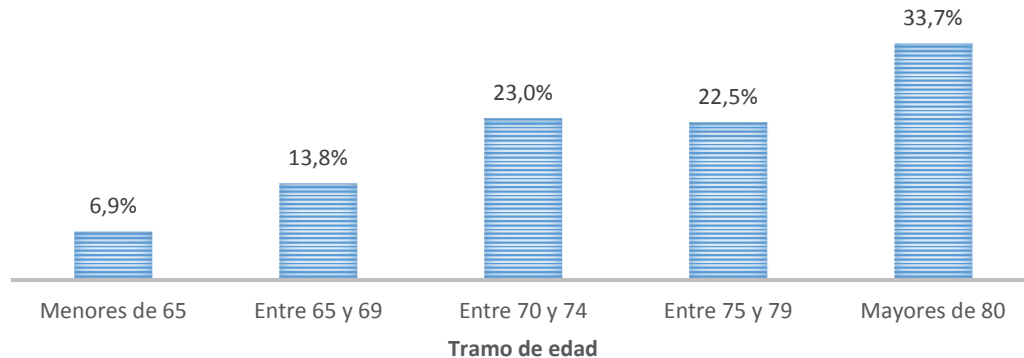
Al analizar la apertura por sexo, para los mismos tramos, nuevamente se refleja el predominio de las mujeres para las tres regiones estudiadas, siendo similar la proporción que representan estas tanto para Montevideo como para el resto del país.

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 aspectos<sup>12</sup>, 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:

**Gráfico 3 – Distribución de las personas usuarias del PSH por tramo de edad – En %**



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%).

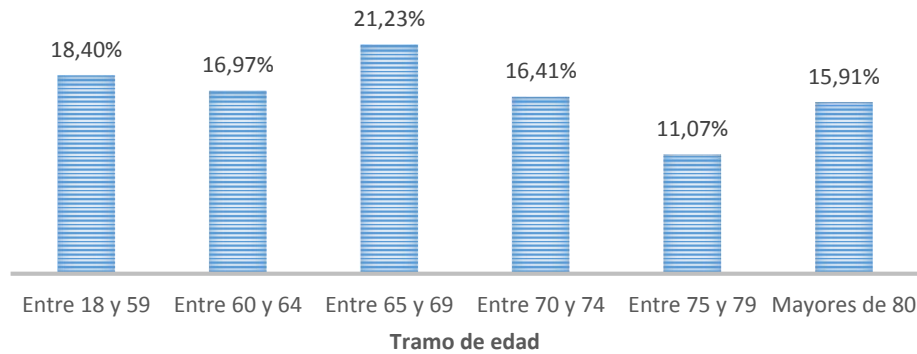
Este resultado reporta un dato significativo en cuanto se registra un alto porcentaje en los menores de 65 años (35,37%), comportamiento que podría estar explicado, como ya se ha referido, por el peso que tienen las pensiones sobrevivencia dentro de las personas más jóvenes, sobre representado por el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

<sup>12</sup> [https://www.bps.gub.uy/bps/file/8300/1/r.d.\\_n\\_24-13-2013\\_de\\_07.08.2013.pdf](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 %**

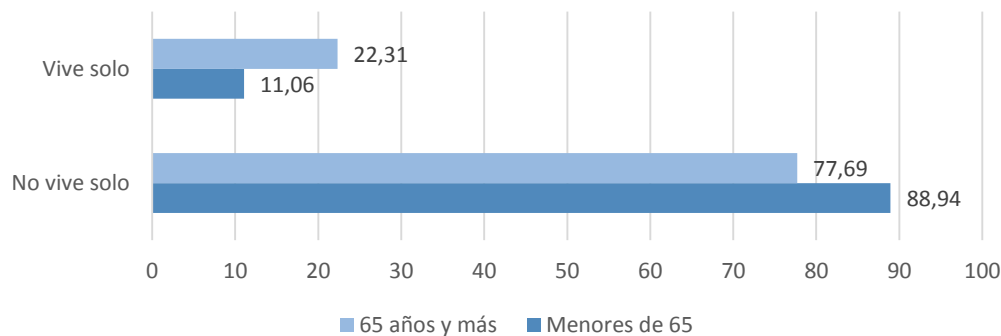


Fuente: Elaboración propia utilizando ECH 2018

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 limitaciones<sup>13</sup>, 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%
			<b>11,23%</b>	<b>22,53%</b>
			<b>14,71%</b>	
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%
			<b>2,64%</b>	
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%
			<b>2,64%</b>	
Energía electrica	Acceso a energía electrica	El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita.	0,64%	1,80%
			<b>0,90%</b>	
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%
			<b>14,50%</b>	<b>28,84%</b>
			<b>17,71%</b>	

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.

<sup>13</sup> 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 situación<sup>14</sup>.

**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

<sup>14</sup> 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 2011<sup>15</sup> donde se denota la masculinización en términos de carencias críticas para toda la población.

<sup>15</sup> 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 usuarias<sup>16</sup>. 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

---

<sup>16</sup> 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.](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](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015_Report.pdf)