

PROGRAMA SOLUCIONES HABITACIONALES.

DESCRIPCIÓN, HISTORIA Y EVOLUCIÓN.

Autores: SOC. ALEJANDRA GALLO
T.S. INÉS NUÑEZ

Programa Soluciones habitacionales. Descripción, historia y evolución.

Soc. Alejandra Gallo

T.S. Inés Nuñez

Análisis e investigaciones

Enero 2025

Resumen

Este artículo da cuenta de la historia y evolución del Programa de Soluciones Habitacionales del BPS (PSH) que nace como respuesta a un reclamo histórico de los jubilados y pensionistas. Se integra a los programas de Prestaciones Sociales del BPS marcando como prioridad dar respuesta a este colectivo sin acceso a la vivienda. En este recorrido de 37 años desde su creación, se examina cómo se ha transformado la atención a la vejez de mediados de los 80s para acá y que nuevas alternativas de soluciones se han implementado. Para cerrar se presentan cifras sobre el alcance del Programa y valoraciones de las personas usuarias.

Palabras claves: Programa de Soluciones Habitacionales, Prestaciones Sociales, Derechos, Vejez.

Introducción

En este artículo se describe el Programa Soluciones Habitacionales haciendo un breve recorrido por su historia y evolución. Con esa intención, primeramente, se hace referencia a aspectos contextuales que sirven para comprender su creación. Este no puede concebirse separado del contexto de su época, vinculado al avance del envejecimiento poblacional, la forma de atención a la vejez de la mitad de la década de los 80s y el clima político institucional de la apertura democrática.

Posteriormente, se relata una primera etapa del Programa, dividida en dos fases, los inicios y la consolidación. Los inicios dan cuenta del proceso normativo que da lugar a su estructura institucional e implementación, esto tiene como contracara la demanda de la sociedad civil organizada. La fase de consolidación consiste, por su parte, la gestión de la prestación, que viene acompañada de la detección de nuevas necesidades. Esta detección de necesidades da lugar a la segunda etapa del Programa, que se narra en el siguiente apartado. Esta se caracteriza por la ampliación a otras soluciones habitacionales (como el cupo cama y el subsidio de alquiler) y el impulso y fortalecimiento de acciones transversales en clave de derechos. El documento finaliza con una breve presentación estadística en que se presentan los principales datos de alcance por tipo de modalidad, edad y territorio y algunas valoraciones de las personas usuarias relevadas en el marco de un estudio cualitativo sobre vejez y envejecimiento en Uruguay. A esto se suma información de intervenciones de prestaciones sociales (PSoc - BPS) necesarias para la implementación del Programa.

1. El contexto: envejecimiento poblacional, políticas de atención a la vejez y vivienda

Como se verá en las líneas que siguen, el Programa no puede pensarse aislado del contexto demográfico, social y político. Su nacimiento está íntimamente vinculado con el escenario de envejecimiento poblacional y la modalidad de atención a la vejez de mediados de los 80. Además, su impulso se vincula con el clima político institucional de la apertura democrática, con protagonismo de la sociedad civil organizada, en particular las de jubilados y pensionistas que reclamó por el acceso a la vivienda. Como trasfondo más amplio, se encuentra la consagración del derecho a la vivienda en el plano formal, y el valor social y cultural que esta tiene en nuestro país.

Uruguay es uno de los países más envejecidos de la región, producto de haber procesado tempranamente las transiciones demográficas. Así, casi en paralelo a los países europeos, alcanzó un crecimiento de la población bajo o nulo caracterizado por bajas tasas de mortalidad y natalidad. Más adelante, como consecuencia de avances sanitarios y cambios en los comportamientos sociales y culturales, se produjo un nuevo descenso de la tasa de la mortalidad y se modificó su constitución (con baja del peso relativo de las enfermedades infecciosas y aumento de las crónicas). Esto fue acompañado de una nueva caída de la tasa de fecundidad (igual o inferior a la tasa de reemplazo). En paralelo se incrementó poco a poco la esperanza de vida y el peso relativo de las personas mayores. Para el 2025, se espera que representen el 16% de la población y para final de siglo alcanzará al 30% (Naciones Unidas y Revisión Proyección Población CESS).

De la mano de estas modificaciones, y acompañando los cambios en los lineamientos internacionales sobre atención a la vejez, se ha ido modificando a lo largo del tiempo el tipo de políticas que atiende a este colectivo. El surgimiento del Programa puede ubicarse en una segunda etapa de políticas de atención a la vejez, que tiene inicio en la apertura democrática y finaliza a mediados de los 90s.

De acuerdo a Tejera y Paredes (2017), en Uruguay se identifican cuatro etapas de atención a la vejez, según el tipo de políticas que se implementa, el paradigma al que responden y el público objetivo al que se dirige. La primera, que comienza a fines del siglo XIX y se extiende hasta la apertura democrática, se corresponde con el avance de las políticas básicas universales de previsión social. La segunda está marcada por la extensión de la cobertura de pasividades y la puesta en marcha de prestaciones sociales en el BPS, entre las que se ubica el Programa de vivienda como un hito central de esta etapa¹. (Tejera, 2009; Paredes, 2017) La tercera, que va de mediados de los 90s al primer lustro del SXX, que se destaca por el desarrollo de políticas de inclusión focalizadas en personas mayores en situación de vulnerabilidad. La cuarta, iniciada en el 2005, marcada por la extensión de lo que se denomina el paradigma de derechos. (Tejera, 2009; Paredes, 2017)

La importancia del Programa de Vivienda tiene al menos, tres factores que lo explican. Por un lado, el derecho a la vivienda en Uruguay está consagrado en la Constitución. El Estado debe propender a facilitar el acceso a la vivienda, lo que se materializa en la existencia de institucionalidad pública y programas con asignación presupuestal definida. Por otro, en nuestro país la vivienda tiene para las personas un valor

¹ Es central subrayar que el presente Programa nace para personas mayores y son las autoras antes referenciadas las que lo ubican como un hito clave en el tipo de políticas de la segunda etapa de atención a la vejez. Actualmente el programa, por las condiciones de ingreso (jubilaciones y pensión de sobrevivencia), habilita la incorporación de personas menores de 65 años pero las definiciones programáticas, las acciones desarrolladas, los encuadres y definiciones institucionales se orientan a la atención a la vejez con sus paradigmas.

social y cultural significativo. La idea de contar con “el techo” constituye una meta para los y las uruguayas, que es signo de estabilidad y estatus social. Por último, el acceso a la vivienda fue una demanda concreta de la sociedad civil organizada de jubilados y pensionistas de esa época. Si bien no se puede establecer el origen de esta demanda, es claro que se activa en la apertura democrática de la mano del fortalecimiento de estas organizaciones.

2. Primera etapa: surgimiento y consolidación.

i. Los inicios. La demanda de la sociedad civil en el centro de la cuestión.

Ubicar el nacimiento de un programa o una política pública suele ser un ejercicio arbitrario. A los efectos de este trabajo se identifica como hito fundacional la aprobación del Art. 7 de la Ley N° 15.900 del año 1987. Aunque para comprender mejor el proceso es necesario ir un poco más atrás en el tiempo.

En el año 1982 se crea un impuesto que grava las jubilaciones y pensiones de todos los Organismos de Seguridad Social con el objeto de financiar la adjudicación de viviendas. Lo que nunca llegó a concretarse. Transcurridos cinco años de su creación, sin avances en la entrega de viviendas y con reclamos de la sociedad civil organizada sobre el destino de los fondos; se realizan modificaciones a la normativa y se aprueba el mencionado artículo de la Ley N° 15.900. En este se establecen disposiciones para asegurar que lo recaudado se destine -efectivamente- a la construcción de viviendas para jubilados y pensionistas del BPS de menores recursos.²

*“A partir del mes siguiente al de la promulgación de la presente ley la cuota parte de la transferencia establecida por el artículo 140 de la ley 15.851, de 24 de diciembre de 1986, correspondiente al impuesto creado por el artículo 25 del decreto ley 15.294, de 23 de junio de 1982, que grava a las jubilaciones y pensiones servidas por el Banco de Previsión Social, **queda exclusivamente afectada a la construcción de viviendas** para dar en usufructo personal a jubilados y pensionistas cuyas asignaciones mensuales de pasividad sean inferiores al monto de dos Salarios Mínimos Nacionales.” (Art. 7, N° 15.900 del año 1987)*

Es importante mencionar, que en la exposición de motivos se hizo énfasis a la alta vulnerabilidad económica y social de este colectivo, el déficit de vivienda propia y la falta de oportunidad para acceder a vivienda por otras vías (préstamos o programas específicos).

Con esas bases normativas se crea y da impulso al Programa con una gestión interinstitucional entre Prestaciones Sociales del BPS, el Banco Hipotecario del Uruguay y el Ministerio de Transporte Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Además, la sociedad civil organizada tuvo un rol protagónico durante todo el proceso. Primero desde la demanda concreta de vivienda y luego acompañando el seguimiento del Programa. Rol que se formalizó con la concreción de la representación de la ONAJPU en el directorio del BPS en el año 1992.³

² La fuente del financiamiento del Programa ha tenido varias modificaciones a lo largo del tiempo, inicialmente se constituye con las aportaciones impositivas de jubilados y pensionistas de todos los organismos, luego se acotó a las servidas por el BPS, y actualmente es asignación presupuestal. Estos cambios en materia de financiamiento no afectaron la población objetivo, que siguió acotada a jubilados y pensionistas contributivos del BPS de menores ingresos.

³ Ver RD 18-91/90 del 23 mayo del 1990.

ii. **La consolidación. La prestación, la administración de inmuebles y detección de nuevas necesidades.**

En materia operativa el programa se instrumentó (y aún es así) sobre dos líneas, la que hace a las condiciones de acceso y usufructo de vivienda para las personas, y la que hace a los mecanismos de obtención de unidades habitacionales.

La línea de adjudicación y uso contempla las condiciones de acceso, la modalidad de ordenamiento de aspirantes, la titularidad de la vivienda, la autorización de cohabitantes y los procedimientos en caso de fallecimiento de la persona titular.⁴ Desde sus inicios el Programa tiene por población objetivo a personas jubiladas y pensionistas contributivas del BPS, que no tengan vivienda propia, y cuyos ingresos no superen un monto establecido.⁵ La modalidad de ocupación, por su parte, es en calidad de uso, lo que posibilita que la misma unidad sea re-adjudicada a otra persona, generando un sistema solidario y rotativo. Las definiciones y procesos que se incluyen en esta línea de instrumentación se han mantenido prácticamente inalterados a lo largo del tiempo.

La obtención de unidades habitacionales, a diferencia del proceso anterior, ha tenido varias modificaciones en relación a la responsabilidad institucional. En el origen la construcción de viviendas en complejos habitacionales (CH) estuvo a cargo del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y las primeras viviendas entregadas fueron unidades habitacionales del BHU en el año 1990.⁶ Posteriormente, con la consolidación y asunción progresiva de potestades del MVOTMA, las obras pasaron a su cargo. En lo que respecta a la propiedad de las viviendas, inicialmente estaba en manos de los organismos que tenían responsabilidad en la construcción, esto es el BHU y el MVOTMA, y hoy en día es de BPS.

Una vez consolidadas las etapas de inscripción, adjudicación y entrega efectiva de la vivienda, sobrevinieron nuevos roles a cubrir por Prestaciones Sociales. Uno de ellos vinculado a la administración de los bienes inmuebles y otro a las necesidades de las personas usuarias.

La administración comprende el mantenimiento de los espacios comunes, las reparaciones, la seguridad y todos los aspectos relacionados con la dinámica de habitabilidad. Inicialmente fue compartida entre BPS y BHU, luego pasó al MVOTMA. Actualmente es responsabilidad del BPS y se implementa a través de Empresas Administradoras.⁷

El rol de administración no se agota en aspectos materiales como los mencionados en el párrafo anterior. Supone la gestión de necesidades y requerimientos vinculados a la vida cotidiana de las personas que habitan en los complejos. Implica gestionar problemas de convivencia, integración e inclusión social, salud, cuidados, entre otros. Esto, con más o menos grado de institucionalización, ha llevado a generar acciones

⁴ Todos estos aspectos toman forma de Leyes, Decretos, Resoluciones de Directorio, e instrumentos de regulación más específicos como el Baremo Social, el Reglamento de inscripción, la normativa de Adjudicación de Soluciones Habitacionales y el Registro Nacional de Aspirantes.

⁵ Este se ha modificado, se inició en relación al SMN y actualmente se mide Unidades Reajustables (con un tope de hasta 12 UR). Ver <https://www.bps.gub.uy/11425/soluciones-habitacionales.html>

⁶ A nivel normativo refiere a la Constitución de la República y su reforma en el año 1967 y la Ley Nº 16.241 de 7 de enero de 1992.

⁷ En la actualidad hay varias empresas administradoras que controlan, avisan y ejecutan arreglos menores con la aprobación de BPS mientras que los arreglos estructurales y de gran porte deben ser ejecutados por el MVOTMA. Esta gestión tiene lugar en los Complejos Habitacionales, no así en las viviendas de subsidio de alquiler.

específicas desde Prestaciones Sociales (reglamentos de convivencias, comisiones de personas beneficiarias, y actividades de integración social, entre otras).

A medida que pasaron los años, la gestión de los complejos habitacionales dejó al descubierto múltiples necesidades de las personas mayores. Por ello, el Programa necesitaba fortalecer la estructura orgánica para dar respuesta a este escenario. Con ese objetivo se lo integró a planes de mejora y apoyo en la gestión impulsados en aquel momento.⁸ El objetivo fue robustecer la operativa y la administración, y generar una estructura de funcionamiento adaptada a la totalidad de las demandas. A partir de estas intervenciones, el Programa ganó importancia dentro del propio BPS, procesándose mejoras en su estructura organizativa y de recursos humanos.

3. Segunda etapa. La ampliación de las soluciones habitacionales y el paradigma de derechos.

i. Otras soluciones habitacionales.

Como resultado de los cambios mencionados al final del apartado anterior, se dispone la ampliación del Programa a otras soluciones habitacionales a partir de la evaluación de alternativas que complementen la vivienda en uso.⁹ Es entonces que se introduce el término Soluciones Habitacionales, haciendo referencia a la creación de nuevas respuestas para esta población.

Este enfoque, basado en soluciones, tomó en cuenta varios aspectos. Por un lado, la falta de stock de vivienda. Por otro, ofrecer alternativas que faciliten a las personas mayores el mantenimiento de sus redes y vínculos cotidianos. Por último, atender a las necesidades de cuidado de las personas mayores que iniciaban procesos de fragilidad y dependencia. Como consecuencia de lo anterior, se amplió el tipo de respuesta, sumando el subsidio de alquiler y cupo cama. Ambas soluciones se aprueban en el año 2003¹⁰ y comienzan a otorgarse en el 2007.

El cupo cama está destinado a personas adjudicatarias de vivienda y usuarias de complejos que ven incrementado su nivel de dependencia, no pueden vivir solas y requieren cuidados en establecimientos de larga estadía. Consiste en un subsidio económico para financiar el servicio de cuidados en hogares y residenciales con convenio con BPS.¹¹ Para implementar cupo cama, se instrumentaron nuevos mecanismos de gestión para identificar la población objetivo y contar con plazas dentro de establecimientos de larga estadía. De esta manera, se implementó un protocolo para valorar la situación de dependencia de las personas, la urgencia en las necesidades de cuidado, y la gestión en el tránsito del uso de la vivienda a su residencia en el hogar. Para asegurar plazas disponibles, BPS cuenta con un Registro de Instituciones que se adhieren para prestar este servicio en las condiciones establecidas por el organismo.

⁸ Como el de Plan de Calidad y el Proyecto URU/98/002/A/01/99 de "Apoyo al Programa de Vivienda para Jubilados y Pensionistas" en el marco del Convenio registrado entre BPS, OPP y PNUD.

⁹ Ley 17.292 de 29 de enero del 2001.

¹⁰ Ver R.D. N° 32-2/03 de 24/09/2003 y R.D. E 1 – 6/04 de 14/06/04.

¹¹ 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.

El subsidio para facilitar el alquiler de una vivienda se materializa en el régimen especial para la contratación de arrendamientos de inmuebles para entregarlos en comodato a jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social que sean usuarios del PSH del año 2006¹². Surge ante la falta de stock de viviendas para atender las situaciones de emergencia de pérdida de la solución habitacional como consecuencia de procesos de desalojo y para dar respuesta a la demanda de personas inscriptas en localidades o ciudades en que no existiese alternativa por parte del Programa.

Hasta el año 2022 funcionó bajo esta lógica, en el 2023 se implementó un Plan Piloto del Nuevo Subsidio de Alquiler con la intención de analizar la viabilidad de ampliación¹³, lo que finaliza en la creación del Nuevo Subsidio de Alquiler de alcance nacional (R.D. N° 41-40/2023). Las condiciones de acceso y permanencia en el goce del subsidio son las mismas que las del régimen general del PSH. Se puede alquilar, a través de inmobiliaria o de propietario, cualquier vivienda que cuente con un dormitorio y ambientes definidos, que sea aprobada por la Contaduría General de la Nación. Las personas que opten por esta tipo de solución habitacional, ya no pueden ser aspirantes a una vivienda de Complejos Habitacionales.

Este nuevo subsidio representa una buena opción para no desarraigar a las personas mayores de su entorno físico y social (son ellas las que deben buscar, seleccionar y presentar la vivienda al BPS para su aprobación), lo que como veremos más adelante puede contribuir al mantenimiento de sus redes de contacto.

En esta modalidad de respuesta, el rol del BPS es algo distinto al que asume en Complejos Habitacionales dado que no interviene de la misma manera en la administración y mantenimiento de las viviendas, o el seguimiento y acompañamiento a las personas residentes.

ii. Acciones transversales con eje en derechos

A mediados de la primera década del SXXI, tras varios años de funcionamiento del Programa y con fortalezas en las distintas etapas de gestión, comienzan a ganar lugar acciones orientadas a atender otros requerimientos de las personas usuarias (salud preventiva, cuidados, recreación, turismo, alfabetización digital y el acceso a la cultura, entre otros).

Esto tiene su correlato con el paradigma de derechos para la atención a las personas mayores, que toma impulso a nivel internacional y regional con la Segunda Asamblea de Envejecimiento de principios de siglo. Según Paredes (2017), esto supone un cambio de paradigma en la definición y construcción de las políticas públicas para la vejez en base a un cambio de concepción de esta etapa de la vida. Se aleja de un enfoque que considera a las personas mayores desde sus carencias (físicas, económicas y sociales) a otro que las considera desde sus potencialidades. En Uruguay este enfoque, que tiene inicio en 2005, avanza en la creación de una institucionalidad específica para la rectoría de las políticas dedicadas a este colectivo y supone la puesta en marcha de nuevas políticas, acciones y programas, y una mayor participación de la sociedad civil organizada en la construcción y seguimiento de las acciones.¹⁴

¹² Ver art. 1 del Decreto N° 80/006, del 13.03.2006.

¹³ Ver R.D. N° 29-14/2023.

¹⁴ La Ley 18.621 crea en el ámbito del MIDES el Instituto de las Personas Mayores en el año, que entra en funcionamiento en el año 2012, se multiplican las unidades específicas de atención a la vejez en distintos organismos del Estado (Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior y gobiernos departamentales) y se registra un esfuerzo mayor en la

Dentro de Prestaciones Sociales, el paradigma de derechos produce cambios en esta dirección. Estos se formalizan hacia el año 2013 con la propuesta del Programa Calidad de Vida. Sus inicios pueden rastrearse algunos años antes con la puesta en marcha de acciones por parte de equipos técnicos, y si bien en la actualidad las actividades que se realizan ya no se enmarcan bajo este Programa, continúan en la misma dirección. Entre las más recientes, se destacan:

Convenio Facultad de Enfermería - BPS: En este se reconoce la necesidad de instrumentar espacios para el abordaje a la vejez y el envejecimiento desde una mirada interinstitucional e interdisciplinaria, entre los servicios técnicos de Prestaciones Sociales del BPS y la Facultad de Enfermería de UDELAR. Se acuerda la atención de enfermería profesional en el cuidado personalizado, según niveles de dependencia, en línea con la promoción de salud y calidad de vida en la etapa del envejecimiento. A partir de una metodología integradora con la familia y/o cuidador informal (con el enlace de diversos recursos comunitarios disponibles y las acciones de los equipos) se pretende compensar el déficit de cuidados en salud. En este sentido, las personas mayores consideran que un estado de satisfacción con la salud les permite una independencia en las actividades cotidianas y la permanencia de contactos con otras personas, siendo relevante monitorear y generar los espacios para alcanzar este bienestar.

Servicio de Centro de Recreación y Envejecimiento en 2 Complejos Habitacionales: En acuerdo con ASTUR, se crean estos Centros que buscan fortalecer la integración, las redes de contención, protección y cuidados, junto con favorecer la promoción de la autonomía de las personas mayores. Allí se brindan talleres de diversas temáticas: actividad física, recreación, inclusión digital, manualidades, fotografía, literatura, música, estimulación cognitiva y socialización, entre otros. Además, se han abordado temas como la perspectiva de derechos en la vejez, la perspectiva de género y el Alzheimer.

Convenio Facultad de Veterinaria - BPS: Este Convenio, que se firmó en el 2024, busca, por un lado, impulsar y fomentar el bienestar animal, a través de la implementación de un plan de cooperación que ofrece asistencia veterinaria primaria a las mascotas de personas usuarias del Programa de Soluciones Habitacionales. Por otro, promover la tenencia responsable de mascotas de jubilados y pensionistas que forman parte del Programa.

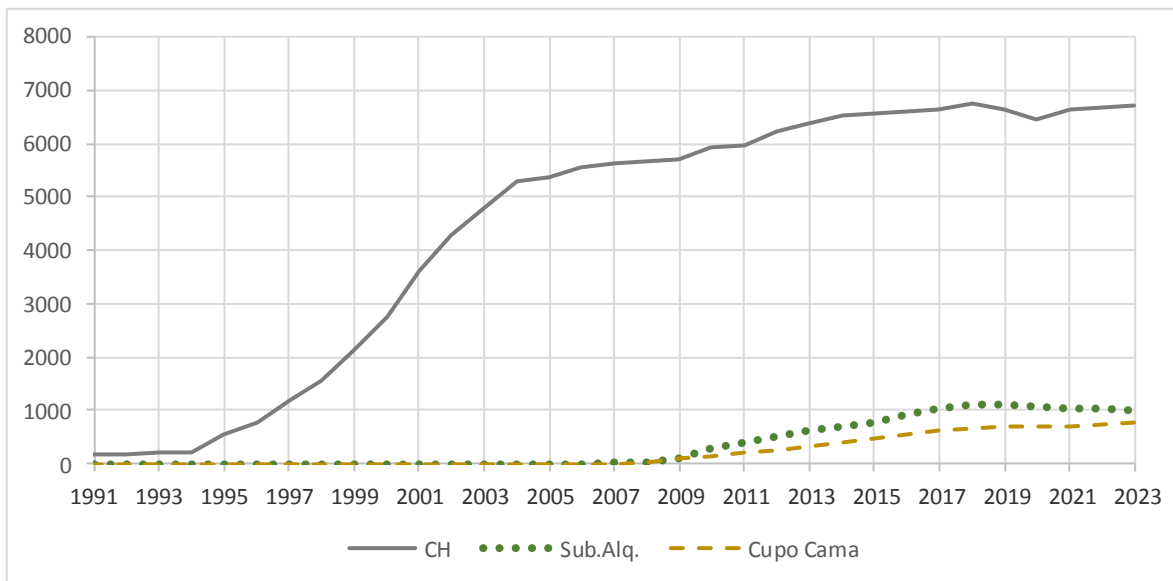
Como puede verse las intervenciones impulsadas atienden aspectos muy distintos de la vida de las personas, reconociendo distintas necesidades y derechos: la atención en salud, la tenencia de mascotas (en un escenario en que la soledad no deseada puede ser un problema), y la promoción de encuentros y convivencia (clave para contrarrestar el aislamiento social). Cada una de estas acciones reconoce e interviene sobre aspectos claves para envejecer mejor.

Los párrafos que anteceden muestran que la gestión de las soluciones habitacionales es mucho más que la vivienda como lo demuestra el devenir de la gestión. A la administración y diligencia de los aspectos materiales relacionados a la vivienda, se suma la gestión y acompañamiento de aspectos sociales, recreativos, sanitarios y de cuidados.

Cifras del Programa, características de la población y valoraciones.

La evolución de las soluciones habitacionales tiene relación directa con el relato histórico del programa, como puede verse en el gráfico que sigue. Las viviendas en Complejos Habitacionales cuentan como la primera Solución, estando más cerca a la creación del programa. Hasta la actualidad se mantiene activa la construcción de esta modalidad, que para el año 2023 representa el 79% en el total de las soluciones. Las otras alternativas se registran en el PSH desde el año 2008, es decir aproximadamente una evolución de 16 años, y constituyen el 12% el subsidio alquiler y 9% los cupos camas.

Gráfico 1: Evolución de las soluciones habitacionales desde su creación hasta el año 2023 (viviendas en Complejo Habitacionales (CH), viviendas en Subsidio Alquiler y Cupo Cama en establecimientos de larga estadía).



Fuente: Elaborado a partir de datos del Boletín estadístico AEA – BPS – 2024.

El siguiente cuadro (1), que considera el periodo 2020 a Setiembre del 2024, permite puntualizar algunos aspectos de la dinámica de adjudicación de la prestación. Por un lado, se observa que de las casi 3000 viviendas que fueron asignadas, poco más de 400 son adjudicadas por primera vez (inauguradas en CH) y las restantes 2500 son re-adjudicadas (o sea re-asignadas luego de haber sido utilizadas por otras personas). Esto se podría explicar por la conjugación de dos situaciones: contar con un stock de viviendas en uso para re-adjudicar y la disponibilidad de los nuevos subsidios de alquiler, que posibilitan ampliar la cobertura (con otra alternativa distinta a la construcción). A propósito de este punto, la mirada más reciente en el tiempo, permite observar el crecimiento de esta tipología tras el lanzamiento del Nuevo Subsidio de Alquiler. El subsidio, que mientras se acotó a las situaciones de lanzamiento (desalojo) se aproximó a las 70 asignaciones, alcanza las casi 700 a Setiembre de 2024. Por último, el cupo cama se mantienen bastante estable en el tiempo, aunque presenta un pico en el año 2022. Este dato, junto con el de re-adjudicaciones del 2021 (586), permite hipotetizar que las consecuencias del COVID-19 (en la administración de la prestación y en la mortalidad de la población mayor) pudo alterar la dinámica de gestión de algunas modalidades.

Cuadro 1: Evolución de adjudicaciones a personas de 65 y más años según modalidad

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
<i>C.H. - Inauguración</i>	42	167	68	71	60	408
<i>C.H. –Readjudicación</i>	471	586	427	561	483	2528
<i>Cupo - Cama</i>	174	212	246	230	180	1042
<i>Subsidio alquiler - Por Lanzamiento</i>	65	29	46	48	26	214
<i>Nuevo Subsidio alquiler</i>	n/c	n/c	n/c	19	687	706

Fuente: Elaborado con información de Prestaciones Sociales - Setiembre 2024.

En relación a las características principales de las personas que son adjudicatarias de las soluciones, según datos a agosto de 2024 (cuadro 2), la distribución por sexo se corresponde con el 69,5% de mujeres y un 30,5% de varones. En relación a la edad, el 93,2% del total de adjudicatarios del PSH cuentan con 65 y más años. En este colectivo, el 39,9% se encuentran entre los tramos de 65 y 74; el 43,6% transita entre los 75 a 84 años y el 16,5% son mayores de 85 años.

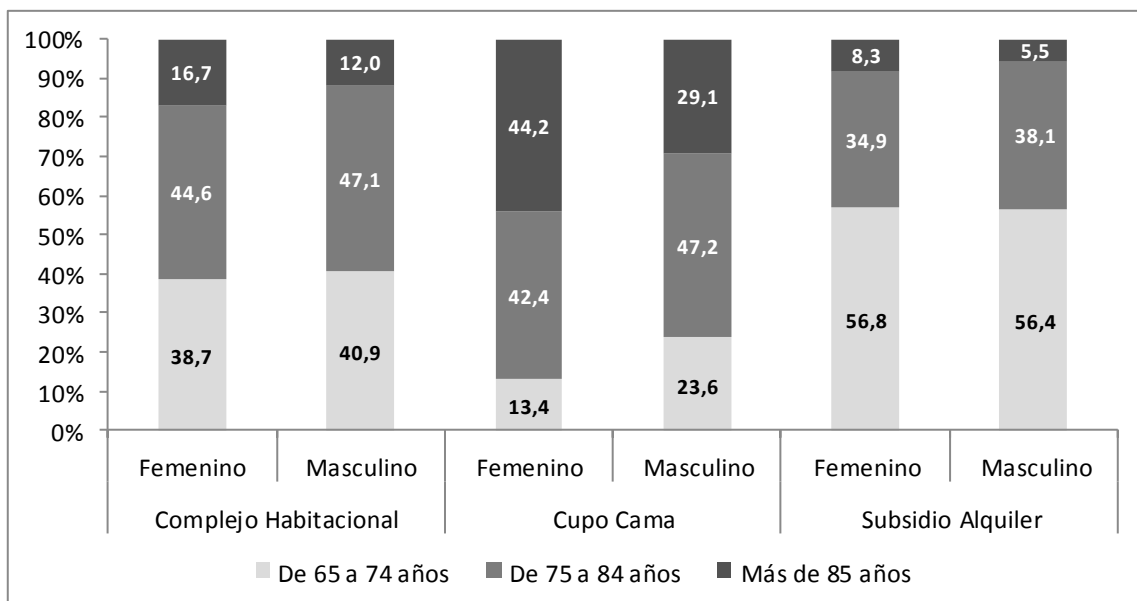
Cuadro 2. Distribución de personas adjudicatarias de 65+ por tramos de edad

	Cantidad	Porcentaje
<i>De 65 a 74 años</i>	3029	39,9
<i>De 75 a 84 años</i>	3303	43,6
<i>Más de 85 años</i>	1251	16,5
<i>Total</i>	7583	100

Fuente: Elaborado por AEA a partir de datos de Prestaciones Sociales del BPS - Agosto 2024.

Una mirada conjunta de la situación de sexo y edad, gráfico 2, deja en evidencia que en los Complejos Habitacionales las mujeres y los varones exhiben un mayor envejecimiento si los comparamos a las personas adjudicatarias del subsidio alquiler, más representadas en el tramo de menor edad.

Gráfico 2: Porcentaje de personas adjudicatarias según tipo de solución habitacional por tramo de edad y sexo.



Fuente: Elaborado AEA a través de datos de Prestaciones Sociales de BPS- Agosto 2024.

Las personas mayores que residen en los cupos camas de los establecimientos de larga estadía (hogares de ancianos o residenciales) presentan una marcada diferencia en la edad para cada sexo. A agosto del 2024, las mujeres predominan en los tramos más envejecidos, en cambio los hombres se concentran en los tramos más jóvenes. Esta información coincide con los datos obtenidos en la Encuesta del PSH (2021)¹⁵.

En concordancia con la feminización del envejecimiento poblacional del país, el peso de las mujeres usuarias del programa es alto frente al de sus pares varones, lo que queda evidenciado en el índice de feminidad. Este es de 228 en el total de las soluciones y de 283 en el caso de cupo cama. Esto supone que en la prestación que alberga la población más envejecida, hay 283 mujeres por cada 100 hombres (Cuadro 2).

Cuadro 3. Índice de feminidad de personas de 65+ según tipo de solución habitacional

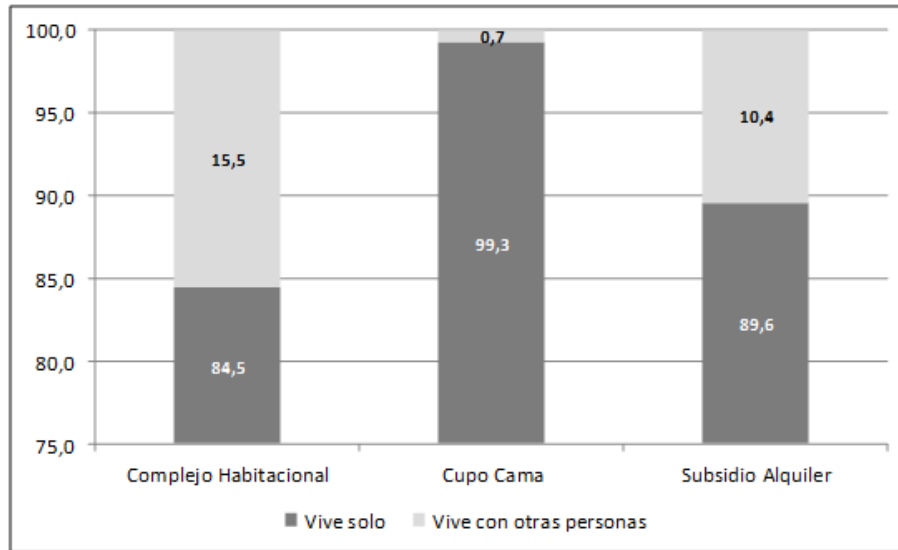
	Complejo Habitacional	Subsidio de Alquiler	Cupo cama	Total
<i>Índice de feminidad</i>	218	218	283	228

Fuente: Elaborado por AEA a través de datos de Prestaciones Sociales de BPS - Agosto 2024.

Otro de los aspectos relevantes a observar, es cómo se conforman los hogares de las personas adjudicatarias del Programa, si viven solas o conviven con cohabitantes autorizados (cónyuge, hermana/o, hija/o y excepcionalmente otras personas como nietos). En el total de personas de 65 y más años, el 87,0% vive solo y el 13,0% convive con cohabitantes. La situación dentro de cada tipología es algo distinta. Si tomamos en cuenta a las personas que habitan viviendas en CH y subsidio alquiler, se observa que la convivencia es algo más frecuente en las primeros (1 de cada 6 frente a 1 de cada 10). Esto podría explicarse porque es una población más envejecida (como se vio en el Gráfico 2). La baja proporción para el caso de cupo cama, por su parte, encuentra explicación en la naturaleza de la solución. Esta se utiliza en aquellas personas adjudicatarias que requieren de cuidados, debido a situaciones de limitación o dependencia y demandan de estos servicios de larga estadía para la ayuda en las actividades de la vida diaria.

¹⁵ "...la población usuaria del Programa es envejecida y feminizada, presentando un alto porcentaje de sobre-envejecimiento. Para la población en alquileres predomina una alta proporción de personas más jóvenes en comparación con complejos, observando en éstos mayor proporción de la cohorte más envejecida" (Encuesta PSH, 2021: En síntesis, página 12)

Gráfico 3: Porcentaje de personas por cada solución habitacional según vive o no con otras personas.



Fuente: Elaborado AEA a través de datos de Prestaciones Sociales de BPS.

En el siguiente cuadro se registra la forma de convivencia en cada tipología y para cada sexo, según tramo de edad.

Cuadro 4: Personas adjudicatarias por tramo de edad para cada sexo según tipología del PSH, en %

Complejo Habitacional	Femenino			Total
	65 a 74	75 a 84	85 años y más	
Sola	86,9	86,0	86,1	86,4
C/C	13,1	14,0	13,9	13,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Masculino			Total
Sola	84,7	78,9	70,9	80,3
C/C	15,3	21,1	29,1	19,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Subsidio Alquiler	Femenino			Total
	65 a 74	75 a 84	85 años y más	
Sola	93,1	89,1	88,9	91,4
C/C	6,9	10,9	11,1	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Masculino			Total
Sola	88,1	80,2	78,9	84,6
C/C	11,9	19,8	21,1	15,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Cupo Cama	Femenino			Total
	65 a 74	75 a 84	85 años y más	
Sola	97,3	99,6	100,0	99,5
C/C	2,7	0,4	0,0	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Masculino			Total
Sola	100,0	98,3	98,6	98,8
C/C	0,0	1,7	1,4	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado AEA a través de datos de Prestaciones Sociales de BPS - Agosto 2024.

Nota: Se describe "sola/o" a los adjudicatarios en hogares unipersonales y "C/C" corresponde a los adjudicatarios que conviven con cohabitante autorizado por el PSH.

La proporción de mujeres que viven solas es mayor en todas las tipologías. Además, si comparamos formas de convivencia por tipo de solución, es mayor la presencia de las mujeres en hogares unipersonales en subsidio alquiler que la residencia en complejos. En cambio los hombres mantienen una forma de convivencia con otras personas, con mayor frecuencia en complejos habitacionales. La mirada sobre los tramos de edad, muestra que ambos sexos viven sin compañía en edades más jóvenes (65 a 74 años) y comienzan a convivir con otras personas a medidas que envejecen más (75 a 84, y 85 y más).

Además de las cifras en relación a las viviendas y las personas usuarias, narrado en líneas anteriores, el Programa requiere varias intervenciones de gestión y apoyo para favorecer el uso efectivo de la solución habitacional otorgada. En el ejercicio 2023 estas acciones se resumen en:

- ✓ 30.044 Intervenciones técnicas (incluye intervenciones Trabajadores Sociales, psicólogos, médico).
- ✓ 190 Entrevistas psicológicas previas a la ocupación de viviendas.
- ✓ 100 Talleres de preparación para la ocupación de Soluciones Habitacionales.
- ✓ 195 Actividades coordinadas con Facultad Enfermería.
- ✓ 3.327 Entrevistas para Cupo Cama.

Resulta interesante mencionar que en el 2019 se realizó un relevamiento representativo de personas habitantes de las tres soluciones habitacionales: vivienda en complejo, vivienda en alquiler (subsidio), y cupo cama. Los resultados dieron cuenta de un alto nivel de satisfacción general con el Programa, con un 90% de respuestas positivas. (Martinez, B. et al, 2021)

Además, un estudio reciente, de corte cualitativo realizado en los meses de Setiembre y Octubre de 2024 mostró aspectos muy positivos del Programa (Opción Consultores, 2024)¹⁶. El relevamiento llevado adelante mostró que el entorno físico y las condiciones del hogar influyen en el bienestar diario de las personas mayores en general y de las personas del Programa de Soluciones Habitacionales, en particular. La vivienda, “tener un techo”, contiene una importancia simbólica y afectiva. Se trata del ambiente físico por excelencia en el que transcurre gran parte de la vida de estas personas. Las posibilidades de vivir en un entorno elegido, tranquilo y cercano a otras personas es especialmente valorado por los y las usuarios/as del Programa.

*“Ya no vivo ahí, me dieron el cambio y estoy acá en Tristán Narvaja y Galicia que fue un cambio de 1000% (...) nunca en la vida lo podría tener y me influye positivamente un balcón inmenso y si salgo a la calle es otra cosa, cambió totalmente mi vida.” **Hombre, 71 años. Montevideo***

*“...mi hijo me había dado unas habitaciones para vivir, pero era muy lejos para mí, era demasiado, se sentía mucho, (...) tenía que tomar un bus y para venir a Montevideo tenía que tomar dos y se me acercó también a ellos (hijos e hijas)” **Mujer, 70 años. Montevideo***

¹⁶ En los meses de Setiembre y Octubre del 2024 se realizó un estudio para llevar a cabo una investigación cualitativa sobre vejez y envejecimiento en personas usuarias de servicios de prestaciones sociales. Los ejes centrales del relevamiento fueron: i) Representaciones sociales de la vejez, y ii) Satisfactores claves identificados y percepción sobre: entornos físicos, retiro laboral, tiempo de ocio, relaciones interpersonales, redes de contacto y apoyo, autopercepción en salud, entre otros. Para ello se realizaron cinco Grupos de Discusión en diferentes departamentos y más de veinte entrevistas en profundidad a personas usuarias de distintos servicios de Prestaciones Sociales.

Asimismo, la conformación de vecindades de pertenencia da lugar a redes de respuesta y cuidados, que son especialmente valoradas por las personas que participan del Programa. Se verifica que la mayoría de las personas considera importantes las relaciones sociales de vecindad.

“Yo puedo, por ejemplo, si una, si un vecino me necesita con una enfermedad o algo, y yo puedo darle una mano, se la voy a dar, ¿ya? Porque yo soy así. No me gusta estar siempre metida en la casa de uno, de otro, de otro, y llevar ni traer. Pero yo, si necesitan con una enfermedad, o que me necesitan por algo urgente, siempre que cuenten conmigo, porque yo voy a estar.” **Mujer, 78 años**

Vale mencionar por último, que entre las sugerencias que se recogen para la institución emerge una valoración muy positiva de contar con espacios de encuentro, recreación, ocio y aprendizaje accesibles y cercanos.

4. Reflexiones finales

El PSH nace con impulso de la sociedad civil organizada 37 años atrás, en un contexto muy distinto al de hoy en día. En el transcurso de este tiempo, la noción sobre la vejez y el envejecimiento se fue transformando, y las políticas destinadas a esta población dejaron de hacer foco en las carencias y pasaron al centro de la agenda los derechos de las personas. De la mano de estos cambios, el PSH también se transformó. En ese sentido, además de ampliar la cobertura, se incluyó la atención a nuevos problemas relacionados con el avance de la edad: la promoción de autonomía, la atención en cuidados, la mejora de los entornos físicos y sociales. Esto implica actividades específicas para las viviendas en complejos y está íntimamente vinculado con el impulso de otras soluciones habitacionales, como el cupo cama y el subsidio de alquiler. La mirada de las personas sobre esta política muestra que existe una alta satisfacción general, con un 90% de respuestas satisfechas o muy satisfechas de formar parte del Programa (Encuesta 2019) y una sensación de gratitud, tranquilidad y disfrute vinculado a “tener un hogar” (Opción Consultores, 2024).

5. Referencias Bibliográficas

Cabella, W y Pellegrino, A. (2009) El envejecimiento de la población uruguaya y la transición estructural de las edades en Seguridad Social en Uruguay, contribuciones a su historia de Buchelli, G. y Harriet, S (Coord.) Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - República Afap.

Paredes, M. (2017) Políticas de vejez en Uruguay, el tránsito hacia un paradigma de derechos. Disponible en https://files.alapop.org/alap/SerieInvestigaciones/serie18/si_18_paredes.pdf [último acceso: Julio 2024].

Martinez, B. et al (2021) Encuesta del Programa de Soluciones Habitacionales. Primeros resultados. Comentarios de Seguridad Social N°75, Asesoría General en Seguridad Social - BPS. Disponible en <https://www.bps.gub.uy/bps/file/18142/1/75.-encuesta-del-programa-de-soluciones-habitacionales.-1er.-resultados.-martinez.-gallo-sanguinetti.-alvarez-y-nunez.pdf> [último acceso: Julio 2024].

Opción Consultores - BPS (2024) Vejez y envejecimiento en personas usuarias de Servicios de Prestaciones Sociales del Banco de Precisión Social. Informe preliminar de resultados.