



Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política - Departamento de Sociología

Tesis

Maestría en Políticas Públicas

**Privaciones de vivienda en Uruguay:
un análisis desde el enfoque de la tenencia segura**

Yanina Aniotz Elías

Tutora: Andrea Vigorito Delgado

Economista con Maestría en Economía, Grado 5

Julio 2021

Montevideo - Uruguay

Página de aprobación

Tutora: Andrea Vigorito Delgado

Tribunal:

Fecha:

Calificación:

Autora: Yanina Aniotz Elías

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a mi tutora, Andrea Vigorito, por la confianza desde el principio, su generosidad y su dedicación durante todo este proceso. Ha sido un inmenso aprendizaje.

También quiero agradecer a la Comisión Académica de Posgrados de la Universidad de la República, por la beca otorgada para la finalización de la Maestría en Políticas Públicas.

A mis jefes de MEVIR, los actuales y los anteriores, por facilitarme el cursado de la maestría y la elaboración de la presente tesis.

A todos aquellos que me acercaron un texto, evacuaron dudas, compartieron una reflexión y me hicieron comentarios constructivos.

A mis compañeras y compañeros de trabajo, por su invaluable sostén diario.

A Mate y Flor, porque sin ellos nada valdría la pena.

Y a Marco, en su triple rol. Como profesional, por sus sugerencias y comentarios técnicos. Como compañero en la crianza, por la tranquilidad de que durante las largas horas de tesis, nuestros hijos siempre estarían bien. Y como compañero de vida, por la paciencia, el apoyo permanente y el amor infinito.

Gracias.

Resumen

El presente trabajo estudia la seguridad de la tenencia en Uruguay, integrándola en un análisis multidimensional de privaciones en vivienda. Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016/2017 y de las Encuestas continuas de Hogares 2006-2019, se construyen distintos indicadores de seguridad de la tenencia, considerando tanto las variables referidas a condición de ocupación (tipo de tenencia) como sostenibilidad económica de la vivienda (enfoque del ratio y enfoque residual). A su vez, siguiendo la metodología de Alkire y Foster se construye un Índice Multidimensional de Privaciones en Vivienda, que incluye además de la seguridad de la tenencia, otras cuatro dimensiones: materialidad, disponibilidad de espacios adecuados, acceso a servicios básicos y elementos de confort. En cuanto a seguridad de la tenencia, los resultados muestran que, en 2016/2017, aproximadamente uno de cada tres hogares presentaba privaciones, y que su incidencia ha aumentado levemente en el período analizado. A la vez, se encuentran diferencias significativas entre áreas geográficas y grupos de ingresos. Por otra parte, se observa que la pobreza multidimensional en vivienda disminuyó casi diez puntos porcentuales con respecto a 2006, y en 2019 alcanzaba el 15,8% de los hogares. De las cinco dimensiones consideradas, se encuentra que la seguridad de la tenencia es la problemática más extendida entre los hogares y su contribución a la pobreza multidimensional en vivienda ha aumentado en el período estudiado, fundamentalmente debido a la mejora de las otras dimensiones. Finalmente, en términos de políticas de vivienda y hábitat, se observa que la seguridad de la tenencia ha tomado mayor importancia en los últimos años, identificándose instrumentos específicos que promueven y favorecen el acceso a una vivienda digna en condiciones de tenencia segura. Sin embargo, a la luz de las estimaciones de privación obtenidas, dichas políticas parecerían no ser suficientes.

Palabras clave: pobreza multidimensional, privaciones en vivienda, seguridad de la tenencia, política de vivienda.

Abstract

This study assesses the security of tenure in Uruguay, integrating it into a multidimensional analysis of housing deprivation. Using data from the 2016/17 expenditure survey (ENGIH) and the official household surveys (ECH) for 2006-2019, different indicators of tenure security are constructed, considering occupancy condition (type of tenure) and the economic sust in access to the dwelling (ratio approach and residual focus). At the same time, following the Alkire and Foster methodology, a Multidimensional Index of Housing Deprivation is constructed, which includes, in addition to security of tenure, four additional dimensions: materiality, availability of adequate spaces, access to basic services and to comfort elements. In terms of secure tenure, the results show that for 2016/2017, approximately one of every three households presented deprivation and its incidence has increased slightly in the period analyzed. Significant differences between geographic areas and income groups are also identified. Likewise, although throughout the period under analysis it creased approximately ten percentage points, in 2019 15.8% of households exeperienced housing multidimensional poverty. Of the five dimensions considered, security of tenure is the most widespread problem among households and its contribution to multidimensional poverty in housing has increased in the period studied, mainly due to improvements in the other dimensions. Finally, in terms of housing and habitat policies, this study highlights that the security of tenure has become more important in recent years, identifying specific instruments that promote and favor it. However, in light of the deprivation estimates obtained, such policies would be insufficient.

Keywords: multidimensional poverty, housing deprivation, security of tenure, housing policy.

Tabla de contenido

| | |
|---|-----------|
| 1. Introducción..... | 1 |
| 2. Marco teórico..... | 6 |
| 2.1 Pobreza..... | 6 |
| 2.2 Vivienda adecuada..... | 8 |
| 2.3 Seguridad de tenencia de la vivienda..... | 9 |
| 2.3.1 El concepto de tenencia segura..... | 10 |
| 2.3.2 La seguridad de la tenencia y el bienestar de los hogares..... | 11 |
| 2.3.3 Los componentes de la seguridad de la tenencia..... | 13 |
| 2.3.4 La sostenibilidad económica de la vivienda como componente de la tenencia segura..... | 15 |
| 3. Revisión de antecedentes..... | 18 |
| 3.1 Pobreza..... | 18 |
| 3.2 Vivienda..... | 19 |
| 3.3 Seguridad de tenencia de la vivienda..... | 20 |
| 3.3.1 Condición de ocupación de la vivienda..... | 20 |
| 3.3.2 Sostenibilidad económica de la vivienda..... | 22 |
| 3.3.3 La seguridad de la tenencia en sentido amplio..... | 23 |
| 4. Hipótesis | 25 |
| 5. Metodología..... | 26 |
| 5.1 Fuentes de datos y variables utilizadas..... | 26 |
| 5.2 La medición de la seguridad de la tenencia..... | 28 |
| 5.2.1 Indicador de condición de ocupación de la vivienda..... | 28 |
| 5.2.2 Indicadores de sostenibilidad económica de la vivienda..... | 28 |
| 5.2.3 Índice compuesto de seguridad de la tenencia..... | 31 |
| 5.3 Construcción del Índice multidimensional de privaciones en vivienda..... | 31 |
| 5.3.1 Dimensiones definidas..... | 31 |
| 5.3.2 Aplicación del método de Alkire-Foster..... | 33 |

| | |
|--|-----------|
| 6. Seguridad de la tenencia de vivienda en Uruguay: principales resultados..... | 36 |
| 6.1 Condición de ocupación de la vivienda..... | 36 |
| 6.2 Sostenibilidad económica de la vivienda..... | 38 |
| 6.2.1 El enfoque de ratio..... | 38 |
| 6.2.2 El enfoque del ingreso residual..... | 41 |
| 6.3 La seguridad de la tenencia en sentido amplio..... | 44 |
| 6.4 La evolución de la seguridad de la tenencia: 2006-2019..... | 46 |
| 7. Una medida multidimensional de privaciones en vivienda para Uruguay..... | 48 |
| 7.1 Las privaciones en vivienda..... | 48 |
| 7.2 La pobreza multidimensional en vivienda..... | 50 |
| 8. La seguridad de la tenencia en la política de vivienda de Uruguay..... | 55 |
| 8.1 La política de vivienda en Uruguay..... | 55 |
| 8.2 Las políticas destinadas a favorecer la seguridad de la tenencia..... | 57 |
| 8.2.1. El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)..... | 61 |
| 8.2.2. El Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)..... | 61 |
| 8.2.3. El subsidio a la demanda habitacional..... | 62 |
| 8.2.4. La reestructura y regularización de deudas..... | 63 |
| 8.2.5. La Política Nacional de alquileres de Vivienda de Interés Social..... | 64 |
| 8.3 Las políticas de tenencia segura y las privaciones existentes..... | 65 |
| 9. Conclusiones..... | 67 |
| 10. Bibliografía..... | 72 |
| 11. Anexos..... | 81 |

1. Introducción

El acceso a la vivienda constituye una dimensión relevante del bienestar de las personas. Por un lado, en términos de infraestructura (calidad, espacios disponibles, servicios), el contar con una vivienda adecuada satisface un conjunto de necesidades básicas como abrigo, protección, privacidad, higiene (Altimir, 1979). Asimismo, el espacio físico se encuentra íntimamente asociado a la identidad de las personas, y por lo tanto tiene influencia sobre cómo se sienten consigo mismas y su empoderamiento personal (Bratt, 2002). En este sentido, desde el enfoque de capacidades, Nussbaum (2000) plantea que la vivienda contribuye a que las personas logren ser capaces de tener buena salud, interactuar socialmente, estar seguras, disfrutar de actividades de ocio y tener control sobre el propio entorno. Finalmente, desde una perspectiva de derechos humanos, el acceso a la vivienda es reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996 (Naciones Unidas, 2006).

A efectos de cumplir con las funciones mencionadas, ONU-Hábitat (2015a) plantea que una vivienda debería contar con materiales de construcción adecuados y en buen estado de mantenimiento, así como iluminación, calefacción y ventilación suficientes. Asimismo, debería tener acceso a servicios básicos de calidad, como energía eléctrica, agua potable, saneamiento, eliminación de desechos. La vivienda también debería disponer de espacios que permitan la privacidad, accesibles físicamente y apropiados para la vida cotidiana de todos los integrantes del hogar. A su vez, debería ubicarse en un entorno ambientalmente satisfactorio, seguro, con acceso a servicios educativos, de salud, culturales, comerciales, etc., y con espacios públicos que permitan y potencien las relaciones sociales, promuevan la integración y faciliten el desarrollo de las capacidades mencionadas. Finalmente, la vivienda debiera ser asequible y segura.

Asequible, en cuanto a estar disponible “a un costo que no ponga en peligro o dificulte el disfrute de otros derechos humanos para sus ocupantes”, y segura en términos de contar con “cierta medida de seguridad de la tenencia que garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas” (ONU-Hábitat 2015a:17).

Entre todas las condiciones mencionadas, el presente estudio se enfoca en los conceptos de seguridad de la tenencia y asequibilidad, agrupándolos en una única dimensión: seguridad de la tenencia en sentido amplio. Se entiende que un hogar habita una vivienda en situación de tenencia segura en sentido amplio si cuenta con cierto grado de certeza respecto a su permanencia en la misma, tanto por la condición de ocupación (tipo de tenencia) como por el grado de sostenibilidad en términos económicos, es decir, la posibilidad de hacer frente a los gastos asociados a la vivienda.¹

En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar en profundidad la seguridad de la tenencia de vivienda en Uruguay en el período 2006-2019 e integrarla en un análisis multidimensional de privaciones en vivienda, considerando además la materialidad, la disponibilidad de espacios adecuados, el acceso a servicios básicos y el contar con artefactos de confort.

El abordaje de esta temática resulta relevante por al menos tres motivos. En primer lugar, en términos de bienestar, la tenencia no segura de la vivienda constituye una privación en sí misma, en tanto los hogares pueden transitar situaciones de hostigamiento o amenazas, dificultades para la apropiación y mejora de la vivienda, limitaciones para la proyección del hogar en la misma y en el entorno en el que habita (ONU-Hábitat, 2015b). La seguridad de la tenencia permite al hogar vivir en condiciones de tranquilidad, paz y dignidad (Rolnik, 2013).

El segundo motivo, consiste en el hecho de que no contar con cierto grado de seguridad en la tenencia de vivienda, conlleva implícitamente para el hogar un riesgo de caer en otras privaciones. La seguridad de la tenencia “es parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (Rolnik 2013:4). En la Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos en 1996 (Hábitat II), se estableció la erradicación de la pobreza como tema prioritario, incluyendo en la Agenda Hábitat la promoción de asentamientos equitativos, socialmente viables y sostenibles.²

¹ En este trabajo siempre se mencionará la seguridad de la tenencia en sentido amplio, a no ser que se explicita lo contrario.

² La Organización de Naciones Unidas realizó una primera conferencia sobre asentamientos humanos en Vancouver, 1976, denominada “Hábitat I”, de la cual surge la “Declaración de Vancouver sobre asentamientos humanos” (plan de acción con 64 recomendaciones de alcance nacional) y el “Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos” (ONU-Hábitat). Hábitat II fue la segunda conferencia, realizada en Estambul en 1996, con la consecuente “Declaración de Estambul” y la adopción de la Agenda Hábitat, un plan mundial de acción con el objetivo de que todas las personas

Se reconoció que la seguridad en la tenencia es un componente fundamental del derecho humano a la vivienda, un requisito básico para promover la integración progresiva de los pobres urbanos al desarrollo de las ciudades y al ejercicio pleno de la ciudadanía. Garantizar la tenencia segura es parte de un enfoque integral que busca ampliar las oportunidades de los hogares en condición de pobreza: acceso a vivienda y servicios básicos, oportunidades de empleo formal e informal, representación política directa, entre otros (CEPAL, 2001).

Ahora bien, aún cuando es extensa la bibliografía internacional sobre mercados informales de tierra, ocupaciones irregulares del suelo y asentamientos urbanos por un lado, y asequibilidad de la vivienda (*housing affordability*) como problemática particular, por otro, estos elementos se han integrado escasamente en los análisis del bienestar.

Los estudios sobre vivienda en Uruguay, se han centrado, en general, en el análisis de indicadores de materialidad, servicios básicos y espacios adecuados. Sin embargo, algunos trabajos recientes incorporan indicadores de seguridad de tenencia de la vivienda al análisis del bienestar (Amarante y Colacce, 2018; Borrás, 2016; Machado y Vigorito, 2021), mientras otros estudios abordan la problemática de la asequibilidad (Casacuberta y Gandelman, 2006; Domínguez y Martínez, 2014; Mendive, 2015). En este sentido, el tercer elemento que hace a la justificación del presente estudio refiere a la posibilidad de integrar la asequibilidad y la condición de ocupación de la vivienda en un único índice de seguridad de la tenencia, y contar con información actualizada, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016/2017 (ENGIH) y la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2019.

Asimismo, resulta relevante incorporar la seguridad de la tenencia en un análisis multidimensional de privaciones en vivienda, enfoque poco desarrollado en nuestro país, observando además su evolución en el tiempo. De acuerdo con los indicadores más utilizados en el análisis de privaciones en vivienda (materialidad, hacinamiento, acceso a servicios básicos), las condiciones de los hogares uruguayos han mejorado en los últimos años (OPP-MIDES, 2018), por lo cual poner foco en otra problemática vinculada a vivienda que puede afectar a un número considerable de hogares (incluso a aquellos con

dispongan de una vivienda adecuada, en el marco de asentamientos humanos sostenibles (https://www.un.org/es/events/pastevents/unchs_1996). Una tercer conferencia (Hábitat III) se realizó en 2016 en Quito.

ingresos que superan la línea de pobreza) enriquece el análisis general de la temática habitacional. El contribuir a la discusión de las formas de medición y presentar indicadores alternativos de seguridad de la tenencia, constituye un ejercicio útil, tanto para estudiar las privaciones en vivienda e identificar cuáles son las dimensiones más relevantes, como para integrarla como un aspecto adicional en los indicadores multidimensionales de bienestar.

La metodología utilizada en este trabajo consiste, en primer lugar, en realizar un ejercicio de medición de seguridad de la tenencia elaborando distintos indicadores y analizando los datos por región y por nivel socioeconómico, con datos de la ENGIH 2016/2017 y las ECH 2006-2019. Se consideran tanto las variables referidas a condición de ocupación (tipo de tenencia) como sostenibilidad de la vivienda. Esta última se aborda, por un lado, desde el enfoque del ratio, que consiste en la comparación del cociente entre los gastos en vivienda y el ingreso del hogar, con un umbral predeterminado (Hulchansky, 1995; Gabriel et al, 2005) y por otro, desde el enfoque residual, que compara el ingreso disponible del hogar luego del gasto efectuado en vivienda con el monto de ingresos que sería suficiente para afrontar el resto de las necesidades del hogar (Stone, 1993; Kutty, 2005).

En segundo lugar, a partir de la metodología de Alkire y Foster (2011), se construye un Índice Multidimensional de Privaciones en Vivienda con datos de las ECH 2006, 2011, 2016 y 2019, que incluye la seguridad de la tenencia y cuatro dimensiones adicionales, habitualmente estudiadas: materialidad, espacios adecuados, servicios básicos y elementos de confort. Se estudia la incidencia (porcentaje de hogares que presentan privación en cada dimensión) de las carencias por separado y conjuntamente, de manera de identificar la importancia relativa de cada dimensión y su contribución a la pobreza multidimensional en vivienda.

Por último, se realiza una revisión del abordaje de la seguridad de la tenencia por parte de la política habitacional en el período considerado. Para ello, se revisan los Planes Quinquenales (PQ) 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019, elaborados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVTOMA), identificando tanto las menciones conceptuales a la seguridad de la tenencia, como los instrumentos que colaboran, al acceso y permanencia de los hogares en viviendas adecuadas en condiciones de tenencia segura.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el capítulo 2 se presenta el marco teórico, donde luego de una breve mención al concepto de pobreza, se hace referencia a las carencias vinculadas a vivienda, profundizando en la seguridad de la tenencia. En el capítulo 3 se reseñan los principales antecedentes de estudios sobre el tema, en particular los trabajos referidos a Uruguay. En el capítulo 4 se plantean las hipótesis de trabajo, mientras que en el capítulo 5 se presenta la metodología empleada para contrastarlas y las fuentes de datos utilizadas. En el capítulo 6 se presenta el ejercicio de medición de seguridad de la tenencia para Uruguay y en el capítulo 7, el Índice Multidimensional de Privaciones en Vivienda. En el capítulo 8 se repasan las políticas específicas que abordan la seguridad de la tenencia en Uruguay. Finalmente, en el capítulo 9 se presentan las principales conclusiones.

2. Marco teórico

Se presenta en este capítulo una breve mención al concepto de pobreza, para luego hacer referencia a las carencias vinculadas a vivienda en general y a la seguridad de la tenencia en particular. Se aborda el concepto de tenencia segura, sus componentes y su vinculación con el bienestar de los hogares. Se profundiza en la sostenibilidad de la vivienda como componente relevante de la tenencia segura.

2.1 Pobreza

En las ciencias sociales, existe una amplia bibliografía sobre el concepto de pobreza y sus formas de medición (Towsend, Sen, Atkinson, Ravallion, entre otros). En general, el término pobreza se asocia con algún tipo de privación, es decir, personas, hogares o comunidades que no acceden a un umbral mínimo de recursos, medios, oportunidades, capacidades básicas o derechos fundamentales, según la perspectiva adoptada.

Tanto en los estudios económicos como en las estadísticas oficiales, el enfoque más comúnmente utilizado refiere a la pobreza como carencia de ingresos, aplicando la metodología de las líneas de pobreza para su medición, la cual no considera el gasto efectivo que realizan los hogares o las personas sino sus ingresos comparados con un umbral de gasto o consumo mínimo, categorizando como pobres a aquellos hogares o personas que se encuentran por debajo de dicho umbral.³

En el entendido de que otros aspectos, además del monetario, son importantes para analizar las condiciones de vida de los hogares y/o personas, en la década de 1980 surge el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), extensamente utilizado en América Latina a partir de los trabajos de Oscar Altimir en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Desde esta perspectiva, se evalúa el bienestar o la falta del mismo a partir de la satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas básicas, utilizando indicadores como el hacinamiento, vivienda inadecuada, acceso al abastecimiento de agua,

³ Puede hablarse de pobreza absoluta o relativa, en tanto se se definan los umbrales de acuerdo a mínimos preestablecidos o en relación al nivel de ingresos de determinado grupo (por ejemplo el 50% de la mediana del ingreso de la población). La Línea de Pobreza en Uruguay surge de los hábitos de consumo de la población del estrato de referencia (aquel que cubre con los requerimientos nutricionales mínimos) (INE, 2007).

saneamiento, nivel educativo de los adultos de los hogares e indicadores indirectos de capacidad económica (Altimir,1979).⁴

En la década de 1990 surge un nuevo enfoque para analizar la pobreza, con una perspectiva también multidimensional: el enfoque de las capacidades, desarrollado por Sen (1993, 1999) y Nussbaum (2000). Esta perspectiva se centra en lo que las personas son capaces de hacer y ser, más allá de los recursos con los que cuentan. La idea principal radica en que no todos los individuos tienen la misma capacidad de transformar recursos en logros, por lo tanto, es necesario hacer foco en estos últimos, denominados “funcionamientos”: aquellas cosas que el individuo logra hacer (estar nutrido, gozar de buena salud, estar alojado adecuadamente, participar de la vida en comunidad, etc.). Las “capacidades”, refieren al conjunto de funcionamientos potencialmente accesibles y dan cuenta de la libertad real de una persona para llevar a cabo una u otra clase de vida.

La operacionalización de este enfoque implica elegir funcionamientos y capacidades relevantes (lo que realmente el individuo puede ser y hacer). Si bien Sen no lo hace, Nussbaum aporta una lista de capacidades universales combinadas, que considera que deberían ser la base de las constituciones de los países.⁵ Sin embargo, no existe acuerdo dentro del enfoque de las capacidades con respecto a las dimensiones relevantes a considerar (Robeyns, 2003).

Finalmente, otra perspectiva multidimensional para abordar la pobreza resulta del enfoque de derechos, considerando la pobreza como una negación de los derechos humanos (Townsend, 2003), y entendiendo que “el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado (...) El punto de partida de las políticas no debe ser la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich 2006:36). El cumplimiento de las mismas, se debe garantizar a través de los marcos jurídicos nacionales o instrumentos internacionales.⁶

4 Este enfoque es parte de uno más general de necesidades básicas, que se desarrolló también en Europa .

5 Partiendo de una idea intuitiva de una vida que es merecedora de la dignidad del ser humano, plantea un mínimo social básico que refiere a diez capacidades: Vida; Salud; Integridad física; Sentidos, Imaginación y pensamiento; Emociones; Razonamiento práctico; Afiliación; Otras especies; Juego; Control sobre el propio entorno (Nussbaum, 2000).

6 Entre los derechos que se garantizan a todas las personas en virtud de los tratados internacionales, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, se encuentran: el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona; la libertad de asociación, expresión, reunión y circulación; el derecho al más alto grado posible de salud; el derecho a no ser sometido a arresto o detención arbitrarios; el derecho a un juicio imparcial; el derecho a condiciones de

2.2 Vivienda adecuada

Dentro de las múltiples dimensiones que pueden incluirse, el acceso a una vivienda digna constituye una dimensión relevante del bienestar, según todos los enfoques mencionados. Como ya se señaló (ONU-Hábitat 2015a), se considera que todas las personas deberían acceder a una vivienda que cuente con materiales de construcción adecuados y en buen estado de mantenimiento, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, así como servicios básicos de calidad (energía eléctrica, agua potable, saneamiento, eliminación de desechos). Debería disponer de espacios privados, accesibles físicamente y apropiados para la vida cotidiana de todos los integrantes del hogar. Asimismo, debería ubicarse en un entorno ambientalmente satisfactorio, seguro, con acceso a servicios educativos, de salud, culturales, comerciales, etc. y con espacios públicos que permitan y potencien las relaciones sociales, promuevan la integración y faciliten el desarrollo de las capacidades mencionadas. Finalmente, la vivienda debiera ser asequible y segura. Asequible, en cuanto a estar disponible “a un costo que no ponga en peligro o dificulte el disfrute de otros derechos humanos para sus ocupantes”, y segura en términos de contar con “cierta medida de seguridad de la tenencia que garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas”(ONU-Hábitat 2015a:17).

En el enfoque de NBI se incorporan varias de estas dimensiones, con énfasis en lo referido a infraestructura: calidad de la vivienda, espacios disponibles y acceso a servicios. Se verifica una privación en la habitabilidad de la vivienda si ésta no provee a sus ocupantes un nivel mínimo de protección del medio natural (lluvias, humedad, etc.) y social, no brindando la privacidad y comodidad necesaria para el desarrollo de actividades biológicas y sociales básicas (Altimir, 1979; Feres y Mancero, 2001).

Desde el enfoque de las capacidades, Nussbaum (2000) menciona dentro de su lista de diez capacidades básicas, el tener una buena salud, lo que incluye explícitamente (entre otras) el acceso a una vivienda adecuada. Asimismo, las dimensiones mencionadas anteriormente pueden relacionarse con varios componentes de la lista, como, por ejemplo ser capaz de

trabajo equitativas y satisfactorias; el derecho a alimentos en cantidad suficiente, vivienda y seguridad social; el derecho a la educación; el derecho a igual protección de la ley; el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia; el derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a no ser sometido a esclavitud; el derecho a la nacionalidad; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; el derecho a votar y a participar en la dirección de los asuntos públicos; el derecho a participar en la vida cultural. (Naciones Unidas, 2006)

tomar parte en interacciones sociales, de estar seguro, de disfrutar de actividades de ocio. Robeyns (2003) plantea que estar protegido y disfrutar de un ambiente seguro y placentero puede conceptualizarse como un funcionamiento y una capacidad, si bien la primera acepción a la que se asocia, los considera recursos. Según Bratt (2002), la vivienda es relevante para el bienestar de las personas en dos sentidos. Por un lado, una vivienda adecuada se relaciona positivamente con una buena salud mental y física. Por otro, el espacio físico se encuentra íntimamente asociado a la identidad de la persona, y, por lo tanto, influye en cómo se siente consigo misma y en el empoderamiento personal.

Por último, desde el enfoque de derechos humanos, se explicita el derecho a contar con una vivienda digna, considerándola un derecho fundamental. Este aspecto se menciona en el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (derecho a un nivel de vida adecuado) y en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁷

2.3 Seguridad de tenencia de la vivienda

En cuanto a la seguridad de la tenencia como dimensión, cabe mencionar que no siempre ha sido considerada en los estudios sobre privaciones en vivienda. A partir de la década de 1990 y con una creciente informalidad urbana en el mundo en desarrollo⁸, se observa mayor interés en la seguridad de la tenencia como temática relevante, aunque el concepto se desarrolla sin alcanzar consenso sobre qué implica exactamente y qué camino seguir para abordarla. Actualmente, es ampliamente aceptada la idea de incluir, dentro de los indicadores no monetarios de bienestar, alguna referencia a la seguridad de la tenencia, si bien las formas de medición pueden ser diversas (Santos, 2019).

⁷ <https://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>. Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado.

⁸ La informalidad/ilegalidad/irregularidad implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. Por un lado, en cuanto a la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler), y por otro, en el incumplimiento de las normas, subdivisión uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos (Clichevsky, 2009).

2.3.1 El concepto de tenencia segura

Lo primero que suele asociarse al concepto de tenencia segura es la idea de estabilidad, vinculado a asegurar la permanencia del hogar en la vivienda, con mayor o menor formalidad en las garantías.⁹ De esta manera, se establece que todos los hogares deberían contar con una “seguridad de la tenencia que garantice la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas” (ONU-Hábitat 2015b: 17). Se entiende por seguridad de la tenencia a “un conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o consuetudinario, o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permite vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad” (Rolnik 2013:4).

Estas relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra pueden variar en cada lugar y sociedad, por lo cual, lo que se considere seguro en determinado contexto, puede no serlo en otro. La seguridad de la tenencia no es solo una cuestión de estatus legal o ilegal, formal o informal; “seguridad” es un concepto relativo y una cuestión de percepción así como de derechos (Payne et al, 2009).

Por lo tanto, se identifican diversas formas de tenencia segura: “una forma particular como pleno dominio registrado no debe ser visto como la forma preferida o definitiva de derechos sobre la tierra, sino como uno de una serie de derechos legítimos. Dependiendo del contexto otras formas de tenencia de la tierra pueden ser más fuertes, más fáciles de administrar y más apropiadas” (ONU-Hábitat, 2015b, 4).¹⁰ Rolnik (2013) plantea que otras formas de tenencia segura, además de la plena propiedad, son los derechos de posesión, los derechos de uso, el alquiler y los arreglos colectivos.¹¹

⁹ En este trabajo se pondrá foco en la seguridad de la tenencia de vivienda a nivel individual, es decir el referido al hogar. Es posible analizarla a nivel de asentamiento y ciudad (Bazoglu et al, 2011).

¹⁰ Los títulos de propiedad no son el único instrumento de una tenencia segura, ni son en todos los casos la forma de tenencia a la que aspiran los propios involucrados. Algunos autores plantean que en general, los hogares establecidos en los asentamientos tienen seguridad de hecho y pocas veces consideran la necesidad de un título legal completo como una prioridad, sino más bien como una necesidad asociada con el sistema de valores de la clase media (Pereira, 2007). Para el caso de Uruguay, Álvarez (2007,2014), plantea que a diferencia de otros países del tercer mundo, los ocupantes de asentamientos no son mayormente migrantes rurales, sino familias expulsadas de la ciudad formal por no poder enfrentar los costos de la misma. Y en ese sentido, habría una aspiración a reinsertarse en la formalidad, a través por ejemplo, de la obtención de los títulos de propiedad.

¹¹ El acceso a una vivienda adecuada en condiciones de alquiler, constituye una forma de tenencia segura y da respuesta a nuevas realidades: mayor cantidad de hogares unipersonales por emancipación o separaciones, hogares con jefes jóvenes que no necesariamente aspiran a una vivienda en propiedad, sino a una solución más flexible que contemple el ciclo de vida de los hogares y su capacidad real de pago de una cuota, entre otras

En cuanto a arreglos colectivos, el sistema cooperativo de viviendas de Uruguay es referido a nivel internacional como un modelo a seguir, en tanto implica un elevado grado de seguridad de la tenencia sin apelar a la propiedad individual. En

La complejidad es mayor aún en tanto distintos enfoques frecuentemente se confunden o se usan indistintamente. En tal sentido, Van Gelder (2010) plantea que el concepto de seguridad de la tenencia se puede analizar desde tres puntos de vista, teniendo como eje común el riesgo de desalojo forzoso al cual pueden enfrentarse los hogares. Por un lado, hay quienes hacen referencia a la tenencia segura como un instrumento legal, que frecuentemente toma la forma de título de propiedad. Otros, la asocian a una seguridad de facto, basada en la situación real (observada a partir de la frecuencia de los desalojos en determinada área o la actitud de las autoridades frente a las ocupaciones ilegales, por ejemplo). Finalmente, una tercer mirada refiere a la percepción de los ocupantes de las viviendas, cuya medición resulta compleja.¹²

En definitiva, se deriva de lo expuesto anteriormente que las situaciones de falta de tenencia segura son muy diversas y pueden incluir desde la ilegalidad total hasta formas de ocupación tolerada. Del mismo modo, las políticas para abordarlas también pueden ser muy variadas. En tal sentido, en lugar de pensarse en términos dicotómicos (tenencia segura/tenencia no segura), parece razonable hablar de distintos grados de seguridad.¹³

2.3.2 La seguridad de la tenencia y el bienestar de los hogares

En el marco de lo que se puede denominar “el enfoque *titles-only*”, durante la década de 1970 organizaciones como el Banco Mundial comenzaron a promover programas para abordar la informalidad urbana, proporcionando servicios básicos a los asentamientos y concediendo el título de propiedad a sus ocupantes (Van Gelder, 2010). Se esperaba que la seguridad de la tenencia contribuyera a que los moradores movilizaran recursos para la construcción de viviendas más eficientemente que a través de los programas de vivienda pública. Tanto los organismos internacionales como varios gobiernos nacionales reconocían la importancia de la tenencia segura para promover el desarrollo económico y entendían la implementación de programas de titulación como medio para proteger los

particular, se destaca en las cooperativas donde los socios tienen el derecho de uso y goce, que la propiedad permanece en la cooperativa, resistiéndose a entrar en el mercado y seguir sus leyes. Según Nahoum (2014:17), la misma presenta muchas ventajas frente a la propiedad individual, siendo la principal “que en la eterna contradicción entre la vivienda como derecho y la vivienda como mercancía, la propiedad colectiva es la materialización de lo primero, mientras que la propiedad individual es el vehículo para lo segundo”.

¹² Para considerar la percepción sobre la seguridad de la tenencia que tienen las personas y comunidades, ONU Hábitat incorpora en la definición “el grado de confianza en que los ocupantes de la tierra no serán privados arbitrariamente de los derechos que gozan sobre la tierra y los beneficios económicos que se derivan de ella” (Bazoglu et al, 2011).

¹³ Bazoglu et al (2011) presentan indicadores de tenencia con las siguientes categorías: totalmente segura, semi-segura, insegura, estrictamente insegura.

derechos de propiedad y la seguridad de las inversiones, unificar los mercados de tierra, mejorar el acceso al crédito formal y reducir la pobreza (Payne et al, 2009).

A partir de la década de 1990 los impactos económicos de las regularizaciones cobraron nueva importancia en algunos ámbitos políticos, encontrando en Hernando De Soto su máximo exponente. Su argumento era que la regularización de la tenencia habilitaría el acceso al crédito en tanto se contaría con una garantía y los hogares invertirían en el mejoramiento de sus casas y negocios informales, permitiendo la salida de la pobreza a través del ingreso del “capital muerto” al mercado formal (De Soto, 2000).

Los argumentos de De Soto han sido ampliamente criticados y luego de varias décadas donde los gobiernos promovieron la titulación, ha quedado en evidencia que la correlación entre la propiedad de la vivienda y el bienestar no era tan fuerte como se creía, y que la misma no es suficiente para erradicar la pobreza (Bazoglu et al, 2011). Costa y Hernández (2010), plantean que los asentamientos informales, además de la falta de propiedad sobre el suelo (lo que inhabilita la venta legal y complejiza el traspaso intergeneracional, sin derechos a herencia), tienen otras problemáticas como condiciones precarias o insalubres, dificultades para el acceso a agua potable, saneamiento, espacios reducidos, inexistencia de infraestructura y espacios públicos, entre otras carencias, por lo cual la mera entrega de títulos de propiedad no garantiza la integración socioespacial, si no son acompañados de otras políticas.¹⁴ La regularización podría ser incluso contraproducente, agravando los procesos de exclusión y segregación.¹⁵

Sin embargo, más allá que la vinculación entre la tenencia segura y la reducción de la pobreza no se ha comprobado empíricamente, no deja de ser relevante esta dimensión para el análisis del bienestar. El acceso a una vivienda adecuada es un derecho básico de todas las personas, un elemento central en el bienestar de los hogares y un medio clave para desarrollar distintas capacidades que les permitan vivir en un espacio de mayor libertad. La

¹⁴ El hecho de contar con títulos de propiedad no asegura que mayor proporción de la población acceda al crédito. Por un lado, debido a que los bancos exigen ingresos mínimos y no solo los títulos en regla y por otro, porque en muchos casos las mismas familias pobres no estarían interesadas en obtener créditos oficiales dadas las cargas financieras y el riesgo que esto implica para el futuro. (Clichevsky, 2009; Fernandes, 2011; Gilbert, 2011).

¹⁵ Proporcionar el título para los hogares no garantiza la seguridad para las mujeres en zonas donde las desigualdades de género pueden ser un impedimento para la propiedad (Varley, 2007). A su vez, los hogares de ingresos más bajos pueden verse desplazados en tanto con la regularización estarán sujetos a impuestos de propiedad y tasas de prestación de servicios que muchas veces resultan inasequibles (Perlman, 2010). Finalmente, los hogares pobres que cuentan con ingresos inestables y dificultades financieras pueden ser persuadidos fácilmente de vender ese activo por un precio relativamente bajo (Harvey, 2013).

vivienda brinda protección y abrigo, y contribuye a que las personas logren ser capaces de tener buena salud, de ser parte de interacciones sociales, de estar seguras, de disfrutar de actividades de ocio, de tener control sobre el propio entorno. La tenencia no segura de vivienda constituye, además de una privación en sí misma (por situaciones de hostigamiento o amenazas, dificultades para la apropiación y mejora de la vivienda, para la proyección del hogar en la misma y en el entorno que habita), un riesgo de caer en otras privaciones

2.3.3 Los componentes de la seguridad de la tenencia

Se considera la falta de tenencia segura como una privación en términos de vivienda, partiendo de la base de que un hogar habita una vivienda particular, con determinado vínculo contractual (o ausencia de él) y cierto grado de certeza respecto a su permanencia. En este sentido, no se consideran en este estudio a las personas sin techo o sin vivienda ni a los hogares en viviendas colectivas (pensiones, residencias).¹⁶ Cabe aclarar, que no considerarlas no implica que no se conceptualicen como situaciones de privación o no sea relevante su análisis en el marco de abordajes que contemplen la exclusión social.

En el Cuadro 1 se plantea una definición genérica de las situaciones que se entiende pueden considerarse como tenencia no segura y las categorías que abarcan, así como la justificación para incluirlas.

De esta manera, además de los hogares que residen en asentamientos irregulares u hogares que declaran ser ocupantes de viviendas sin permiso (definición usualmente utilizada de tenencia no segura), se incorporan otras situaciones de tenencia donde los hogares se encuentran en riesgo de tener que abandonar la vivienda que ocupan.

¹⁶ Las bases de datos utilizadas en este trabajo no incluyen estos hogares. Se define como “sin techo o vivienda” a aquellas personas en situación de calle o en albergues nocturnos, en refugios más o menos permanentes (alojamientos transitorios para personas sin hogar, víctimas de violencia doméstica, inmigrantes) o personas próximas a salir de internados en instituciones penales, médicas, infantiles y no cuentan con vivienda a donde acudir. Según European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS), corresponde a la categoría “homelessness” que incluye “roofless” y “houseless” (Amore et al, 2011).

| Cuadro 1: Situaciones de privación en términos de seguridad de la tenencia. | | |
|---|--|---|
| Definición genérica | Categorías incluidas | Justificación |
| Hogares que habitan una vivienda sin contar con documentación probatoria de su derecho sobre el bien y sin acuerdo con el propietario | Ocupantes sin permiso del propietario ¹ | Se trata de situaciones que reflejan la carencia de protección legal y por lo tanto implican un riesgo de pérdida involuntaria del lugar de residencia. Son las situaciones más comúnmente incluidas en los análisis de tenencia segura. |
| Hogares que habitan una vivienda en acuerdo con el propietario, sin respaldo legal | Inquilinos o arrendatarios sin contrato | Existen situaciones en las que las partes involucradas en un alquiler no reflejan legalmente el acuerdo, estableciendo únicamente contratos verbales. En algunos casos, esto se debe a relaciones de confianza entre ambas partes. En otros, al carecer de garantías, el inquilino ingresa en el mercado informal, donde su protección frente al desalojo es considerablemente menor. |
| | Ocupantes de viviendas cedidas o prestadas | Refiere a las viviendas prestadas o cedidas por familiares o personas cercanas al hogar, que permiten su usufructo por un tiempo determinado. El hogar ocupante carece de garantía alguna para permanecer en la misma, ante un reclamo por parte del propietario. |
| Hogares que habitan una vivienda como parte de un acuerdo laboral con el empleador | Ocupantes en relación de dependencia ² | Los trabajadores que ocupan una vivienda otorgada por el empleador se enfrentan a dos riesgos simultáneos: la pérdida del empleo y en consecuencia la pérdida de la vivienda que ocupan ³ . Asimismo, este régimen de habitación pone en riesgo las condiciones que deben primar en una vivienda. Muchas veces el hogar se ve condicionado a seguir pautas establecidas por el empleador, que limitan sus libertades. ⁴ |
| Hogares que habitan una vivienda con respaldo legal, pero enfrentan riesgos de tener que abandonarla. | Hogares cuya vivienda se encuentra en ambientes degradados, con elevados niveles de contaminación ambiental o zonas inundables | Independientemente del tipo de tenencia del hogar, ocupar una vivienda en un ambiente degradado o zonas inundables pone en riesgo la permanencia en la misma, además de experimentar de manera frecuente o permanente, dificultades para el transcurso natural de la vida de los integrantes del hogar. |
| | Hogares cuyos gastos asociados a vivienda son elevados en relación a sus ingresos | El hecho de poder permanecer en una vivienda está condicionado a que el hogar pueda hacer frente a los gastos vinculados a la misma. Ser inquilino o propietario de un bien con una cuota de alquiler o hipoteca que represente un gasto excesivo en relación a los ingresos del hogar, implica un problema de sostenibilidad para el hogar. |

¹Aquí se incluyen los “ocupantes sin permiso” propiamente dichos y los “propietarios de la vivienda y no del terreno”. Las Encuestas y Censos de Hogares y Viviendas en Uruguay relevan esta última categoría, que en general está asociada a los asentamientos irregulares: hogares que ocupan un predio sin autorización y construyen su vivienda. En términos estrictamente legales, el dueño de la tierra es también dueño de las construcciones que posee.

²En Uruguay, esta categoría toma especial relevancia en el área rural.

³Carámbula et al (2012) refieren a este riesgo para el caso de los asalariados rurales en Uruguay.

⁴Algunos estudios de caso sobre asalariados rurales en Uruguay dan cuenta de estas situaciones en aspectos de la vida cotidiana (Souza, 2003; Vadell, 2013).

Fuente: Elaboración propia

2.3.4 La sostenibilidad económica de la vivienda como componente de la tenencia segura

En términos generales, se denomina asequibilidad (en inglés *housing affordability*) a la capacidad de los hogares de acceder a una vivienda digna sin experimentar dificultades financieras injustificadas (Aribigbola, 2011; Makinde, 2014).

Esta problemática afecta a los hogares particulares, pero va más allá, teniendo implicaciones en el empleo y el mercado laboral, en la salud, en la sostenibilidad comunitaria, en la estabilidad, el desarrollo económico y el desarrollo urbano y regional (Gabriel et al, 2005; Stephen Ezennia y Hoskara, 2019).

En este sentido, la asequibilidad de la vivienda ha recibido especial atención a partir de la década de 1990, con un extenso debate en cuanto a su conceptualización, la necesidad de políticas para abordarla y las posibilidades de medición, sin llegar a un acuerdo en tal sentido. Quigley y Raphael (2004) plantean que la expresión *housing affordability* incluye en un solo concepto, temas variados y dispares como la distribución de los precios de las viviendas y su calidad; la distribución del ingreso; la capacidad de los hogares de endeudarse; las políticas públicas que afectan el mercado de vivienda; las condiciones que alteran la oferta de viviendas nuevas o mejoras; y las opciones que las personas toman sobre cuánto gastar en vivienda en relación al consumo de otros bienes.

Más allá de los diferentes elementos mencionados, parece claro que el término asequibilidad alude a dos aspectos del fenómeno: la posibilidad de acceder a una vivienda en determinado período, y la capacidad de mantener compromisos económicos con respecto a la misma (Stephen Ezennia y Hoskara, 2019). En este trabajo, se denomina sostenibilidad económica de la vivienda al segundo fenómeno, siendo la situación que interesa abordar dentro de la problemática de tenencia no segura. En tal sentido, no se analizará la capacidad potencial de un hogar de acceder a una vivienda en el mercado, sino las posibilidades de enfrentar el costo asociado a la vivienda, en su situación actual.

Tomando solamente la sostenibilidad económica, se entiende entonces que un hogar presenta una carencia en este aspecto cuando paga más de determinado porcentaje de su ingreso en una vivienda adecuada (Hulchansky, 1995). Expresado de otra manera, la asequibilidad hace referencia a la máxima cantidad de ingreso que sería esperable que un

hogar pagara por una vivienda, denominando *housing stress* al problema que enfrentan los hogares que destinan un monto mayor al definido (Gabriel et al, 2005). La medición de la asequibilidad según este enfoque, radica en el cálculo del ratio del gasto en vivienda sobre ingresos, siendo el umbral de 30% el más utilizado (*the rule of thumb*¹⁷). Si bien su uso es extendido, Hulchansky (1995) plantea críticas a este ratio, considerando un error aplicar un mismo umbral para determinar necesidades de hogares con distinta composición familiar (economías de escala) y nivel de ingresos, que además, acceden a viviendas de distinto tamaño y calidad.

Esta crítica es recogida por varios autores, que proponen mediciones alternativas (Stone,1993; Gabriel et al, 2005; Karmel,1998; entre otros). Para ellos, la expresión *affordable housing* hace referencia a un costo de vivienda razonable en relación al ingreso, ya que los hogares pueden enfrentar los costos de vivienda si estos no implican una porción muy elevada del presupuesto del hogar, dejando un ingreso suficiente para acceder a sus restantes necesidades (National Housing Strategic, 1991). Hancock (1993) establece que la esencia del concepto de asequibilidad radica en el costo de oportunidad de los gastos asociados a vivienda: “a qué ingreso se debe renunciar para acceder a una vivienda y si ese monto es razonable o excesivo en algún sentido”. (Hancock 1993:129). En esta misma línea , Stone (1993, 2006) desarrolla el concepto de *shelter poverty* definido como la situación en la que los costos asociados a la vivienda son tan altos que los hogares no pueden afrontar el resto de los gastos. Esta forma de pobreza resulta del vínculo entre los ingresos y los costos asociados a la vivienda y no solamente se explica por ingresos limitados. Un concepto similar es planteado por Kutty (2005), quien denomina pobreza inducida por vivienda (*housing induced poverty*) a la situación en la que un hogar, luego de pagar los costos de vivienda (*housing costs*), no puede hacer frente a una canasta de otros bienes incluida en la línea de pobreza (*poverty basket of nonhousing goods*). A partir de estos conceptos surgen las mediciones del ingreso residual, es decir de la comparación entre ingreso disponible luego de enfrentar los gastos asociados a vivienda, con un umbral definido.

17 “*Rule of Thumb*” puede traducirse como “regla de oro” o “regla del pulgar”. Hace referencia a un principio basado en la experiencia o en la práctica antes que en una teoría o un conocimiento científico. Hulchansky (1995) plantea que el umbral ha variado de 20% a 25% y finalmente a 30%, sin que ninguno de ellos constituya un indicador científicamente válido para determinar las necesidades de vivienda ni la capacidad de pago de un hogar.

Cabe resaltar, que tanto el enfoque del ratio como el del ingreso residual, permiten medir la capacidad del hogar de hacer frente a los gastos asociados a vivienda. En caso de tener dificultades, el hogar presenta el riesgo de no poder permanecer en la vivienda, y esto es lo que conduce a que se la considere una carencia en términos de tenencia segura. En definitiva, la seguridad de la tenencia “se ve amenazada cuando los propietarios que ocupan su propia vivienda no pueden reembolsar los préstamos o incurren en mora en el pago de sus hipotecas, siendo que las ejecuciones hipotecarias afectan de manera desproporcionada a los más pobres” (Rolnik 2013:10), o cuando “los inquilinos se encuentran en riesgo de no poder permanecer en la vivienda en tanto destinan al pago de alquiler una proporción del ingreso familiar que supera el 30%” (ONU-Hábitat, 2015a).

3. Revisión de antecedentes

Una vez definido el marco que da sustento teórico a la investigación, se presentan los antecedentes con el mismo esquema lógico del capítulo anterior: en primer lugar, una breve mención a los estudios sobre pobreza, seguida de los trabajos referidos a vivienda en general, para finalmente centrarse en aquellos que incluyen algún indicador de seguridad de la tenencia. Se da especial énfasis a los trabajos realizados para Uruguay.

3.1 Pobreza

Como ya se mencionó, durante mucho tiempo los estudios sobre pobreza estuvieron dedicados principalmente a abordar el fenómeno desde una perspectiva unidimensional (ingreso monetario), pero en las últimas décadas, han ido surgiendo miradas alternativas, con el objetivo de incorporar otras dimensiones al análisis. De esta manera, surge por ejemplo, la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (Altimir, 1979 para América Latina) y los trabajos sobre pobreza multidimensional (Atkinson, 2003; Aaberge y Brandolini, 2015 y Santos et al, 2015 para América Latina; entre otros).

En Uruguay, existen antecedentes de medición para las NBI a partir de los distintos Censos de Población y Vivienda (DGEC, 1990; Pellegrino y González Cravino, 1995; Calvo y Giraldez, 2000; Calvo et al, 2013), en los cuales las variables referidas a vivienda y servicios asociados son las más frecuentes. Cabe mencionar que la seguridad de la tenencia no se incluye dentro de las necesidades básicas.

Asimismo, se han realizado en nuestro país numerosos estudios que analizan el bienestar desde una perspectiva multidimensional (Arim y Vigorito, 2006; Colafranceschi et al, 2009; Amarante et al, 2010; Battiston et al, 2013; Alves y Zerpa, 2011; Nathan y Zerpa, 2011, Lavalleja et al, 2012; Borrás et al, 2013; Antía et al, 2012; Colafranceschi et al, 2013; Castillo y Colombo, 2014; Failcahe, Salas y Vigorito, 2016; DINEM-MIDES, 2015; Borrás, 2016; Colacce y Tenembaum 2016; Amarante y Colacce 2017; Machado y Vigorito ,2021). En todos ellos se incluye la vivienda como dimensión, pero solamente tres definen algún indicador asociado a la tenencia.

3.2 Vivienda

En cuanto a estudios específicos sobre vivienda, la vasta literatura existente en América Latina ha abordado principalmente las siguientes temáticas: condiciones materiales de la vivienda, uso de la tierra (disponibilidad, informalidad, regularización, segregación residencial); financiamiento e inversión (acceso al crédito, promoción para la construcción de viviendas); organización social (participación de la comunidad en los programas, impacto de los programas de vivienda en la sociedad, etc.); estimaciones de déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) y políticas de vivienda (McTarnaghan et al, 2016).

En Uruguay, la vivienda ha sido estudiada desde diferentes disciplinas (arquitectura, urbanismo, sociología, ciencia política, economía, psicología), contando con variados trabajos que ponen énfasis en distintos aspectos. No es objeto de este estudio analizar toda la bibliografía existente sobre el tema, por lo cual se seleccionan algunos antecedentes generales. Siguiendo la agrupación propuesta por Failache y González (2018) se encuentra un primer conjunto de estudios que se centran en describir la situación de vivienda y el déficit habitacional, según determinada noción de vivienda adecuada (en términos de materialidad, tenencia y financiamiento) (Terra, 1969; Terra y Camou, 1983; Terra, 1985; Casacuberta y Gandelman, 2006; Casacuberta, 2006; Portillo, 2010; Domínguez y Martínez, 2014; Mendive, 2015; Recalde, 2016; Altamirano, 2019). El propio trabajo de Failache y González entraría en este grupo.

Un segundo grupo de trabajos refiere a aquellos que analizan las políticas de vivienda mediante una descripción de leyes, reglamentos, decretos y programas que se han implementado (Terra y Camou, 1983; Angel, 2004; Aristondo, 2005; Couriel y Menéndez, 2013, Delgado y Gallicchio, 2012; Magri 2010, 2013, 2015). El tercer grupo incluye los estudios que abordan alguna temática particular en vivienda, por ejemplo los asentamientos irregulares (Álvarez 2007, 2014; Amarante y Caffera, 2003), la evolución del precio de la vivienda y sus determinantes (Gandelman y Gandelman, 2003), el análisis de políticas específicas (Berrutti, 2016; Garabato y Ramada-Sarasola, 2011a). Finalmente, puede identificarse una extensa bibliografía referida al sistema cooperativo de vivienda (Nahoum, 1984, 1999; González, 2013; Machado, 2016; Moreno, 2018; entre otros).

3.3 Seguridad de tenencia de la vivienda

Como se planteó anteriormente, la seguridad de la tenencia no siempre ha sido considerada a la hora de analizar las privaciones en vivienda y el bienestar en general. Se mencionan en este apartado aquellos estudios que incluyen la condición de ocupación (tipo de tenencia) de la vivienda como indicador de seguridad de la tenencia por un lado, y los que estudian la sostenibilidad económica de la vivienda, por otro.

3.3.1 Condición de ocupación de la vivienda

En los trabajos sobre pobreza multidimensional, en general la vivienda es una de las dimensiones que aparece como relevante. Santos et al (2015), elaboran un índice de pobreza multidimensional para América Latina, donde se contemplan distintos indicadores referidos a vivienda: materialidad, habitaciones por persona y tenencia de la vivienda. Se considera que tienen privación en términos de tenencia aquellos hogares que ocupan viviendas de manera ilegal o viviendas prestadas o cedidas. Los resultados muestran que todos los países (a excepción de Nicaragua con un 35%) presentan valores de entre 10% y 14% de hogares en situación de tenencia no segura.

Por su parte, Villatoro (2017) realiza un diagnóstico sobre la forma en que se miden y construyen algunos indicadores habitualmente utilizados para medir pobreza no monetaria en la región y examina la viabilidad de usar nuevos indicadores y umbrales de privación a partir de la información disponible en cada país. A partir de allí, construye un indicador de tenencia segura considerando como privación las ocupaciones ilegales y otras ocupaciones con un alto nivel de incertidumbre jurídica, como las viviendas cedidas o prestadas (datos de los años 2013 y 2014). Adicionalmente, elabora un indicador de ocupación insegura, incluyendo: a. Residencia en asentamientos irregulares o informales (riesgo de desplazamiento por factores de mercado, ambientales e incluso de políticas públicas); b. Habitación en entornos precarios o en proceso de deterioro (riesgo de desplazamiento por las dinámicas de los mercados inmobiliarios, etc.); c. Habitación en espacios no destinados a la habitación humana (viviendas transitorias y viviendas móviles). Los resultados obtenidos arrojan que en América Latina el 13.5% de los hogares se encuentra en situación de tenencia insegura y el 14.8% de ocupación insegura.

Por otro lado, algunas referencias a la seguridad de la tenencia se realizan en el marco de los estudios de déficit habitacional. La categoría “ocupantes sin permiso” se incluye en algunos casos como parte del déficit cuantitativo y en otros como componente del déficit cualitativo.¹⁸ Blanco Blanco et al (2012) asumen esta última definición, y consideran que los hogares tienen seguridad de la tenencia si cuentan con documentación comprobada o protección frente al desalojo. Los datos para el año 2009 indican que los países de América Latina tienen un déficit cualitativo de 10 a 58% de los hogares, alcanzando Uruguay un 25%. Sin embargo el indicador de tenencia segura lo posiciona en el peor lugar con un 22%, en un rango de entre 6 y 22% para todos los países.

Un estudio específico de Bazouglu et al (2011) referido a la ciudad de San Pablo, considera que la seguridad de la tenencia no puede establecerse en términos de una dicotomía segura o insegura. Con datos de la Encuesta de Desigualdades Urbanas (2006), analizan exhaustivamente la documentación con la que cuenta el hogar (títulos de propiedad, certificados de ocupación, contratos verbales en el caso de inquilinos, ausencia total de documentación, etc.) y establecen cuatro categorías de tenencia: completamente segura (35%); semi-segura (35%); insegura (7%); estrictamente insegura (23%).

Entre los trabajos sobre pobreza multidimensional elaborados para Uruguay, que incluyen la tenencia segura como dimensión de análisis, se encuentran definiciones como “propiedad insegura de la vivienda: hogares que no son propietarios de una vivienda y la vivienda que ocupan no es de su propiedad ni está alquilada” (Amarante y Colacce, 2017), “hogares que no cuentan con seguridad de la tenencia: hogares propietarios de la vivienda y no del terreno y hogares ocupantes de la vivienda sin permiso del propietario” (Borrás, 2016; OPP-MIDES 2013 y 2015), “inseguridad en la tenencia: el jefe de hogar no es propietario de la vivienda” (Recalde, 2016).

A su vez, en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2050 (ODS), la “seguridad jurídica de la vivienda” se presenta como una dimensión referida al derecho a una vivienda adecuada. Se define como umbral de no satisfacción el “habitar una vivienda sin permiso del propietario (de la vivienda o del terreno) o compartir la vivienda con otro hogar” (OPP-MIDES, 2018).

¹⁸ En general, se asocia el déficit cuantitativo a la cantidad de viviendas que habría que construir para que cada hogar tenga una vivienda adecuada, y el déficit cualitativo a la cantidad de viviendas existentes que habría que mejorar (ampliaciones, reparaciones, conexión a servicios básicos).

Finalmente, en el año 2019 MVOTMA, OPP y INDDHH aunaron esfuerzos para la construcción de un índice de vivienda adecuada que incluye la tenencia segura, considerando como privación: “las personas que viven en hogares que no son propietarios, ni arrendatarios con contrato, ni usufructuarios o titulares de la tenencia de la vivienda con un respaldo legal”. Con esta definición y utilizando los datos de la ECH 2018, se obtiene que un 29,1% de personas viven en hogares con tenencia insegura, contra un 7,8 % con el indicador tradicional (ocupantes sin permiso y propietarios de la tierra y no del terreno).

3.3.2 Sostenibilidad económica de la vivienda

Si bien la revisión bibliográfica se centra en los antecedentes para Uruguay, es importante mencionar que existe una extensa literatura sobre asequibilidad de la vivienda (*housing affordability*) en el resto del mundo. Algunos trabajos ya fueron mencionados en el capítulo anterior, al hacer referencia al concepto de asequibilidad y sostenibilidad económica de la vivienda.¹⁹

Para América Latina, Blanco Blanco et al (2012) estudian esta problemática desde el punto de vista del acceso a la vivienda, definiendo la brecha de asequibilidad como la proporción de hogares que destinarían más del 30% de sus ingresos al pago de un préstamo hipotecario a 20 años con un pago inicial del 10% de la vivienda.

En Uruguay, existen estudios que analizan la sostenibilidad considerando el ratio gasto en vivienda / ingresos del hogar con un umbral de aceptabilidad que varía entre 20 y 30%. Casacuberta y Gandelman (2006) y Casacuberta (2006), analizan el porcentaje de hogares que destina más del 30% de su ingreso como costo de vivienda (cuota de hipoteca o alquiler), identificando este ratio como medida de accesibilidad a la vivienda. En el primer caso encuentran que en 2005 el 18,7% de inquilinos y 11,9% de propietarios presentan un problema de asequibilidad, mientras que en el segundo, las cifras para 2006 ascendían a 21,9% y 10,7%, respectivamente.

A su vez, Domínguez y Martínez (2014) analizan el déficit habitacional y la asequibilidad de la vivienda siguiendo la metodología utilizada por Casacuberta y Gandelman (2006). Para medir la asequibilidad utilizan el ratio tradicional y una metodología alternativa. Los

¹⁹ Puede encontrarse una exhaustiva revisión de las distintas concepciones y formas de medición referidas a *housing affordability* en Stephen Ezennia y Hoskara (2019).

resultados basados en el indicador de ratio, muestran que un 3,2% de los hogares efectúan un pago por vivienda mayor al 30% de su ingreso, concentrados en los dos primeros quintiles de ingreso, según datos de la ECH 2012. Analizando cada grupo en particular, encuentran que el 15% de los inquilinos y el 4% de los propietarios que están pagando su vivienda, experimentan problemas de asequibilidad. Para 2013, Mendive (2015) encuentra que uno de cada cinco hogares inquilinos de Montevideo paga un alquiler mayor al 30% de su ingreso, y en el total de hogares éstos representan el 4,8% (ECH 2013).

Por otro lado, en los Reportes Sociales de 2013 y 2015 (OPP-MIDES), también se considera un umbral del 30%, encontrando que el 15% de inquilinos y 5% de propietarios superan ese porcentaje de ingresos en alquiler o hipoteca en 2012, en tanto las cifras para 2014 correspondían a 16,3% y 4,5% respectivamente. En el Informe voluntario para ODS (OPP, 2018), se presenta la dimensión “gasto soportable”, con un umbral de no satisfacción definido como: porcentaje del gasto de los hogares destinado a vivienda superior al 20%.

Finalmente, en la propuesta del Índice de vivienda adecuada mencionado anteriormente (MVOTMA, OPP, INDHH, 2019), se incluye como dimensión la asequibilidad económica de la vivienda, considerando también el gasto en vivienda, pero estableciendo un umbral de privación del 20%. La elección del umbral refiere a lo establecido en la Ley de Vivienda.²⁰

3.3.3 La seguridad de la tenencia en sentido amplio

Así como se encontraron estudios que consideran la condición de ocupación como indicador de seguridad de la tenencia, y otros que incluyen la sostenibilidad económica, importa mencionar aquellos que consideran la seguridad de la tenencia en sentido amplio, considerando ambas situaciones, tal como se propone en este trabajo.

El Reporte Social 2015 (OPP-MIDES, 2015) es el primer trabajo identificado que plantea que la asequibilidad podría formar parte del concepto de tenencia segura de vivienda. Además de incluir el cálculo tradicional de déficit habitacional, se mencionan otras problemáticas vinculadas a formas no seguras de vivienda e indicadores de accesibilidad
20 Ley N°13728, Artículo 7: “Cada plan quinquenal formulado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° establecerá una clasificación de las familias en categorías de ingresos, determinando para cada categoría la afectación del ingreso familiar que puede destinarse al servicio de préstamos para vivienda. Esta afectación no podrá sobrepasar en ningún caso el 20% (veinte por ciento) del ingreso familiar, teniéndose en cuenta a aquellas familias de menores ingresos relativos, a los efectos del otorgamiento de subsidios que posibiliten su acceso a la vivienda”.

económica de la misma. Se explicita que esta última dimensión refiere al esfuerzo económico que deben hacer los hogares para pagar la vivienda y esto se relaciona con la seguridad en la tenencia.

Por otro lado, Machado y Vigorito (2021) realizan un análisis de la pobreza y la vulnerabilidad multidimensional en Uruguay entre 2006 y 2018, centrado en la población de 18 años y más, considerando seis dimensiones: educación, salud, acceso al trabajo y protección social, vivienda, cohesión social y discriminación, y tiempo de esparcimiento. Dentro de vivienda, incluyen en el concepto de tenencia segura tanto el tipo de tenencia como la sostenibilidad económica, considerando un umbral del 30% en cuanto a la proporción alquiler/ingresos del hogar.²¹

En definitiva, puede concluirse que en Uruguay, la medición de la seguridad de la tenencia en cuanto a condición de ocupación está siendo crecientemente incorporada, en los estudios sobre privaciones en vivienda en particular y pobreza multidimensional, en general. Por otro lado, se ha estudiado la asequibilidad de la vivienda según el porcentaje del ingreso que el hogar destina al pago de alquiler o cuota por compra de vivienda. Sin embargo, resta avanzar aún en el análisis de estas dos dimensiones conjuntamente como una concepción más amplia de tenencia segura, tanto para estudiarla particularmente como para incorporarla en un indicador de privaciones en vivienda, lo cual constituye uno de los objetivos del presente trabajo.

21 Previamente, Machado y Vigorito (2019) presentaron una propuesta para la medición del bienestar, la desigualdad y la pobreza multidimensionales en Uruguay, en la cual se incluía la dimensión vivienda y entorno, y la subdimensión tenencia segura, que incluye la condición de ocupación de la vivienda y la sostenibilidad económica (hogar inquilino con un monto del alquiler que supera el 30% del ingreso total del hogar). Esta propuesta surge a partir de consultas a grupos de expertos en la temática, vinculados al sector académico y a los organismos ejecutores de la política de vivienda (CONVENIO MIDES, INE, MEF, OPP-FCEA).

4. Hipótesis

Como ya se mencionó, el objetivo del presente trabajo es analizar la seguridad de la tenencia de vivienda en Uruguay, en el período 2006-2019 e integrarla en un análisis multidimensional de privaciones de vivienda, considerando además materialidad, disponibilidad de espacios adecuados, acceso a servicios básicos y a artefactos de confort.

De acuerdo a los antecedentes de estudio en Uruguay, referidos a la seguridad de la tenencia en particular (condición de ocupación y sostenibilidad económica) y situación de la vivienda en general, es esperable encontrar para el período analizado, una incidencia extendida de la tenencia no segura en los hogares uruguayos, así como una mejora en las otras dimensiones referidas a privaciones en vivienda.

De esta manera, se plantean las siguientes hipótesis de trabajo:

1. La privación en términos de seguridad de la tenencia es una problemática extendida entre los hogares para el período analizado, adoptando distintas formas según nivel socioeconómico y área geográfica. Dicha problemática no disminuyó durante el período analizado.
2. Dentro de las dimensiones consideradas en este trabajo, la falta de seguridad en la tenencia es la problemática asociada a vivienda que presenta mayor incidencia en los hogares.
3. La contribución de la seguridad de la tenencia a la pobreza multidimensional en vivienda ha aumentado en el período analizado, dado que la seguridad de la tenencia no presenta mejoras en el período y los niveles de privación en las otras dimensiones se redujeron.

5. Metodología

Para contrastar las hipótesis planteadas se realiza, en primer lugar, un ejercicio de medición de seguridad de la tenencia a partir de la información de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-2017 (ENGIH) y de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Con datos de la ENGIH 2016-2017 se construye un indicador de condición de ocupación de la vivienda, así como distintos indicadores de sostenibilidad económica, y un índice compuesto que permita dimensionar la seguridad de la tenencia en sentido amplio.²² Los datos de la ENGIH 2016-2017 presentan información sobre los gastos asociados a vivienda (consumo de agua, energía eléctrica, etc.), por lo cual permite calcular los distintos indicadores. Asimismo, se analizan los resultados por región y nivel socioeconómico. Para observar la evolución en el tiempo, se utilizan las ECH 2006 a 2019, calculando únicamente el indicador de ratio, condición de ocupación e índice compuesto por ambos, debido a la información que ofrece este relevamiento.

Posteriormente, se construye un Índice Multidimensional de Privaciones en Vivienda que incluye además de la seguridad de la tenencia, las siguientes dimensiones: materialidad, espacios adecuados, servicios básicos y elementos de confort. Se estudia la incidencia (porcentaje de hogares que presentan privación en cada dimensión) por separado y conjuntamente, de manera de ilustrar la importancia relativa de cada dimensión y su contribución a la pobreza multidimensional en vivienda. Para ello, se utiliza la ECH 2019, y se comparan los resultados en tres momentos del tiempo, a partir de los datos de las ECH 2006, 2011, 2016 y 2019.

En el presente capítulo se describen las fuentes de datos utilizadas y se detalla la metodología de cálculo de los indicadores propuestos.

5.1 Fuentes de datos y variables utilizadas

Las fuentes de datos utilizadas en este trabajo son dos: la ENGIH 2016-2017 y las ECH de 2006 a 2019, ambas relevadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

²² Si bien en el capítulo de Marco teórico se mencionaron las situaciones de inquilinos sin contrato y los hogares en viviendas ubicadas en ambientes degradados, zonas inundables, etc., por falta de datos al respecto, no es posible incluirlas en la medición de la seguridad de la tenencia.

La ENGIH 2016-2017 tiene como universo el conjunto de todos los hogares particulares ubicados en el país. El relevamiento se realizó entre noviembre de 2016 y noviembre del 2017, con una cobertura de 6.889 hogares.

Desde 2006, las ECH también son representativas de los hogares particulares residentes en todo el territorio nacional. Las ECH son encuestas de datos de corte transversal (los hogares seleccionados en la muestra son entrevistados una vez al año) y, al igual que la ENGIH, los hogares que participan en la encuesta son seleccionados de forma aleatoria.²³ Las encuestas 2006 a 2011 utilizan el marco muestral del Censo 2004-Fase 1 y de 2012 en adelante el del Censo 2011.²⁴

Para la construcción de los diferentes indicadores, se consideran las variables presentadas en el Cuadro 2, tanto a partir de las ECH como de la ENGIH.²⁵

| Cuadro 2: Variables utilizadas (ECH 2006-2019 y ENGIH 2016/2017). | | |
|--|--------------------------------|---|
| Variables utilizadas a partir de los datos de las ECH y ENGIH | | |
| Tenencia de la vivienda | Integrantes del hogar | Evacuación del servicio sanitario |
| Monto de la cuota de compra | Habitaciones para dormir | Fuente de energía para iluminar |
| Monto de la cuota de alquiler | Origen del agua | Fuente de energía para calefaccionar |
| Material predominante en paredes | Llegada del agua a la vivienda | Lugar para cocinar |
| Material predominante en techo | Servicio sanitario | Elementos de confort |
| Material predominante en pisos | Uso del baño | Ingreso total del hogar sin valor locativo sin servicio doméstico |
| Gastos considerados como gastos asociados a vivienda (ENGIH 2016/2017) | | |
| Gastos comunes | Supergas, recarga de garrafas | Tributos domiciliarios |
| UTE | Leña | Tarifa de saneamiento |
| OSE | Kerosen | Impuesto de primaria |
| Gas por cañería | Carbón | Contribución inmobiliaria |

Fuente: Elaboración propia.

23 Fichas Técnicas de las ECH. <https://www.ine.gub.uy/web/guest/encuesta-continua-de-hogares>.

24 En el Cuadro A1.1 (Anexo 1) se detalla la cobertura y hogares representados según áreas geográficas analizadas.

25 A efectos de este trabajo, se utilizaron las bases de datos de las ECH compatibilizadas por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Las variables utilizadas así como sus categorías coinciden en todos los años, excepto “Tenencia de la vivienda”, “Material predominante del piso”, “Origen del agua para beber y cocinar”, “Llegada del agua a la vivienda”, “Principal fuente de energía utilizada para iluminar”, así como en los elementos de confort vinculados a la conservación de alimentos y agua caliente para el baño, para lo cual se realizaron las agrupaciones correspondientes. A su vez, la variable “Principal fuente de energía para calefaccionar el hogar”, en la ECH 2006 únicamente aparece para el primer trimestre, dado que se preguntó en el Módulo especial destinado a vivienda. Por lo tanto, para el análisis de la seguridad de la tenencia en el marco de las otras privaciones en vivienda, se consideraron únicamente los hogares relevados en el primer trimestre de 2006.

5.2 La medición de la seguridad de la tenencia

Para construir indicadores que midan la seguridad de la tenencia se considera la condición de ocupación de la vivienda, la sostenibilidad económica de la misma y un índice compuesto que agrupa ambas variables.

5.2.1 Indicador de condición de ocupación de la vivienda

A efectos de este trabajo, se categoriza la ocupación de la vivienda como segura, incierta o estrictamente insegura, según el Cuadro 3.

| Cuadro 3: Indicador de condición de ocupación de la vivienda. | | |
|---|--|---|
| | Categorías de tenencia de vivienda(ENGIH) | Categorías de tenencia de vivienda (ECH) |
| Ocupación segura | <ul style="list-style-type: none"> - Propietario de la vivienda y el terreno (pagando y ya pagó) - Miembro de cooperativa de vivienda¹ - Inquilino/ Arrendatario² - Ocupante gratuito, se lo permite BPS | <ul style="list-style-type: none"> - Propietario de la vivienda y el terreno (pagando y ya pagó) - Miembro de cooperativa de vivienda - Inquilino/ Arrendatario |
| Ocupación incierta | <ul style="list-style-type: none"> - Ocupante en relación de dependencia - Ocupante gratuito, se lo permite un particular | <ul style="list-style-type: none"> - Ocupante en relación de dependencia - Ocupante gratuito, se lo permite un particular - Ocupante gratuito, se lo permite BPS³ |
| Ocupación estrictamente insegura | <ul style="list-style-type: none"> - Propietario de la vivienda y no del terreno (pagando y ya pagó) - Ocupante gratuito, sin permiso del propietario | <ul style="list-style-type: none"> - Propietario de la vivienda y no del terreno (pagando y ya pagó) - Ocupante gratuito, sin permiso del propietario |

¹ Según el artículo 4° de la ley n° 18.407, “las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del 36 esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada”

² Los inquilinos son considerados como ocupación segura en tanto existe un acuerdo documentado entre ambas parte que da garantías sobre la permanencia en la vivienda. Sin embargo, pueden existir situaciones de alquileres con “contrato verbal”, lo cual pondría en situación de inseguridad al hogar. Dado que no se cuenta con información sobre los inquilinos sin contrato en la ENGIH ni en la ECH, se consideró a todos los inquilinos como ocupación segura. Cabe mencionar que el antecedente que presenta datos al respecto es la Encuesta Nacional de Hogares ampliada, Módulo vivienda, 2014, donde el 28% de los inquilinos declararon tener contrato de palabra. Los contratos verbales y escritos presentan proporciones similares entre hogares del quintil 1, encontrando que disminuye la presencia de contratos verbales a medida que aumenta el ingreso del hogar (MVOT, 2020).

³ Los ocupantes BPS son hogares que accedieron a una vivienda proporcionada por el BPS, en régimen de usufructo. Se trata de una política focalizada en jubilados o pensionistas contributivos, mayores de 60 años con ingresos que no superen las 12UR mensuales. Si bien conceptualmente son hogares en situación de tenencia segura, dado que hasta el año 2009 no existía esta categoría, y asumiendo que los mismos se encontraban dentro de la categoría “Ocupante gratuitos, se la prestaron” (que a partir de ese año pasa a denominarse “ocupante gratuito, se lo permite un particular”), para hacer comparables los datos, se considera para todos los años a los ocupantes con permiso BPS dentro de ocupación incierta. Cabe mencionar que en todos los años considerados, los ocupantes BPS no superan el 0,7% de los hogares.

5.2.2 Indicadores de sostenibilidad económica de la vivienda

Para medir la sostenibilidad económica de la vivienda se aplican dos metodologías diferentes: el ratio gasto en vivienda sobre ingresos y el ingreso residual.

Desde el enfoque del ratio, se calcula en primer lugar, el monto de la cuota de hipoteca o alquiler dividido el ingreso disponible.²⁶ En la ENGIH y en las ECH para estimar el ingreso disponible de los hogares se pregunta por el ingreso por trabajo asalariado neto, que se obtiene descontando del ingreso bruto la contribución de los asalariados a la Seguridad Social, el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF). Para llegar al ingreso disponible, en este trabajo se resta la imputación por FONASA y Caja Militar realizadas por el INE. Para construir los quintiles de ingreso per cápita del hogar se toman los ingresos sin valor locativo a precios de diciembre 2019. Esta opción se realiza en el entendido de que para el análisis de vivienda es relevante contemplar el ingreso con el que efectivamente cuenta el hogar para hacer frente a los diferentes gastos y el tipo de tenencia que se deriva de ello (entre otros factores que puedan incidir en la decisión del régimen de tenencia). Una vez que se cuenta con ese ratio, se lo compara con umbrales del 20% y 30%, considerando que un hogar presenta privación en términos de sostenibilidad económica si el mencionado ratio supera el umbral definido.²⁷

Posteriormente se calcula un nuevo indicador, con los datos de la ENGIH, agregando los gastos asociados a vivienda para estimar el cociente sobre el ingreso disponible, categorizando con privación a aquellos hogares con ratio mayor al 30%.²⁸

Finalmente, también con los datos de la ENGIH, se ensaya una medida de ingreso residual, considerando el ingreso corriente sin valor locativo y sin el total de gastos asociados a vivienda (monto de hipoteca o alquiler más otros gastos), con respecto a una línea de pobreza ajustada por la cantidad de integrantes del hogar.²⁹

²⁶ En el caso de Uruguay, el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 define el ingreso disponible como “el monto máximo que un hogar u otra unidad puede permitirse gastar en bienes o servicios de consumo durante el período contable, sin tener que financiar sus gastos reduciendo su dinero, disponiendo de otros activos financieros o no financieros, o incrementando sus pasivos” (INE, 2020)

²⁷ Más allá de las críticas recibidas, la medida más utilizada en las investigaciones y aplicaciones de política es el “30/40 rule of thumb”: no hay problema de asequibilidad si un hogar de bajos ingresos (definido como el que se encuentra en el 40% inferior de la distribución del ingreso disponible ajustado) paga un monto inferior al 30% de sus ingresos brutos en gastos asociados a vivienda (Chapman, 2006). Harding y Kelly (2004) y Yates et al (2007) aplican la misma definición pero considerando el ingreso disponible. En Uruguay Domínguez y Martínez toman el ingreso total sin valor locativo y consideran el 30% como valor crítico. Similar metodología se aplica en Casacuberta y Gandelman (2006), Mendive (2015) y Casacuberta (2006).

²⁸ En cuanto a los gastos asociados a vivienda, Milligan (2003) plantea que si bien hay discusión sobre la inclusión de pagos de servicios públicos y reembolsos, así como el tratamiento que debe darse a los subsidios, existe acuerdo generalizado en que debe considerarse el alquiler, los pagos de intereses de la hipoteca, las tasas, los impuestos, el seguro del hogar, las reparaciones y el mantenimiento de la vivienda.

²⁹ A diferencia de la medida de ratio, las medidas residuales refieren a la relación entre los costos de la vivienda y la capacidad del hogar de mantener un aceptable estándar de vida. Este estándar de vida puede calcularse normativamente o

El Cuadro 4 resume los indicadores considerados.³⁰

| Cuadro 4: Indicadores de sostenibilidad económica de la vivienda. | | | |
|--|---|--|--|
| Indicador¹ | VARIABLES consideradas | Forma de cálculo | Umbral de privación |
| Ratio hipoteca o alquiler sobre ingresos (a) | -Cuota de alquiler -Cuota de hipoteca -Ingreso disponible del hogar: ingreso corriente del hogar sin valor locativo y sin monto imputado por FONASA y Caja Militar | Cuota de alquiler o hipoteca / Ingreso disponible | Ratio > 20% |
| Ratio hipoteca o alquiler sobre ingresos (b) | -Cuota de alquiler -Cuota de hipoteca -Ingreso disponible del hogar: ingreso corriente del hogar sin valor locativo y sin monto imputado por FONASA y Caja Militar | Cuota de alquiler o hipoteca / Ingreso disponible | Ratio > 30% |
| Ratio gasto total en vivienda sobre ingresos | -Cuota de alquiler -Cuota de hipoteca -Gastos asociados a vivienda: consumo de agua, energía eléctrica, gas, carbón, leña, tributos domiciliarios y tarifas -Ingreso disponible del hogar: ingreso corriente del hogar sin valor locativo y sin monto imputado por FONASA y Caja Militar | (Cuota de alquiler o hipoteca + Gastos asociados a vivienda) / Ingreso disponible | Ratio > 30% |
| Ingreso residual | -Cuota de alquiler -Cuota de hipoteca -Gastos asociados a vivienda: consumo de agua, energía eléctrica, gas, carbón, leña, tributos domiciliarios y tarifas -Ingreso del hogar: ingreso corriente del hogar sin valor locativo - Cantidad de integrantes del hogar - Línea de pobreza por región ² - Porcentaje de la Línea de Pobreza referida a gastos en vivienda | Ingreso residual= Ingreso corriente del hogar sin valor locativo - cuota de alquiler o hipoteca -gastos asociados a vivienda Línea de pobreza ajustada ³ = CBA*cantidad de integrantes del hogar + (CBNA*(1- x %)*cantidad de integrantes del hogar ^{0,8}) | Ingreso residual < Línea de pobreza ajustada |

¹Los dos primeros indicadores de ratio, por construcción, solo pueden considerar con privación a los hogares inquilinos o propietarios pagando, mientras que en los dos restantes todos los hogares son potencialmente hogares con privación.

²Dado que en la ENGIH 2016-2017 no se presentan los valores de la Línea de Pobreza, se calculan los mismos con los datos de la ECH para cada mes y año correspondiente. Asimismo, siendo que la categoría "interior rural" en la ENGIH incluye hogares en el área rural dispersa y en localidades de hasta 5000 habitantes, sin poner distinguirlos, para la aplicación de la Línea de Pobreza rural (únicamente para áreas rurales dispersas) que surge de la ECH se debió realizar el siguiente ajuste: a todos los hogares de la región interior rural de la ENGIH que tuvieran valor locativo 0 y no fueran inquilinos se les asignó la LP rural y al resto, la LP de interior urbano.

³CBA: Canasta básica alimenticia; CBNA: Canasta básica no alimenticia; x%: porcentaje de gasto no alimentario contemplado en la LP asociado a vivienda, diferente según región.

- Línea de Pobreza Ajustada Montevideo = CBA Montevideo*cantidad de integrantes del hogar + (CBNA Montevideo * (1- 0.3776)*(cantidad de integrantes^{0,8}))

- Línea de Pobreza Ajustada Interior Urbano = CBA Interior Urbano*cantidad de integrantes del hogar + (CBNA Interior Urbano * (1 -0.3967) * (cantidad de integrantes^{0,8}))

- Línea de Pobreza Ajustada Rural= CBA Rural*cantidad de integrantes del hogar + (CBNA*(1 -0.2152) * (cantidad de integrantes^{0,8}))

relativamente, siendo extendido el uso de las líneas de pobreza (Gabriel et al, 2005). Para definir si los ingresos con los que cuenta el hogar luego de pagar la vivienda son suficientes para afrontar el resto de los gastos Stone (2006) compara con un umbral definido normativamente a partir de los componentes no habitacionales del presupuesto familiar ("Low cost but acceptable"). Chapman (2006) compara con la Línea de pobreza, mientras que Kutty (2005) plantea como umbral 2/3 de la Línea de pobreza oficial, asociando este monto con el mínimo aceptable para destinar a gastos básicos no asociados a vivienda (alimentos, educación, cuidado de salud, de niños, etc.).

³⁰ Se entiende que no es posible incorporar todas las variables incluidas en el concepto amplio de asequibilidad: calidad, tamaño, ubicación, acceso a servicios, algunas de las cuales sí se consideran posteriormente, en la construcción del índice multidimensional de privaciones en vivienda.

5.2.3 Índice compuesto de seguridad de la tenencia

A partir de combinar el indicador de condición de ocupación y el indicador de sostenibilidad económica de la vivienda (tanto desde el enfoque de ratio como desde el enfoque de ingreso residual), se obtiene un índice compuesto que permite clasificar a los hogares en tres categorías: hogares con tenencia segura, hogares con tenencia insegura y hogares con tenencia estrictamente insegura, considerando las últimas dos categorías como tenencia insegura en sentido amplio (Cuadro 5).

| Cuadro 5: Índice compuesto de seguridad de la tenencia (combinación de condición de ocupación de la vivienda y sostenibilidad económica). | | |
|--|--|--|
| | Sin problemas de sostenibilidad | Con problemas de sostenibilidad |
| Ocupación segura | Tenencia segura | Tenencia insegura |
| Ocupación incierta | Tenencia insegura | Tenencia insegura |
| Ocupación estrictamente insegura | Tenencia estrictamente insegura | Tenencia estrictamente insegura |

5.3 Construcción del Índice multidimensional de privaciones en vivienda

La metodología utilizada para analizar la pobreza multidimensional en vivienda y la contribución de la seguridad de la tenencia a la misma, refiere a aplicar el método de Alkire y Foster (2011) de construcción del índice de pobreza multidimensional (IPM), considerando únicamente las dimensiones referidas a vivienda.

5.3.1 Dimensiones definidas

En el presente trabajo, la unidad de análisis es el hogar y se consideran cinco dimensiones referidas a vivienda que agrupan diferentes indicadores en su interior. Se define que un hogar presenta privación en una dimensión si al menos uno de los indicadores incluidos en la misma presenta valores críticos según los umbrales definidos.

Para la definición de las dimensiones, indicadores y umbrales (Cuadro 6), se tomaron como referencia los trabajos de Calvo et al (2013), MIDES (2015), Failache y González (2018).³¹ A efectos de validar la inclusión de todas las dimensiones e indicadores presentados, se calcularon las matrices de correlaciones correspondientes (Anexo 1, Cuadros A1.3 y A1.4).

³¹ Cabe mencionar que no se replican exactamente las mismas dimensiones, indicadores y umbrales, encontrando además, que en ninguno de estos trabajos se considera la seguridad de la tenencia como dimensión de privación.

Cuadro 6: Dimensiones, indicadores y umbrales de privación definidos para la construcción de un índice multidimensional de privaciones en vivienda.

| Dimensión | Privación en la dimensión | Indicador | Umbral de privación del indicador |
|-------------------------------|--|--|---|
| Materialidad | El hogar presenta privación en “materialidad” si al menos uno de los indicadores presenta un valor que se encuentra dentro del umbral de privación definido para el mismo | Material predominante en el techo | - La vivienda tiene techo liviano sin cielorraso o - el techo es de material de desecho o - el techo es de quincha (excepto en los hogares del quinto quintil de ingresos) |
| | | Material predominante en las paredes | - La vivienda tiene paredes de material liviano sin revestimiento o - paredes de material de desecho o - paredes de adobe (excepto en los hogares del quinto quintil de ingresos) |
| | | Materialidad predominante en los pisos | - La vivienda tiene contrapiso sin piso o - el material predominante es tierra sin piso ni contrapiso |
| Espacios adecuados | El hogar presenta privación en “espacios adecuados” si al menos uno de los indicadores presenta un valor que se encuentra dentro del umbral de privación definido para el mismo | Hacinamiento | - El cociente entre personas en el hogar y cantidad de habitaciones destinadas para dormir es mayor a dos |
| | | Espacio apropiado para cocinar | - La vivienda no cuenta con lugar apropiado para cocinar con pileta y canilla |
| Servicios básicos | El hogar presenta privación en “servicios básicos” si al menos uno de los indicadores presenta un valor que se encuentra dentro del umbral de privación definido para el mismo | Agua potable (llegada y origen) | - No hay llegada del agua por cañería dentro de la vivienda o - el origen del agua no es de red general en áreas urbanas o red general o pozo surgente en áreas rurales dispersas |
| | | Energía eléctrica | - La vivienda no cuenta con energía eléctrica en áreas urbanas o - la vivienda no cuenta con energía eléctrica ni cargador de batería en áreas rurales dispersas |
| | | Saneamiento | - La vivienda no tiene baño o la evacuación del servicio sanitario no es por red general, fosa séptica o pozo negro. |
| Artefactos básicos de confort | El hogar presenta privación en “artefactos básicos de confort” si al menos uno de los indicadores presenta un valor que se encuentra dentro del umbral de privación definido para el mismo | Calefacción | - El hogar no utiliza ninguna fuente de energía para calefaccionar la vivienda que habita. |
| | | Conservación de alimentos | - El hogar no cuenta con heladera o freezer. |
| | | Calentador de agua para el baño | - El hogar no posee calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo. |
| Seguridad de la tenencia | El hogar presenta privación en “seguridad de la tenencia” si al menos uno de los indicadores presenta un valor que se encuentra dentro del umbral de privación definido para el mismo | Condición de ocupación | - El hogar es propietario de la vivienda y no del terreno u - ocupante gratuito sin permiso u - ocupante con relación de dependencia u - ocupante gratuito con permiso |
| | | Sostenibilidad económica | - El hogar tiene una cuota de alquiler o hipoteca mayor al 30% de sus ingresos |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Calvo et al (2013), DINEM-MIDES (2015), Failache y González (2018).

5.3.2 Aplicación del método de Alkire-Foster

En este trabajo, se utiliza la metodología de Alkire-Foster para la construcción de un índice de pobreza multidimensional en vivienda, la cual se describe a continuación.

El Índice de Pobreza Multidimensional (M_0) propuesto por Alkire y Foster (2011) permite reflejar las múltiples privaciones que enfrentan las personas u hogares pobres al mismo tiempo, en las dimensiones que se consideren relevantes, como por ejemplo educación, salud, vivienda, entre otras. Se compone de dos elementos, la incidencia de la pobreza multidimensional (H), es decir, la proporción de personas u hogares que son pobres multidimensionales y la intensidad (A), entendida como el número promedio de carencias que cada persona u hogar pobre experimenta al mismo tiempo.

Para su construcción, se requiere definir una línea de corte dual: un primer umbral de privación o línea de pobreza (z) dentro de cada dimensión y un segundo umbral (k), que establece cuántas privaciones necesita presentar cada persona u hogar para ser catalogado como pobre multidimensional.

A efectos de este trabajo, el primer paso para la construcción del índice multidimensional de privaciones en vivienda, consiste en definir cuántas dimensiones serán consideradas y los puntos de corte que permitan identificar a los hogares con privación en cada una de ellas. Son cinco las dimensiones consideradas, y como ya se mencionó, si al menos un indicador que conforma la dimensión presenta valores críticos, se considera que el hogar está privado en esa dimensión. La matriz z refleja los umbrales críticos de cada dimensión:

$$z = (z_1, z_2, z_3, z_4, z_5)$$

A su vez, si bien las dimensiones pueden tener pesos diferenciados w_j , en este trabajo se asigna igual ponderación a todas las dimensiones, es decir 0,2.

Siendo x_{ij} el desempeño del hogar i en la dimensión j , se obtiene la función g_{ij} , que toma el valor 1 si x_{ij} es inferior a z_j (el hogar i tiene privación en la dimensión j) y 0 en caso contrario.

A partir de la situación del hogar i y del vector de ponderadores w , se obtiene la suma ponderada de privaciones c_i donde:

$$c_i = \sum_{j=1}^5 w_j g_{ij}$$

Esta información se compara con el segundo punto de corte k , el cual en este trabajo asume el valor 2, es decir, un hogar se encuentra en situación de pobreza multidimensional en vivienda si presenta privación en dos o más dimensiones.

De esta manera, se define la función de identificación, que resume el proceso descrito. Se trata de una función que determina si un hogar es pobre multidimensional según el desempeño del mismo en cada dimensión (x), los umbrales de privación por dimensión (z), los ponderadores (w) y el umbral de pobreza (k). Así, $\rho_i(x_{ij}; z_j; w_j; k)$ toma el valor 1 si $c_i \geq 0,4$ (en tanto las cinco dimensiones tienen el mismo peso y el umbral establecido es dos dimensiones) y 0 en cualquier otro caso.

Una vez que se identificaron a los hogares pobres, es posible construir una medida agregada, denominada incidencia o tasa de recuento de pobreza multidimensional en vivienda, H , definida como:

$$H = \frac{\sum_{i=1}^n \rho_i(x_i; z_j; w_j; k)}{n} = \frac{q}{n}$$

donde q refiere al número de hogares catalogados como multidimensionalmente pobres en vivienda y n al total de hogares existentes.

Este indicador resulta intuitivo y sencillo de calcular, pero Alkire et al. (2015) plantean algunas limitaciones al mismo. Por un lado, H no cumple con el axioma de monotonicidad dimensional, lo cual implica que no refleja un empeoramiento en la situación de quienes ya son considerados pobres cuando aumenta el número de privaciones que experimentan. Por otro lado, no es posible descomponer el indicador para determinar el aporte de las distintas dimensiones a la pobreza total.

Para superar estas limitaciones, Alkire y Foster (2011) proponen un indicador adicional denominado M_0 , que se define como $H*A$, siendo H la tasa de recuento (ya presentada) y A el promedio de privaciones que experimenta el subconjunto de personas u hogares categorizados como multidimensionalmente pobres.

Este último indicador, A , muestra la intensidad de la pobreza multidimensional. Dado que A solo refleja información de aquellos hogares que fueron catalogados como pobres, se requiere censurar la información de la matriz de logros g , para que queden representados solamente aquellos hogares que presenten un puntaje ponderado de privaciones superior o igual a 0,4. A partir de esta información, es posible calcular el puntaje ponderado de privaciones censurado:

$$c_i(k) = \sum_{j=1}^5 w_j g_{ij}(k)$$

para luego calcular el promedio del puntaje de privaciones que experimenta el subconjunto de hogares que enfrentan privaciones multidimensionales en vivienda:

$$A = \sum_{i=1}^q \frac{c_i(k)}{q}$$

Finalmente, puede calcularse la tasa de recuento de pobreza multidimensional en vivienda ajustada, M_0

$$M_0 = H * A = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n c_i(k)$$

A diferencia de H , M_0 , cumple con el axioma de monotonidad dimensional y puede descomponerse para determinar la contribución de cada dimensión a la pobreza multidimensional. Para ello, se calcula la tasa de recuento censurada de la dimensión j :

$$h_j(k) = \sum_{i=1}^n g_{ij}(k)$$

y se determina la contribución de la dimensión j a la situación de pobreza multidimensional en vivienda:

$$\phi_j(k) = w_j \frac{h_j(k)}{M_0}$$

6. Seguridad de la tenencia de vivienda en Uruguay : principales resultados

En este capítulo se presentan los resultados de la medición de la seguridad de la tenencia en Uruguay, con el objetivo de proporcionar evidencia empírica para contrastar las hipótesis planteadas. Se presentan los indicadores de condición de ocupación de la vivienda, sostenibilidad económica y el índice compuesto para el año 2016/2017, así como su evolución en el período 2006-2019.

6.1 Condición de ocupación de la vivienda

Para la construcción del indicador de ocupación de la vivienda, en primer lugar se analiza la información de la ENGIH 2016/2017. El 73,93% de los hogares se encuentra en situación de ocupación segura, el 19,43% de ocupación incierta y el 6,64% restante, experimenta la condición de ocupación insegura. Esto significa que un porcentaje elevado de hogares no cuenta con ocupación segura de la vivienda (26,07%). Dentro de los hogares con ocupación incierta, 2 de cada 3 son ocupantes con permiso.

| Cuadro 7: Hogares por quintiles de ingreso, según condición de ocupación y tipo de tenencia de la vivienda. Total país. ENGIH 2016/2017. | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Total | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 |
| Ocupación segura | 73,93 | 55,90 | 71,37 | 77,46 | 79,38 | 85,58 |
| Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó | 45,83 | 35,72 | 45,98 | 48,58 | 46,95 | 51,94 |
| Propietario de la vivienda y el terreno y lo está pagando | 7,92 | 5,24 | 6,26 | 9,20 | 8,95 | 9,94 |
| Miembro de cooperativa de vivienda | 1,79 | 1,26 | 1,43 | 1,15 | 3,57 | 1,56 |
| Inquilino o arrendatario | 17,76 | 12,37 | 16,67 | 18,13 | 19,52 | 22,14 |
| Ocupante gratuito, se lo permite el BPS | 0,63 | 1,31 | 1,03 | 0,40 | 0,39 | 0,00 |
| Ocupación incierta | 19,43 | 32,19 | 22,31 | 17,14 | 15,57 | 9,90 |
| Ocupante con relación de dependencia | 2,06 | 1,99 | 2,34 | 2,38 | 1,81 | 1,76 |
| Ocupante gratuito, se lo permite un particular | 17,37 | 30,20 | 19,97 | 14,76 | 13,76 | 8,14 |
| Ocupación insegura | 6,64 | 11,91 | 6,32 | 5,4 | 5,05 | 4,52 |
| Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó | 0,91 | 0,17 | 0,62 | 0,87 | 1,40 | 1,49 |
| Propietario solamente de la vivienda y la está pagando | 4,57 | 8,69 | 4,18 | 3,64 | 3,30 | 3,03 |
| Ocupante gratuito, sin permiso del propietario | 1,16 | 3,05 | 1,52 | 0,89 | 0,35 | 0,00 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENGIH 2016/2017 (INE)

La presencia de hogares en situación de ocupación segura aumenta con el nivel de ingreso, mientras que la ocupación incierta e insegura se comporta de manera inversa (Cuadro 7).

En particular, los propietarios e inquilinos están sobre representados en los quintiles más altos, mientras los ocupantes lo están en los quintiles más bajos (ver Anexo 2, Gráfico A2.1). Esto podría estar reflejando dificultades para acceder a una vivienda en propiedad o alquiler, tanto por no poder afrontar una cuota, como por restricciones de acceso al crédito o a garantías de alquiler, debido a los bajos niveles de ingreso y a la inestabilidad o precariedad laboral. Mientras que 6 de cada 10 hogares son propietarios y 2 son inquilinos en el quinto quintil, solamente 4 y 1 de cada 10 son propietarios e inquilinos, respectivamente, en el quintil más bajo. Si se observan los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, se obtiene que el 52.40% presenta una situación de ocupación incierta o estrictamente insegura de la vivienda (32,14% y 20,26% respectivamente).

Sin embargo, esta problemática se presenta también, aunque en menor medida, en los hogares no pobres: uno de cada cuatro hogares con ingresos por encima de la línea de pobreza (24.59%) presenta una situación de privación en términos de seguridad de la ocupación (18,71% ocupación incierta y 5,88% ocupación estrictamente insegura). Esto significa que el tener ingresos suficientes para afrontar una determinada canasta de bienes y servicios, no implica que el hogar no pueda experimentar otras carencias, como la tenencia no segura. Así, resulta relevante el análisis del bienestar desde una perspectiva multidimensional de la pobreza, ya que el nivel de ingresos por sí solo no representa adecuadamente la situación del hogar en cuanto a las distintas privaciones que pueda tener.

En cuanto al análisis por áreas geográficas, se observa que Montevideo e Interior Urbano presentan cifras similares de privación (23,71% y 25,45%, respectivamente), si se consideran conjuntamente la ocupación incierta e insegura. Al mismo tiempo, los hogares del área rural (localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa) presentan una mayor incidencia, que alcanza el 33,62% (ver Anexo 2, Cuadro A2.1 y Gráfico A2.2). Este resultado contrasta con el análisis de pobreza según ingresos, donde el porcentaje de hogares pobres en el área rural es siempre menor que en las otras regiones.

En el interior rural, si bien los ocupantes con permiso continúan siendo el grupo mayoritario, los hogares ocupantes en relación de dependencia toman especial relevancia (9,32%). Esto se asocia a las condiciones de trabajo en el medio rural, donde muchas veces el vínculo laboral implica la estadía constante en el establecimiento. La permanencia en la vivienda mientras dure dicho vínculo, y el cumplimiento de normas establecidas con mayor o menor grado de arbitrariedad mientras allí residan, puede significar para el trabajador y su familia la limitación del ejercicio de sus libertades y una situación de vulnerabilidad mayor, en tanto están expuestos a perder simultáneamente el empleo y el lugar donde viven (Carámbula et al, 2012; Souza, 2003; Vadell, 2013).

6.2 Sostenibilidad económica de la vivienda

De acuerdo a la clasificación de los hogares según la condición de ocupación de la vivienda, los hogares propietarios y los inquilinos quedan siempre categorizados como ocupación segura. Sin embargo, estos hogares también presentan un riesgo de no poder permanecer en la vivienda si la cuota de alquiler o compra es elevada en relación a sus ingresos y/o al resto de los gastos a los cuales se enfrentan, presentando dificultades para su cumplimiento. Para poder analizar la capacidad de pago de los hogares inquilinos y propietarios que se encuentran pagando la vivienda³², se construyen distintos indicadores de acuerdo a las diferentes metodologías y a la disponibilidad de datos.

6.2.1 El enfoque de ratio

En este apartado se presentan dos variantes del enfoque de ratio. Por un lado se analiza el indicador que considera únicamente la cuota de vivienda (alquiler o hipoteca) en relación al ingreso del hogar, y por otro, el que incluye además otros gastos asociados a vivienda como agua, energía eléctrica, etc., solamente observables con la información de la ENGIH 2016/2017.

En primer lugar, se calcula el ratio de la cuota hipotecaria o alquiler sobre el ingreso disponible del hogar (Cuadro 8).³³

³² Se incluye la categoría “propietario de la vivienda y no del terreno” en tanto efectivamente se encuentran pagando una cuota por la vivienda que ocupan. No se incluye la categoría Miembro de Cooperativa de vivienda por no tener datos sobre si están pagando o no una cuota mensual y el monto de la misma.

³³ El ingreso disponible corresponde al ingreso sin valor locativo descontado el monto correspondiente a FONASA y Caja Militar. Se sustituyeron los valores de ratio mayor a 1 por el valor 1 (dado que coyunturalmente la hipoteca o alquiler puede ser mayor que el ingreso, pero esto no constituiría una situación estable). Esto no afecta los resultados en

Cuadro 8: Ratio hipoteca o alquiler sobre ingreso (propietarios e inquilinos) según quintil de ingreso per cápita del hogar sin valor locativo. Total país. ENGIH 2016/2017.

| | Propietario y la está pagando | | | Inquilinos | | |
|-----------|---|---|---|---|---|---|
| | Promedio del ratio: cuota hipotecaria/ ingresos | Porcentaje de hogares con ratio mayor a 30% | Porcentaje de hogares con ratio mayor a 20% | Promedio del ratio: monto de alquiler/ ingresos | Porcentaje de hogares con ratio mayor a 30% | Porcentaje de hogares con ratio mayor a 20% |
| Quintil 1 | 18,27% | 16,02% | 26,82% | 31,97% | 39,93% | 64,46% |
| Quintil 2 | 17,89% | 15,10% | 27,77% | 24,96% | 28,19% | 57,08% |
| Quintil 3 | 15,22% | 11,26% | 24,48% | 22,61% | 19,74% | 53,01% |
| Quintil 4 | 15,43% | 10,47% | 20,76% | 22,76% | 25,00% | 52,56% |
| Quintil 5 | 13,98% | 6,01% | 22,31% | 20,19% | 16,56% | 43,98% |
| Total | 15,74% | 10,90% | 23,84% | 23,78% | 24,50% | 53,02% |

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENGIH 2016/2017 (INE)

En promedio, se obtiene que los propietarios de la vivienda que aún se encuentran pagando, destinan un 15,74% de sus ingresos por concepto de cuota hipotecaria. En el caso de los inquilinos, el gasto en alquiler corresponde al 23,78% de los ingresos del hogar. En ambos casos, el porcentaje del ingreso destinado a vivienda disminuye a medida que aumenta el ingreso, excepto los quintiles 3 y 4, donde se mantiene casi constante. Los hogares propietarios parecen estar en mejor situación que los inquilinos, ya que destinan (en promedio) menor proporción de su ingreso a una cuota por vivienda. Sumado a ello, este pago implica una inversión en capital, a diferencia de los inquilinos cuya cuota de alquiler constituye únicamente un gasto, si bien la calidad de las viviendas a las que acceden unos y otros podría no ser la misma.

Si se considera un umbral del 30% como en la mayoría de los trabajos sobre el tema (de acuerdo a lo planteado en el capítulo 3), se obtiene que el 10,90% de los propietarios que aún se encuentran pagando y el 24,50% de los inquilinos presentan privación en términos de sostenibilidad económica.

Por otro lado, si se aumenta la exigencia como en otros trabajos y el umbral se fija en el 20%, el 23,84% de los hogares propietarios que pagan cuota y el 53,02% de los inquilinos, se encuentran en esta situación. Esto significa que el elegir un indicador u otro afecta de manera relevante los resultados.³⁴

cuanto a hogares por encima o debajo del umbral pero sí da una medida más adecuada de los ratios promedios.

³⁴ Para ilustrar la sensibilidad del indicador según el umbral, se construye el gráfico de la función de densidad Kernel para el ratio del gasto en vivienda sobre ingresos (Anexo 2, Gráfico A2.3).

Dado que desde el enfoque de ratio únicamente quienes se encuentran pagando la vivienda o alquilando podrían presentar problemas de sostenibilidad, se obtiene que el 11,52% del total de hogares del país se encuentra en esta situación si se considera el umbral del 20% y 5,31% de aplicar el 30%. En ambos casos, Montevideo aparece como la región con mayor incidencia de hogares con privación y el interior rural con la menor.

Si bien la proporción de hogares propietarios o inquilinos con problemas de sostenibilidad es más elevada en los quintiles más bajos de ingresos, si se consideran todos los hogares, no se observan diferencias relevantes en cuanto a niveles de privación por quintil. Esto es consistente con la menor presencia de inquilinos y propietarios en los quintiles más bajos. En este sentido, se entiende que los problemas de vivienda que enfrentan los hogares de los distintos quintiles son heterogéneos: los hogares de menores ingresos evidencian dificultades para acceder a una vivienda en régimen de alquiler o propiedad, mientras que los hogares de quintiles más altos, si bien logran ese acceso, podrían experimentar dificultades para mantener los compromisos asumidos.

Ahora bien, la cuota de hipoteca o alquiler no es el único gasto asociado a la vivienda que enfrentan los hogares y que hace a su sostenibilidad económica. Por lo tal razón, se construye un nuevo indicador que contempla los gastos en consumo de agua, energía eléctrica, gas, carbón, leña, tributos domiciliarios y tarifas, además de la hipoteca y el alquiler.³⁵ Se denomina a este valor, gasto total en vivienda. En este caso, se utiliza únicamente el umbral de 30% (en tanto el gasto que se considera es mayor), clasificando como hogares con problemas de sostenibilidad a aquellos cuya relación entre el gasto total en vivienda y el ingreso del hogar, supere ese umbral. Cabe mencionar, que a diferencia del indicador anterior, en este caso todos los hogares pueden potencialmente presentar niveles de privación.

Los resultados indican que un 13,02% del total de los hogares presenta problemas de sostenibilidad económica de la vivienda, según la relación entre gasto total en vivienda y los ingresos del hogar. La mayor incidencia (como es de esperar) corresponde a los hogares inquilinos (44,76%) y propietarios que se encuentran pagando (23,94%).

³⁵ Este indicador sólo puede construirse a con datos de la ENGIH ya que la ECH no releva gastos asociados a vivienda.

Montevideo es la región con mayor incidencia (17,85% de los hogares), mientras que en el interior rural el porcentaje de hogares con problemas de sostenibilidad es de 7,26%. Al igual que en el caso del ratio hipoteca o alquiler sobre ingresos, las diferencias por región son contradictorias con el análisis de la condición de ocupación, donde el interior rural presentaba los niveles más altos de privación. Esto podría estar asociado a la mayor proporción de inquilinos en Montevideo, y a cuotas hipotecarias y montos de alquiler más caros, si bien los ingresos también son más altos en esta región.³⁶

Si bien el enfoque de ratio es el más utilizado en estudios sobre asequibilidad de la vivienda, no está libre de problemas. Una primera crítica, más general y profunda, refiere al hecho de que la fijación del umbral es arbitraria y no se sustenta, en principio, en ningún criterio técnico. Por otro lado, para definir el porcentaje de ingreso destinado a vivienda que se entienda aceptable debería considerarse la conformación del hogar y establecer distintos umbrales o realizar algún ajuste en el ingreso del hogar, dado que el ingreso que resulte disponible luego de afrontar el gasto en vivienda no puede cubrir por igual las necesidades de distinto número de integrantes (dadas las economías de escala). A su vez, ratios superiores al 20% o 30% de los ingresos, no necesariamente reflejan una limitación en el acceso a una vivienda adecuada que pueda ser sostenible, principalmente en los quintiles más altos, donde pueden estar accediendo a viviendas con estándares de calidad muy superiores a los básicos (o incluso utilizando la vivienda como bien de inversión).

6.2.2 El enfoque del ingreso residual

Una forma de superar estas limitaciones radica en comparar el ingreso residual del hogar (ingreso disponible luego de pagar los gastos totales asociados a la vivienda) con un monto de ingreso que permita satisfacer el resto de las necesidades del hogar, contemplando la cantidad de integrantes. En este trabajo, el monto considerado refiere a una “línea de pobreza ajustada”, que surge de tomar la línea de pobreza y restar el porcentaje de la misma asociada a gastos en vivienda.

³⁶ El promedio del alquiler declarado en Montevideo es 2,75 veces el promedio del alquiler declarado en el interior rural y 1,5 veces el del interior urbano. A su vez, el promedio de la cuota de compra declarada en Montevideo es 3,8 veces la del interior rural y 1,7 veces la del interior urbano. En cuanto a las diferencias en el ingreso, el promedio del ingreso sin valor locativo de los inquilinos en Montevideo es 1,33 veces el de los inquilinos del Interior Rural y 1,2 del Interior Urbano. Finalmente, en el caso de los propietarios, la relación de ingresos Montevideo-Interior rural es de 1,76 y 1,39 Montevideo-Interior urbano.

Para analizar los resultados que surgen de la comparación entre el ingreso residual y la línea de pobreza ajustada, se calcula la familia de indicadores del FGT (Índice Foster-Greer-Thorbecke).³⁷ Con un valor de $\alpha = 0$, se obtiene la tasa de recuento de la pobreza, resultando que un 9,09% de los hogares quedan por debajo de la línea de pobreza ajustada una vez que pagan todos los gastos en vivienda (hipoteca, alquiler, gastos asociados) y 2,45% bajo la línea de indigencia.³⁸ Estos valores son mayores que los que surgen de la comparación del ingreso del hogar con la línea de pobreza sin ajustar (cálculo tradicional), siendo 5,31% de los hogares son pobres según este método y 0,42% indigentes.

En cuanto a la incidencia por regiones, las diferencias no son tan notorias como con los indicadores de ratio, si bien Montevideo continúa siendo la región que presenta el nivel más alto, con 10,90% de hogares pobres según el ingreso residual, frente a 7,85% de Interior Urbano y 7,78% de Interior rural. Cabe mencionar que la construcción de las líneas de pobreza para las diferentes regiones implica distintos estratos de referencia, lo cual podría también estar influyendo en estos resultados.

Por otro lado, resulta relevante destacar el hecho de que no son los hogares inquilinos ni propietarios pagando su vivienda quienes presentan los mayores niveles de privación según el indicador de pobreza residual, sino los ocupantes en sus diversas subcategorías (ocupantes sin permiso 26,09%, propietarios solamente de la vivienda y ya la pagaron 17,44%, ocupantes BPS 16,96%, ocupantes con permiso 14,52%), lo cual se explica por la mayor presencia de hogares de bajos ingresos en estas formas de tenencia de la vivienda. Aún sin pagar una cuota de alquiler o compra, estos hogares tienen dificultades para hacer frente a los gastos asociados a vivienda (y a los otros gastos del hogar), reforzando la idea de que el habitar una vivienda en calidad de ocupante respondería a una estrategia de acceso entre los hogares de bajos ingresos, ante las limitaciones con las que cuentan para alquilar o comprar una vivienda.

Este resultado es consistente con el análisis de la sostenibilidad en conjunto con otros indicadores de vulnerabilidad, encontrando que aquellos hogares categorizados con

³⁷ La fórmula general del Índice FGT es : $FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$ donde n es el tamaño de la población, q es el número

de pobres, z es la línea de pobreza, y_i es el ingreso per cápita del hogar i , α es un valor normativo que se establece según la importancia que se le asigne al nivel de vida más bajo (Foster, J., Greer, J., y Thorbecke, E., 1984).

³⁸ Además de la proporción de hogares que se encuentran en esta situación, interesa observar la intensidad y severidad de la pobreza. Para ello se calcula el valor del FGT con $\alpha=1$ y $\alpha=2$, obteniendo valores de 0,03381 y 0,02058, respectivamente.

privación según el enfoque residual, cuentan con jefes de hogar más jóvenes, mayor proporción de jefatura femenina y menor nivel educativo, que quienes no presentan privación.

Una crítica que podría hacerse a este enfoque, radica en que queda muy atado a la pobreza monetaria, es decir, que un hogar presente problemas de sostenibilidad de la vivienda podría estar explicado simplemente porque el hogar tiene bajos ingresos, independientemente del monto destinado a vivienda. Se entiende que aún cuando la explicación sea solamente por su nivel de ingresos, el hogar efectivamente experimenta una privación, y por lo tanto corresponde categorizarlo como un hogar con problemas de sostenibilidad. No obstante ello, una manera de superar esta crítica, consiste en identificar a aquellos hogares que transitan la denominada “pobreza inducida por vivienda”: hogares que no eran pobres según ingresos, pero luego de afrontar los gastos en vivienda, no cuentan con los medios suficientes para satisfacer el resto de las necesidades.

Al realizar esta comparación utilizando los datos de la ENGIH (gasto total destinado a vivienda) y ECH (valor de la línea de pobreza) se encuentra que para los hogares de la categoría ocupantes, no es comparable la pobreza antes y después del gasto en vivienda. Esto se debe a que la metodología de la línea de pobreza implica comparar el umbral predefinido con el ingreso que incluye el valor locativo (valor declarado por el hogar referido al monto que pagaría por la vivienda que ocupa) y en el caso del enfoque residual, se consideró el ingreso sin valor locativo (en tanto es el ingreso con el que efectivamente cuenta el hogar). Por lo tanto, se realiza el análisis de pobreza inducida por vivienda únicamente para los inquilinos y propietarios que se encuentran pagando la vivienda. Los inquilinos tienen valor locativo igual a cero, mientras que para los propietarios que están pagando, a efectos de este trabajo se realizó un cálculo alternativo de la pobreza antes del gasto en vivienda, comparando la línea de pobreza con el ingreso sin valor locativo, en tanto son hogares que efectivamente realizan un gasto por ocupación de la vivienda (la cuota de hipoteca).³⁹

De esta manera, si se consideran solamente los hogares inquilinos y propietarios que se encuentran pagando la vivienda, se obtiene que el 9,86% presenta una privación según este

³⁹ El gasto destinado a compra de vivienda no es un gasto de consumo sino una inversión en capital, según la ENGIH.

indicador (11,57% de los inquilinos y 6,44% de los propietarios). De los mismos, 53,56% estaba categorizado como pobres según ingresos, mientras que el restante 46,44% se encontraba por encima de la línea de pobreza.

Esto implica que el 5,28% de los hogares inquilinos y propietarios que se encuentran pagando su vivienda, presenta un problema de sostenibilidad, pero ya se encontraba en una situación de ingresos insuficientes antes de considerar esta dimensión. Por otro lado, existe un 4,58% de inquilinos y propietarios que no presentaban pobreza de ingresos, pero sí transitarían a dicha condición luego de afrontar los gastos en vivienda (pobreza inducida por vivienda). Si se analizan separadamente inquilinos y propietarios, se encuentra que en el primer grupo es mayor la incidencia de la pobreza inducida por vivienda, alcanzando un 5,70% de los hogares, mientras que en el segundo la cifra es de 2,32% (ver Gráfico A2.4, en Anexo 2).

6.3 La seguridad de la tenencia en sentido amplio

A continuación se presentan los resultados obtenidos del análisis de la seguridad de la tenencia según la metodología de construcción del índice compuesto (combinando condición de ocupación con sostenibilidad económica de la vivienda según los dos enfoques utilizados).

| Cuadro 9: Clasificación de los hogares según condición de ocupación de la vivienda y sostenibilidad. Total país. ENGIH 2016/2017. | | | |
|--|---------------------------------|---------------------------------|----------|
| | Sin problemas de sostenibilidad | Con problemas de sostenibilidad | Total |
| Índice compuesto condición de ocupación e ingreso residual | | | |
| Ocupación segura | 68,53 % | 5,40 % | 73,94 % |
| Ocupación incierta | 16,85 % | 2,58% | 19,43 % |
| Ocupación estrictamente insegura | 5,53 % | 1,11% | 6,64 % |
| Total | 90,91 % | 9,09 % | 100,00 % |
| Índice compuesto condición de ocupación y enfoque de ratio | | | |
| Ocupación segura | 68,76% | 5,17% | 73,94 % |
| Ocupación incierta | 19,43% | 0,00% | 19,43 % |
| Ocupación estrictamente insegura | 6,50% | 0,14% | 6,64 % |
| Total | 94,69% | 5,31% | 100,00 % |

Referencias:

Tenencia segura

Tenencia insegura

Tenencia estrictamente insegura

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENGIH 2016/2017 (INE)

Los resultados obtenidos a partir de combinar la condición de ocupación con el enfoque residual y el enfoque de ratio (umbral 30%) son similares, encontrando un 7% de los hogares en situación de tenencia estrictamente insegura, 25% con tenencia insegura y 69% con tenencia segura.⁴⁰ Este resultado es consistente con la primer hipótesis planteada en este trabajo, en cuanto a que la carencia de seguridad de la tenencia es una problemática extendida entre los hogares, alcanzando a casi uno de cada tres hogares de todo el país.

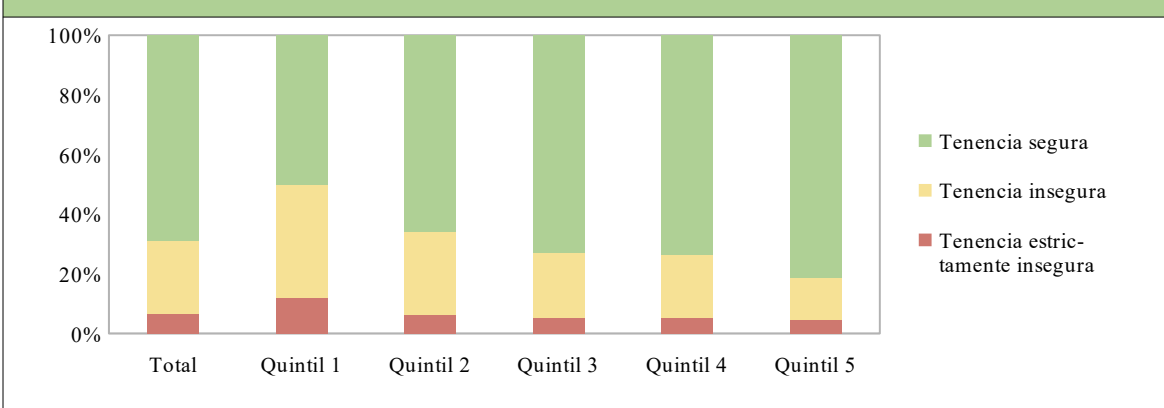
A continuación, se analiza la seguridad de la tenencia (condición de ocupación de la vivienda y sostenibilidad económica según el enfoque de ratio) por región y grupos de ingresos.

En primer lugar, la apertura por región indica que la incidencia de la falta de seguridad de la tenencia es similar en el Interior rural que en Montevideo (35,15% y 33,90% respectivamente) y algo menor en el Interior Urbano (27,11%). En Montevideo se registra la mayor incidencia de la condición de tenencia estrictamente insegura de la vivienda (9,74% de los hogares de esa región) mientras en el Interior rural ocurre lo mismo con la tenencia insegura. Esto puede vincularse a la mayor presencia de asentamientos irregulares en Montevideo (Programa Mejoramiento de Barrios, MVOTMA, 2019) que en las otras áreas geográficas y a situaciones de trabajo en relación de dependencia en el área rural, como ya se mencionó.

Al desagregar la seguridad de la tenencia por quintiles de ingreso, se encuentra que el porcentaje de hogares con privación disminuye según aumentan los ingresos (Gráfico 1).

⁴⁰ De los cuadros presentadas, surge que el enfoque residual combinado con la ocupación considera un 0,23% más de hogares en condición de tenencia insegura, que la combinación ratio con ocupación. Esto no quiere decir que el primero contemple todos los hogares que quedan categorizados con tenencia insegura en el segundo y agregue más, sino que son distintos hogares quienes aparecen con ocupación segura y tenencia insegura, según cada indicador. El 70% de los hogares considerados según enfoque residual y no ratio, son propietarios que ya pagaron su vivienda pertenecientes al primer quintil de ingresos. En el caso opuesto, de quienes son considerados con privación según ratio y no según el enfoque residual, el 66% son inquilinos ubicados en los quintiles de ingresos 3, 4 y 5.

Gráfico 1: Clasificación de los hogares de acuerdo a condición de tenencia, según indicador compuesto (ocupación de la vivienda y enfoque de ratio) por quintiles de ingreso per cápita del hogar sin valor locativo. ENGIH 2016/2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de ENGIH 2016/2017 (INE)

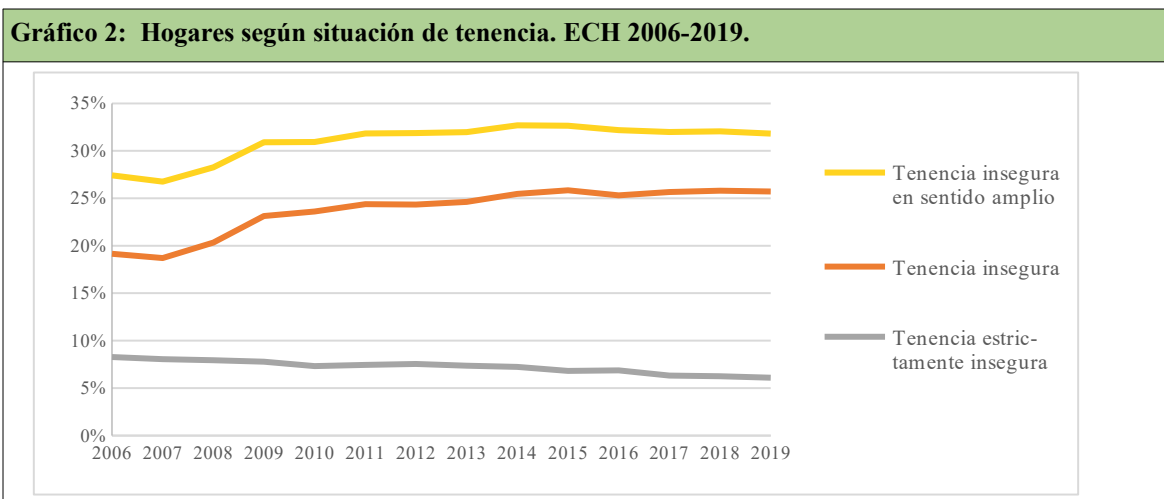
Una vez más, este resultado es consistente con el hecho de que los hogares más pobres se ven más afectados por esta problemática, aún cuando la misma se presenta en todos los grupos de ingresos. Así, si se comparan los hogares que presentan privación en seguridad de la tenencia con los que no la tienen, en los primeros se observa una mayor incidencia de otras vulnerabilidades, ya que cuentan en promedio con jefes de hogar de menor edad, mayor proporción de jefatura de hogar femenina, con menor nivel educativo y mayor presencia de principal ascendencia afro. Las diferencias se dan aún entre aquellos hogares con tenencia insegura y estrictamente insegura, encontrando mayor presencia de otras vulnerabilidades en este último grupo. En términos de empleo, resulta que es menor la proporción de jefes de hogar que no han trabajado al menos una hora en la semana anterior a la encuesta, en los hogares sin tenencia segura, pero mayor la presencia de informalidad entre los ocupados, en tanto no aporten a ninguna caja de jubilaciones (ver Cuadro A2.2 en Anexo2).

6.4 La evolución de la seguridad de la tenencia: 2006-2019

Dado que la ENGIH presenta datos para un único momento en el tiempo (2016/2017), para analizar la evolución de la seguridad de la tenencia, se calcula el indicador compuesto de la condición de ocupación de la vivienda y sostenibilidad económica según el enfoque de ratio, de acuerdo a los datos de la ECH para los años 2006 al 2019.

Los hogares con privación en términos de tenencia segura son 31,81% al final del período, frente a un 27,41% al principio, manteniéndose la tendencia a la suba en todo el período (ver Cuadro A2.3, en Anexo 2).⁴¹ Esto es consistente con la hipótesis planteada en este trabajo, referida a que el porcentaje de hogares en situación de tenencia no segura de la vivienda no ha disminuido.

Ahora bien, dado que el indicador de seguridad de la tenencia es un índice compuesto, cabe preguntarse qué elementos explican el aumento de la privación, encontrando que los hogares en situación de tenencia insegura son los que aumentaron su participación en el total de hogares (de 19,15% a 25,71%), mientras que los que tienen tenencia estrictamente insegura disminuyeron (de 8,26% a 6,10%), tal como se observa en el Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia con datos de ECH 2006-2019 (INE)

Dentro del primer grupo (tenencia insegura), tanto los ocupantes con permiso como los hogares con problemas de sostenibilidad económica de la vivienda aumentan en el período analizado. En el caso de sostenibilidad, esto se explica por la mayor incidencia de los inquilinos y propietarios pagando, y por ratios más elevados de alquiler o hipoteca sobre ingresos (Ver Gráficos A2.5 y A2.6 en Anexo 2).⁴²

41 Para los años 2016 y 2017 los valores del índice compuesto son 31,98% y 32,18%, respectivamente, similares al obtenido con la ENGIH 2016/2017:31,24%.

42 Para los inquilinos y propietarios pagando, se calcula el promedio para cada año del ratio cuota hipotecaria o monto de alquiler sobre el ingreso del hogar, obteniendo que el mismo presenta una tendencia ascendente para el caso de los inquilinos en el período analizado, mientras que para los propietarios, se observa un descenso entre 2006 y 2010 para luego crecer hasta llegar en 2019 a un nivel similar al inicial. Dado además que el porcentaje de inquilinos y propietarios pagando es mayor (los primeros aumentan mientras que los segundos presentan una leve caída), se encuentra que los hogares con problemas de sostenibilidad económica aumentan en el período analizado, siendo el valor más bajo 2,92% en 2008 y el más alto 5,33% en 2019.

7. Una medida multidimensional de privaciones en vivienda para Uruguay

Para analizar la seguridad de la tenencia en conjunto con el resto de las problemáticas habitacionales, se definieron 13 indicadores agrupados en 5 dimensiones de privación en vivienda. Se presentan los resultados obtenidos con la ECH 2019 y otros tres años seleccionados, 2006, 2011 y 2016, para ilustrar su evolución.

7.1 Las privaciones en vivienda

En primer lugar, se calculan los indicadores definidos para 2019 (Cuadro 10), con el objetivo de presentar el porcentaje de hogares con privación según cada uno de esos indicadores, independientemente si el hogar tiene o no otra privación.

| Cuadro 10: Porcentaje de hogares con privación según indicador, por región. ECH 2019. | | | | | |
|--|--|-------------------------------------|------------|-----------------|----------------|
| Dimensión | Carencia | Porcentaje de hogares con privación | | | |
| | | Total país | Montevideo | Interior Urbano | Interior Rural |
| Materialidad | Material predominante en las paredes | 0,70 % | 0,38 % | 0,83 % | 1,16 % |
| | Material predominante en el techo | 7,06 % | 5,63% | 7,73 % | 8,95 % |
| | Materialidad predominante en los pisos | 5,44 % | 4,06% | 5,59 % | 8,68 % |
| Espacios adecuados | Hacinamiento | 8,67 % | 7,46% | 9,71 % | 8,92 % |
| | Espacio apropiado para cocinar | 2,83 % | 0,86% | 3,40 % | 6,43 % |
| Servicios básicos | Agua potable (llegada y origen) | 2,22 % | 0,50% | 2,00 % | 7,40 % |
| | Energía eléctrica | 0,25 % | 0,07% | 0,19 % | 0,90 % |
| | Saneamiento | 0,91 % | 0,97% | 0,69 % | 1,39 % |
| Artefactos básicos de confort | Calefacción | 9,93 % | 10,32% | 10,90 % | 6,15 % |
| | Conservación de alimentos | 1,52 % | 1,31% | 1,52 % | 2,06 % |
| | Calentador de agua para el baño | 5,67 % | 3,49% | 6,05 % | 10,42 % |
| Seguridad de la tenencia | Condición de ocupación | 26,50 % | 22,67% | 28,20 % | 31,87 % |
| | Sostenibilidad económica | 5,33 % | 8,77% | 3,51 % | 1,29 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de ECH 2019 (INE).

La carencia más extendida entre los hogares refiere a la condición de ocupación de la vivienda, encontrando que 26,5% de los hogares de todo el país presenta en 2019 una situación de ocupación insegura o estrictamente insegura.⁴³

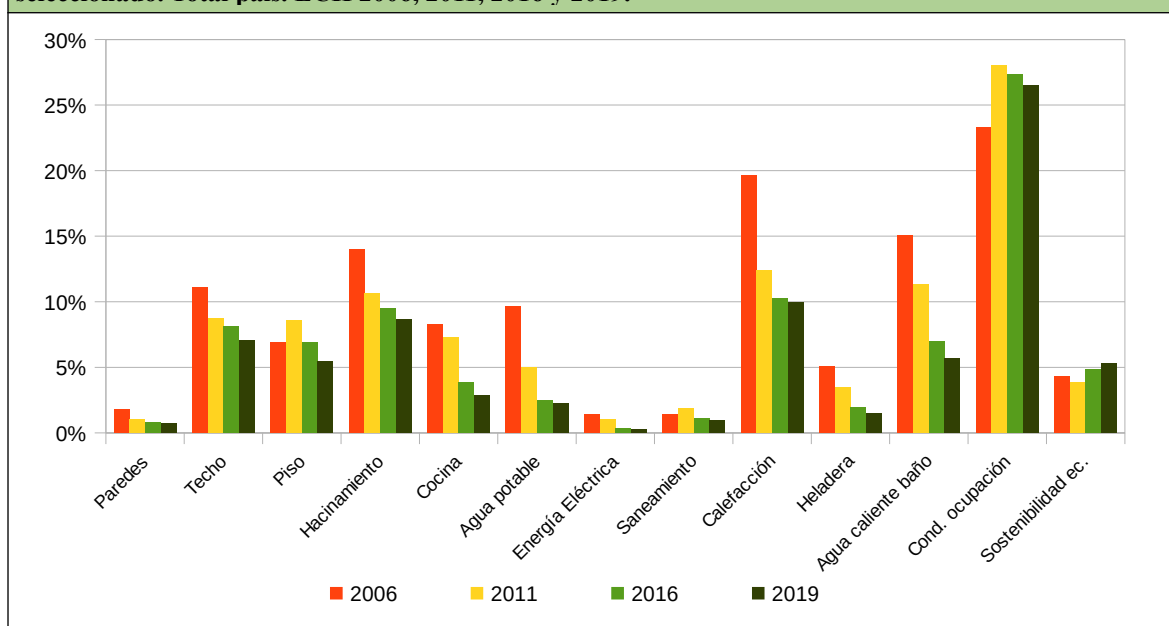
⁴³ Este resultado es similar al obtenido con los datos de la ENGIH 2016/2017, así como la cifra de privación en sostenibilidad económica de la vivienda.

Entre las otras privaciones, se destaca que el 9,93% de los hogares no utiliza ningún medio para calefaccionar el hogar, el 8,67% presenta hacinamiento y el 7,06% no satisface los requerimientos mínimos en cuanto a material predominante en el techo.⁴⁴

Cabe resaltar las diferencias encontradas entre regiones. El interior rural presenta los porcentajes más elevados de privación en todos los indicadores excepto hacinamiento y calefacción de la vivienda por un lado (siendo interior urbano la región más afectada en este sentido) y sostenibilidad económica por otro (indicador que presenta privación más alta en Montevideo).

En cuanto a la evolución de los indicadores para el total del país, en el período 2006-2019, se observa una mejora en todos ellos, excepto en la condición de ocupación de la vivienda y la sostenibilidad económica de la misma, ambos incluidos en la dimensión seguridad de la tenencia (Gráfico 3).

Gráfico 3: Porcentaje de hogares con privación según cada uno de los indicadores, por año seleccionado. Total país. ECH 2006, 2011, 2016 y 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de ECH 2006, 2011, 2016 y 2019 (INE)

Las mejoras más notorias se dan en calefaccionamiento de la vivienda y disponibilidad de agua caliente en el baño, con una reducción de hogares con privación cercano a los diez puntos porcentuales.

⁴⁴ Se presenta en el Anexo 2, Cuadro A2.4 el cual muestra la combinación de las incidencias según indicadores.

7.2 La pobreza multidimensional en vivienda

Se presentan a continuación los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la metodología de Alkire y Foster (desarrollada en el capítulo 5) al análisis de las privaciones multidimensionales en vivienda. El Cuadro 11 presenta la cantidad de hogares con privación en cada una de las dimensiones consideradas, independientemente si tienen privaciones adicionales en el resto de las dimensiones.⁴⁵ Se observa que la privación en seguridad de la tenencia es la dimensión que afecta a mayor porcentaje de hogares en 2019, con un 31,81%, seguida de artefactos básicos de confort (14,26%). Este resultado es consistente con la segunda hipótesis planteada.

| Cuadro 11: Porcentaje de hogares con privación en cada una de las dimensiones, por año seleccionado. ECH 2006, 2011, 2016 y 2019. | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|--|---|
| Dimensión en la que enfrenta privaciones | 2006 | 2011 | 2016 | 2019 | Diferencia 2019-2006 (puntos porcentuales) | Diferencia 2019-2006 (variación porcentual) |
| Materialidad | 14,76 | 13,52 | 11,7 | 9,95 | -4,81 | -32,59% |
| Espacios adecuados | 19,27 | 15,87 | 12,31 | 10,75 | -8,52 | -44,21% |
| Servicios básicos | 10,17 | 6,13 | 3,2 | 2,9 | -7,27 | -71,48% |
| Artefactos de confort | 28,79 | 20,73 | 15,65 | 14,26 | -14,53 | -50,47% |
| Seguridad de la tenencia | 27,51 | 31,83 | 32,18 | 31,81 | 4,3 | 15,63% |

Fuente: Elaboración propia con datos de ENGIH 2016/2017 (INE)

La mejora de los valores en las distintas dimensiones entre 2006 y 2019, puede responder a una situación general de aumento de ingresos de los hogares en el período analizado. Aún así, existen diferencias entre los motivos de mejora de cada dimensión.

El aumento de los hogares sin privación en artefactos básicos de confort, tiene implícito el hecho de que incorporar estos elementos es más barato para el hogar que reformar una vivienda o acceder a una nueva. En términos de espacios adecuados, la mejora puede estar dada por la reducción del tamaño de los hogares (por emancipación, separaciones de pareja, etc.), lo cual hace que menos personas habiten una misma vivienda disminuyendo el hacinamiento (Colafranceschi et al, 2013).

Como ya se mencionó en el apartado anterior, la seguridad de la tenencia, presenta una evolución negativa, ya que aún en un marco de crecimiento de los ingresos, los hogares

⁴⁵ Como se definió en el capítulo metodológico se considera que un hogar tiene privación en una dimensión si al menos uno de los indicadores que la componen presenta valores definidos como inadecuados.

ocupantes con permiso aumentaron su participación en el total de hogares, así como los inquilinos y propietarios que se encuentran pagando la vivienda, cuyos montos de alquiler y cuota hipotecaria son más elevados también.⁴⁶

Ahora bien, para estudiar la pobreza multidimensional en vivienda, se analiza la situación de los hogares según el número de dimensiones en las que enfrentan privaciones. Se encuentra que el 44,92% de los hogares de todo el país presenta privaciones en una o más de las dimensiones seleccionadas.

A su vez, de acuerdo a lo planteado en la metodología, se considera a un hogar en situación de pobreza multidimensional en vivienda si presenta privación en dos o más dimensiones ($k=2$). Así, los hogares categorizados en esta condición, según la ECH 2019 son 15,78%.

Por otro lado, se encuentra que solamente el 0,60% de los hogares presenta privación en las cinco dimensiones definidas, al tiempo que entre quienes presentan alguna privación, la proporción promedio de privaciones es 31,03% (A), lo que equivale a 1,55 dimensiones (Cuadro 12).

| Cuadro 12: Resultados del índice de Alkire Foster para las privaciones multidimensionales en vivienda. Total país. ECH 2019. | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|-------|
| | k=1 | k=2 | k=3 | k=4 | k=5 |
| Índice de Recuento (H) | 44,92% | 15,78% | 6,13% | 2,25% | 0,60% |
| Proporción promedio de privaciones (A) | 31,03% | 51,38% | 69,31% | 85,35% | 100% |
| Índice de recuento ajustado (M_0) | 13,94% | 8,11% | 4,25% | 1,92% | 0,60% |

Fuente: Elaboración propia con datos de ECH 2019 (INE)

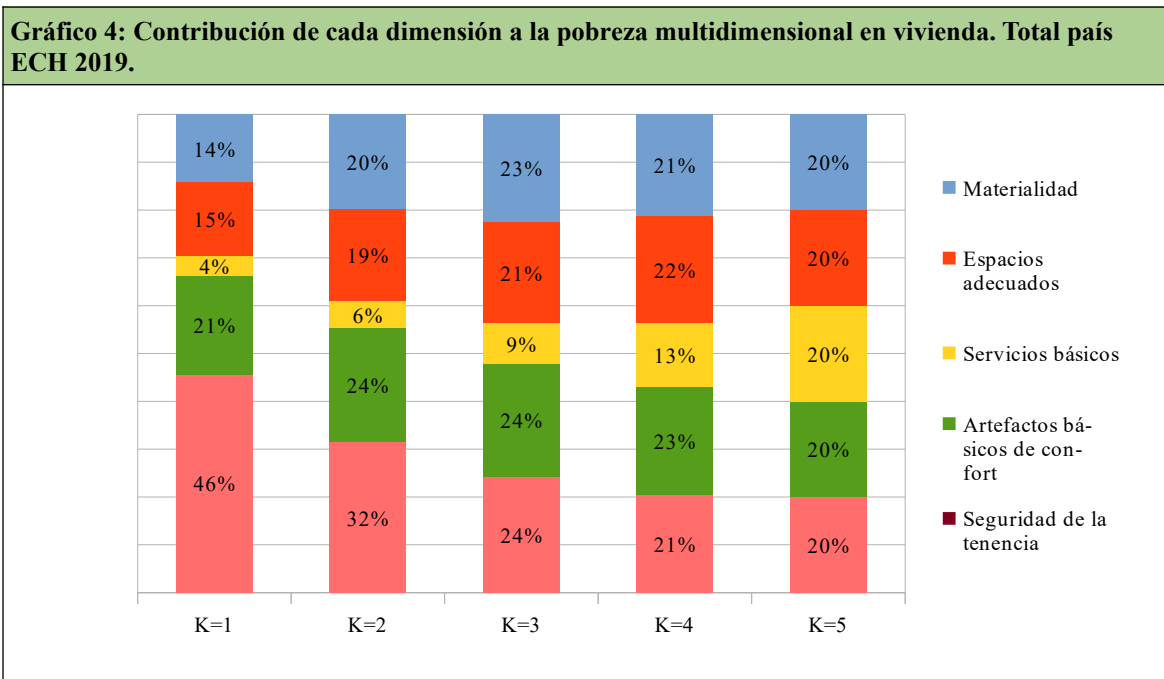
Importa mencionar que en el período considerado, para todos los valores de k , el porcentaje de privación disminuye, lo cual da cuenta de una mejora en la situación general de vivienda. En particular, los hogares que cuentan con al menos una privación se reducen de 52,51% en el 2006 a 44,92% en el 2019, mientras que quienes tenían dos o más privaciones pasaron de 25,59% a 15,78% en igual período (ver Gráfico A2.7, en Anexo 2).

Por otro lado, el Índice de recuento ajustado M_0 (producto del índice de recuento H y la proporción promedio de privaciones A) es de 8,11% para $k=2$ (Cuadro 12). Este índice permite descomponer la contribución de cada dimensión a la pobreza multidimensional en

⁴⁶ No se profundiza en este trabajo en las causas de estos fenómenos, lo cual sería interesante retomar en futuros estudios.

vivienda, es decir, el peso de cada una de las privaciones entre los pobres en vivienda, según los distintos valores de k.

Como se observa en el Gráfico 4, la dimensión que más contribuye a la pobreza multidimensional en vivienda es la seguridad de la tenencia, con un 31,5% (para k=2), seguido de los artefactos básicos de confort, con 23,9%. Esto quiere decir que aproximadamente una de cada tres privaciones presentadas por los hogares pobres multidimensionales en vivienda, refiere a seguridad de la tenencia. A medida que aumenta el k, es decir cuando los hogares tienen más privaciones, el peso de la seguridad de la tenencia disminuye, mientras que el de confort se mantiene en el entorno del 20-24%.



Fuente: Elaboración propia con datos de ECH 2019 (INE)

Los resultados por región indican que en el Interior rural se encuentra el mayor porcentaje de hogares con privación en al menos una dimensión (50,5% frente a 45,9% en Interior urbano y 41,8% en Montevideo) y también con dos o más (19,7% frente a 16,8% en Interior urbano y 13,2% en Montevideo). En cuanto a la contribución a la pobreza multidimensional en vivienda, se observa que la seguridad de la tenencia es la dimensión que más aporta a la misma en todas las regiones, encontrando que en Montevideo la contribución es de 35,8% mientras que en el Interior rural de 25,2% (para k=2).⁴⁷

⁴⁷ En el Anexo 2, Gráfico A2.8 se presenta el gráfico de contribución a la pobreza multidimensional en vivienda por región.

Por otro lado, si se analizan los resultados según quintil de ingreso per cápita de los hogares, se obtiene que tres de cada cuatro hogares ubicados en el primer quintil presenta privaciones en al menos una de las dimensiones estudiadas. El porcentaje de hogares privados disminuye a medida que aumentan los ingresos. En el caso de $k=2$, el 43,00% de los hogares del primer quintil se encuentra en esta situación, mientras que en el quinto quintil, únicamente el 2,09%. Esto muestra que las privaciones en vivienda tienen una clara asociación con la disponibilidad de recursos del hogar.

Cuadro 13: Porcentaje de hogares con privación por quintiles de ingreso. Total país. ECH 2019.

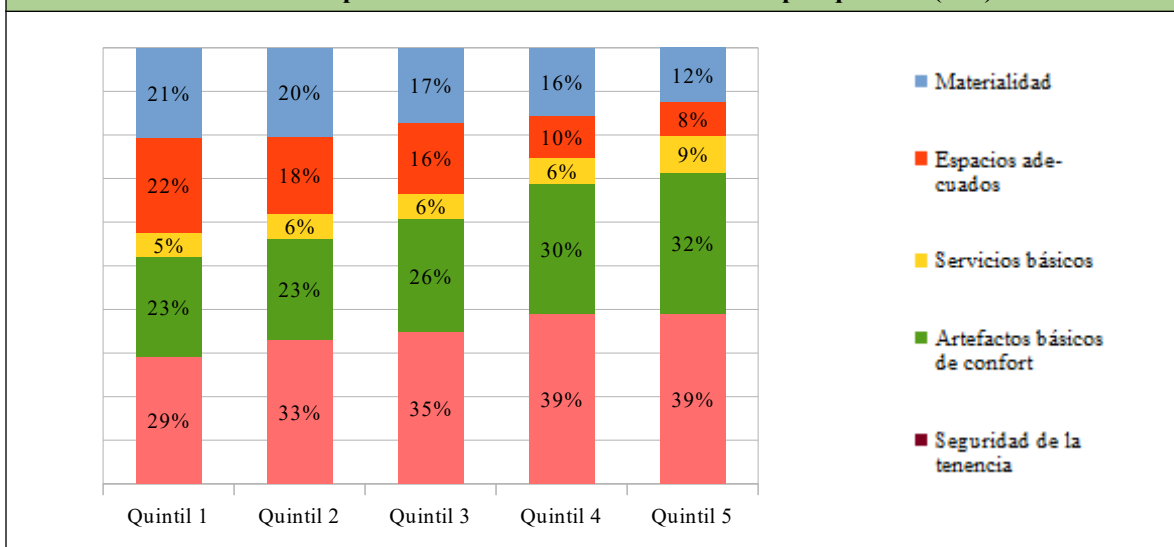
| | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 | Total |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Porcentaje de hogares con privación en al menos una dimensión | 74,99 % | 53,74 % | 41,60 % | 32,61 % | 21,64 % | 44,92 % |
| Porcentaje de hogares con privación en dos o más dimensiones | 43,00 % | 19,01 % | 9,58 % | 5,23 % | 2,09 % | 15,78 % |

Fuente: Elaboración propia con datos de ECH 2019 (INE)

De esta manera, se obtiene que el 62,9% de los hogares por debajo de la línea de pobreza son, a su vez, pobres multidimensionales en vivienda. Sin embargo, resulta relevante el hecho de que el 12,8% de los hogares categorizados como no pobres según ingresos, sí lo son en términos de pobreza multidimensional en vivienda.

Se analiza a continuación la contribución de las distintas dimensiones a la pobreza en vivienda, según grupos ingresos.

Gráfico 5: Contribución a la pobreza multidimensional en vivienda por quintiles ($k=2$). ECH 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de ECH 2019 (INE)

De acuerdo al Gráfico 5, se observa que la seguridad de la tenencia es la dimensión que más aporta en todos los quintiles. A su vez, el aporte de la misma es mayor a medida que aumentan los ingresos, ya que la presencia de las otras privaciones es menor.

Si se consideran los hogares con una o más privaciones, se encuentra que en el quintil 1 la contribución de la seguridad de la tenencia es de 35%, mientras que en el quintil 5 es de 67%. En este último quintil, las dimensiones materialidad, servicios básicos y espacios adecuados no resultan significativas.

Finalmente, se analiza la evolución de la contribución de cada dimensión a la pobreza multidimensional en vivienda para el total país, en el período de referencia, encontrando que en el caso de la seguridad de la tenencia, la misma aumenta en el período analizado, pasando de un 23% a un 32%, lo cual se explica, de acuerdo a los resultados presentados anteriormente, por una mejora en las restantes dimensiones, en particular la referida a artefactos de confort, antes que en una desmejora en la primera, aún cuando ambos indicadores de seguridad de la tenencia presentaron un aumento de los hogares en situación de privación.⁴⁸ Este resultado está asociado a la caída de la pobreza monetaria en general (de un 24,68% de hogares bajo la línea de pobreza en 2006 a un 5,87% en 2019), siendo que como ya se mostró, la contribución de la seguridad de la tenencia es mayor en los quintiles más altos. De esta manera, los datos presentados llevan a no rechazar la tercer hipótesis planteada.

48 Ver Gráfico A2.9 en Anexo 2.

8. La seguridad de la tenencia en la política de vivienda de Uruguay

De acuerdo con los resultados arribados, la seguridad de la tenencia es una dimensión relevante para el análisis del bienestar y una proporción significativa de hogares uruguayos presenta carencias en tal sentido. Cabe realizar entonces, como último punto de análisis, una revisión del abordaje dado a esta temática desde la política habitacional, en el período considerado.

Para ello, se revisan los Planes Quinquenales (PQ) de 2005-2009, 2010-2014, 2015-2019⁴⁹ y documentos oficiales elaborados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente (MVOTMA), identificando tanto las menciones conceptuales a la seguridad de la tenencia como los instrumentos que colaboran al acceso y permanencia de los hogares en viviendas adecuadas en condiciones de tenencia segura.⁵⁰ Se presentan en este apartado los hallazgos que surgen a partir de dicha revisión, en el marco de un análisis más general de las políticas de vivienda y hábitat.

8.1 La política de vivienda en Uruguay

Sin querer abordar toda la historia de la política de vivienda en Uruguay, se señalan a continuación los principales hitos en la materia.

En primer lugar, se destaca la promulgación de la ley de 1915, que permitió el otorgamiento de préstamos por el Banco Hipotecario del Uruguay (en manos del Estado desde 1912) para la construcción de viviendas (Ley N° 5.343) y la ley de 1921, Ley del Derecho a la Vivienda (conocida como Ley Serrato, Ley N°7395) que otorgaba la posibilidad de adquirir fincas de propiedad del BHU o de particulares u obtener préstamos para construir viviendas, a los empleados públicos y empleados u obreros de empresas particulares.

En segundo lugar, se destaca la creación del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE, dependiente del Ministerio de Obras Públicas) en 1937, con el objetivo de

⁴⁹ Elaborados por el MVOTMA en los años 2005, 2010 y 2015.

⁵⁰ Cabe mencionar como limitación en este análisis, los escasos estudios académicos referidos a las políticas de vivienda aplicadas en los últimos años.

construir viviendas económicas y crear servicios urbanos indispensables en los distintos barrios (Ley N° 9.723).

Por otro lado, surge la Ley de creación de MEVIR en 1967, para la atención de las viviendas insalubres rurales (Ley N°13.640) y el hito fundamental, en 1968, el Plan Nacional de Vivienda (Ley 13.728).⁵¹

Esta última ley, creó un sistema de producción y gestión de la vivienda de interés social, centrando sus esfuerzos en satisfacer la demanda total o parcialmente excluida del mercado inmobiliario. Se definió un tipo de vivienda de “interés social” y para su financiamiento, se creó el Fondo Nacional de Vivienda. Se establecieron asimismo, tres modalidades distintas para la producción de viviendas de interés social: pública, privada o cooperativa (Portillo, 2010).

Veintitrés años más tarde, en 1990 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), encargado de llevar adelante las políticas de vivienda a nivel nacional.⁵²

En el período 2005-2009, con el primer gobierno de izquierda en Uruguay, se establecieron diferencias a nivel conceptual con la política anterior y se llevó a cabo una reestructura que dio origen a una nueva institucionalidad, hasta hoy vigente con algunas modificaciones. En el PQ 2005-2009⁵³ se planteaba, “un enfoque más universalista que buscaba incluir no solamente a los hogares en pobreza extrema, sino también a la clase trabajadora en su conjunto (...). Un cambio fundamental, refería a la nueva misión del MVOTMA en la generación de política pública en los temas vinculados al hábitat y en la articulación de los diferentes actores y agentes para llevar adelante las políticas” (Failache y González 2018:64).

51 Las recomendaciones realizadas por la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) en su Plan Nacional de Desarrollo Económico Social para los años 1965-1975 se transformarían en la base de la Ley Nacional de Vivienda (Moreno, 2018). La promoción de dicha Ley fue liderada por el Arq. Juan Pablo Terra.

52 Durante la Dictadura militar, en el año 1974 se había creado el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, el cual fue disuelto en 1977.

53 La elaboración del Plan incluyó la participación de diversos actores que formaron parte del Grupo Asesor de la Dirección Nacional de Vivienda creado por Decreto del Poder Ejecutivo del 30 de marzo de 2005. Dicho Grupo Asesor se integró por representantes de las organizaciones sociales, sindicales, empresariales y técnicas, así como también representantes del ámbito académico, y organismos del Estado competentes en la materia.

A partir de allí, queda constituido el Sistema Público de Vivienda (SPV), conformado por un conjunto de instituciones públicas lideradas por el MVOTMA. Estas son: la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), MEVIR y la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI).⁵⁴ La DINAVI es la encargada de diseñar e implementar programas habitacionales, encabezando el SPV. Por su parte, el BHU (reestructurado en el período) facilita el acceso a la vivienda a través de operaciones de crédito. La ANV (creada en 2007) ejecuta los programas definidos por el MVOTMA en el Plan Quinquenal, administrando a su vez la cartera social y parte de la cartera comercial proveniente del BHU y gestionando los programas del BHU en el interior del país. Finalmente MEVIR, quien contribuye a la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural, diseñando y ejecutando programas de acceso a la vivienda, construcciones productivas e infraestructura comunitaria en ese medio, se integró al SPV mejorando la coordinación y articulación con el resto de las políticas (MVOTMA, 2020).

Otras leyes relevantes de este último período, refieren a la Ley de Cooperativas del año 2008 (Ley N°18.407), que regularía todo el sistema cooperativo; la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en 2007⁵⁵; y los artículos 367, 368 y 369 de la Ley N°18.362 (Rendición de Cuentas del ejercicio 2007, promulgada en 2008) referidos a la creación de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) (Moreno, 2018).

8.2 Las políticas destinadas a favorecer la seguridad de la tenencia

En cuanto a la problemática de la seguridad de la tenencia, al igual que en el resto de los países de la región, se ha instalado en Uruguay como tema de política habitacional en las últimas décadas. En un primer momento (década de 1990), como referencia exclusiva a los asentamientos irregulares y posteriormente, como un tema más amplio con múltiples

⁵⁴ En 2006 el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) se integra al MVOTMA. Cambios posteriores refieren a la creación, en el año 2010 del Plan Nacional de Integración Socio Habitacional Juntos bajo la órbita de Presidencia de la República, pasando a depender del MVOTMA en 2016. El cambio más reciente en cuanto a estructura organizacional, refiere a lo aprobado en la Ley 19.899 (Ley de Urgente Consideración, 2020), donde se crea un nuevo Ministerio de Medio Ambiente encargado de llevar a cabo las políticas ambientales y el MVOTMA pasa a denominarse MVOT. Asimismo, se crea la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), la cual coordina la acción conjunta del Plan Nacional de Integración Socio Habitacional Juntos, el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Plan Nacional de Relocalización (MVOT, 2020).

⁵⁵ La misma establece el marco de regulación general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

aristas. Para aproximarnos a la historia reciente de la tenencia segura en la política de vivienda, se revisó en primer lugar, si la expresión “seguridad de la tenencia” aparece en los Planes Quinquenales de Vivienda, desde 2005 a 2015.

En este sentido, se encontró que no hay ninguna mención explícita en el primer plan, aunque se hace referencia a la “irregularidad dominial de tenencia” en los asentamientos y situaciones de irregularidad existentes en soluciones construidas por el Estado. Asimismo, dentro del último grupo, se menciona la situación de “inseguridad en la permanencia”, que pueden estar transitando los hogares por no poder hacer frente a las cuotas comprometidas.

En el PQ 2010-2014 se menciona la importancia de considerar la tenencia segura siguiendo lo planteado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), enfatizando en la inclusión de la perspectiva de derechos en la política habitacional. Se especifica que la certeza jurídica de la tenencia y la asequibilidad como garantía de la permanencia (considerando la condición de gastos soportables) son elementos constitutivos de una vivienda adecuada. Posteriormente, a la hora de describir las problemáticas en términos de tenencia, se menciona a los “ocupantes bajo formas precarias o irregulares, que seguramente tengan distintos grados de inseguridades o certezas jurídicas (propietarios de la vivienda y no del terreno y ocupantes con o sin permiso del propietario)” (MVOTMA, 2010:87).

Por último, en el PQ 2015-2019, se transcriben las recomendaciones de Naciones Unidas en cuanto a una vivienda adecuada en general, lo cual incluye la seguridad jurídica y la asequibilidad.⁵⁶ A su vez, se menciona de manera explícita que otras formas de tenencia son válidas para satisfacer las necesidades de vivienda, más allá de la propiedad (arrendamientos con contratos firmados y con garantías de alquiler, contratos de uso y goce del cooperativismo, usufructo de vivienda para pasivos).

Cabe analizar, más allá de estas referencias particulares, la definición del objetivo estratégico de la política de vivienda y hábitat a partir del 2005: “facilitar el acceso y la permanencia de todos los hogares a una solución habitacional, con énfasis en los sectores

⁵⁶ Las metas asociadas con el cumplimiento de los ODS vinculadas a tenencia segura son: ODS 1. Fin de la pobreza: Meta 1.4 - Indicador 1.4.2. Proporción del total de la población adulta, por sexo y por tipo de tenencia, con derechos seguros de tenencia de tierra, que posee documentación reconocida legalmente al respecto y que percibe esos derechos como seguros. // ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles: Meta 11.1 - Indicador 11.1.1. Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas.

más vulnerables, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de vivienda de 1968 (Ley 13.728): aporte de los destinatarios en forma de trabajo, gestión o capital; y préstamos y subsidios como elemento redistributivo de la riqueza” (MVOTMA, 2020). Esta definición, lleva implícita la comprensión de las dificultades que pueden tener los hogares no sólo para acceder a una vivienda de calidad, sino también para mantenerse en ella. De esta manera, todos los programas e instrumentos de la política habitacional, apuntan al acceso y permanencia de los hogares en una vivienda adecuada en situación de tenencia segura (de acuerdo a lo expresado en los diferentes planes).

Por lo tanto, importa profundizar en aquellos elementos que específicamente refieren a algún aspecto de la seguridad de la tenencia definido en este trabajo. Se identifican cinco políticas claves generadas, modificadas o consolidadas en el período de estudio que impactan directamente en la seguridad de la tenencia: el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Plan Nacional de Relocalizaciones, el subsidio a la demanda habitacional, la reestructura de deudas y regularización, y la Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social.

En el Cuadro 14 se parte de las distintas situaciones de privación en términos de seguridad de la tenencia definidas, para luego asociar cuál de los programas e instrumentos podrían abordarla. Posteriormente, se desarrollan las características de cada uno de ellos.

Cuadro 14: Instrumentos de políticas que abordan específicamente la seguridad de la tenencia.

| Definición genérica de privación en términos de seguridad de la tenencia | Categorías incluidas | Instrumentos/ programas específicos de política identificados | Población objetivo del programa/ instrumento | Integrante del Sistema Público de Vivienda involucrado |
|---|--|--|---|---|
| Hogares que habitan una vivienda sin contar con documentación probatoria de su derecho sobre el bien y sin acuerdo con el propietario | Propietarios solamente de la vivienda / Ocupantes sin permiso del propietario | Programa de Mejoramiento de Barrios | Hogares que viven en Asentamientos definidos como elegibles según PMB ¹ | MVOT |
| Hogares que habitan una vivienda en acuerdo con el propietario, sin respaldo legal | Inquilinos o arrendatarios sin contrato | Política Nacional de alquileres para viviendas de interés social | Familias, hogares unipersonales y grupos de jóvenes con restricciones para afrontar la cuota total de un alquiler y/ o sin acceso a garantías // Hogares en situación de emergencia | MVOT |
| | Ocupantes de viviendas cedidas o prestadas | | | |
| Hogares que habitan una vivienda como parte de un acuerdo laboral con el empleador | Ocupantes en relación de dependencia | - | - | - |
| Hogares que habitan una vivienda con un respaldo legal, pero aún enfrentan riesgos de tener que abandonar la misma | Hogares cuya vivienda se encuentra en ambientes degradados, con elevados niveles de contaminación ambiental o zonas inundables | Programa Nacional de Relocalización | Hogares que viven en áreas inundables o contaminadas | MVOT |
| | Hogares cuyos gastos asociados a vivienda son elevados en relación a sus ingresos | Subsidio a la demanda habitacional | Hogares con ingresos insuficientes para cubrir la totalidad de la cuota de acceso a la vivienda | MVOT ANV BHU MEVIR |
| | | Reestructura de deudas y regularización | Hogares con dificultades en el pago de las cuotas, residentes en conjuntos habitacionales públicos o cooperativas de vivienda | ANV |

¹Los Asentamientos deben estar identificados y relevados en el Censo del INE del 2005/2006; deben contar con un mínimo de cuarenta (40) lotes (para las Áreas Precarias se considerará la suma de los lotes de los Asentamientos Irregulares que la integran); deben estar localizados en áreas urbanas con más de 7.000 habitantes; tienen que poder ser regularizados en el sitio en el que están asentados; no deben ocupar áreas de reserva ecológica, preservación ambiental, ni de patrimonio arqueológico; no pueden estar localizados en zonas de riesgo ante desastres naturales o riesgos antrópicos, o en zonas que presenten niveles irreversibles de contaminación de suelos, aguas, aire u otros pasivos ambientales; deben estar localizados en terrenos que no se encuentren en litigio judicial y que los subejecutores otorguen prueba legal de que es factible titularizar a favor de los beneficiarios del/los asentamientos; deben tener más del 75% de los lotes ocupados por viviendas; deben contar con acceso vial o demostrar que es factible desarrollar el transporte hacia otras zonas de vinculación(<http://pmb.mvotma.gub.uy/elegibilidad-de-asentamientos>).

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Quinquenales 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019.

8.2.1. El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) encuentra su antecedente en el PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), surgido en la década de 1990 a través de un acuerdo con el BID, con un formato similar en varios países de la región y el objetivo de regularizar la situación dominial de los asentamientos. Al momento de su creación, el PIAI se encontraba en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), articulando con la DINA VI y las Intendencias Departamentales.

En el año 2006 la Unidad Ejecutora del PIAI pasó a la órbita de responsabilidad del MVOTMA y en 2009 cambia su denominación a PMB, comenzando un nuevo préstamo con el BID. De acuerdo a lo planteado en el PQ 2005-2009, este cambio sería una oportunidad para “reformular su alcance y diseñar nuevas etapas de actuación que no condicionen el programa únicamente a la regularidad dominial en la tenencia del suelo sino por la precariedad residencial y la pobreza social, permitiendo alternativas de intervención de mayor integralidad y concertación entre actores públicos y la sociedad civil, con una perspectiva amplia del territorio circundante” (MVOMTA 2005: 132). Actualmente, el abordaje de PMB se plantea como integral: en el marco de los proyectos de regularización, se interviene con infraestructuras, servicios y equipamientos básicos en los barrios y asentamientos precarios (MVOTMA, 2020).

De acuerdo a las subdimensiones de seguridad de la tenencia definidas en este trabajo, este programa impacta en dicha problemática abordando las situaciones de ocupación estrictamente insegura,

8.2.2. El Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)

Si bien no fue posible incorporar en el ejercicio de medición de la seguridad de la tenencia, realizado en el capítulo 6, la variable referida a “ambiente degradado, contaminación o terrenos inundables”, inicialmente fue definida como situación de tenencia no segura el caso de los hogares que habitan en viviendas que se encuentran en esas condiciones. Por lo tanto, interesa mencionar, la línea programática dentro de la política habitacional que aborda esta problemática: el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR), en conjunto con el PMB y el Plan Juntos, en muchos casos.

En términos generales, el objetivo del PNR es revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial asociados a áreas urbanas inundables o contaminadas, mediante la relocalización de la población allí asentada. En general, se trata de asentamientos irregulares, por lo cual se está dando solución también a una problemática dominial. Respecto a la solución habitacional, la misma puede ser una vivienda nueva construida especialmente para la familia a relocalizar, o una adquirida en el mercado (MVOTMA, 2015).

8.2.3. El subsidio a la demanda habitacional

El tercer instrumento identificado que aborda la problemática de la seguridad de la tenencia, es el subsidio a la demanda habitacional (también denominado subsidio a la cuota).⁵⁷ El mismo constituye uno de los principales cambios de la política habitacional de los últimos años y es transversal a los diversos programas y soluciones disponibles. Se considera un elemento fundamental para la aplicación del principio de equidad, permitiendo el acceso y la permanencia en una vivienda de calidad a hogares con restricciones económicas, pagando una cuota acorde a sus ingresos y su composición familiar. Este instrumento opera directamente en la seguridad de la tenencia, en la dimensión de sostenibilidad económica.

La diferencia esencial entre el subsidio al capital y el subsidio a la cuota, radica en que en el primero, a la familia se la estudia como sujeto de crédito: de acuerdo a cuánto puede pagar, será la prestación a la que puede acceder, siendo el subsidio por única vez.⁵⁸ En el subsidio a la cuota, la familia es sujeto de subsidio: el bien al que acceda será el adecuado de acuerdo a estándares de calidad e integración familiar, y la cuota que pagará, será un monto razonable de acuerdo al ingreso del hogar y número de integrantes, de manera que le sea posible hacer frente, una vez paga la cuota por vivienda, al resto de las necesidades del hogar. El subsidio entonces, es la fracción de la cuota del préstamo que la familia no está en condiciones de pagar (MVOTMA, 2015).⁵⁹

⁵⁷ Si bien comienza a implementarse en el año 2008, en el 2017 es promulgado como Ley (Ley N.º 19.588).

⁵⁸ La reglamentación de subsidio anterior, establecía “una linealidad entre ingresos de la familia, valor de la vivienda, aporte de la familia, subsidio y préstamo. De modo que a menores ingresos familiares, más baja era la calidad de la vivienda, y mayor el subsidio de capital, en una secuencia que, en última instancia, tiende a consolidar las diferencias socioeconómicas de las familias destinatarias. Por otra parte, en la ecuación, no estaba considerada la relación entre la composición familiar y el número necesario de dormitorios de la vivienda” (Altamirano, 2019).

⁵⁹ En el Anexo 3, Cuadro A3.1 se presenta la referencia para el cálculo del porcentaje de afectación del ingreso del hogar que será el monto a pagar, según la conformación familiar y rango de ingresos medido en Canastas Básicas Alimenticias.

Como se desprende del párrafo anterior, el subsidio al capital es un subsidio al acceso mientras que el subsidio a la cuota es también un subsidio a la permanencia, en tanto el mismo está planteado para ser revisable periódicamente, permitiendo acompañar los diferentes ciclos económicos y de vida de los hogares.

Finalmente, cabe mencionar que el nivel de subsidio puede llegar al 100%, y esto se sustenta en la concepción de que el acceso a la vivienda es su derecho, y como ya se mencionó, no debe restringirse a las posibilidades económicas, materiales o humanas de las personas o familias.

8.2.4. La reestructura y regularización de deudas

Este programa se aplica tanto a la reestructura de deudas de las familias promitentes compradoras de viviendas carter social (INVE, BHU, en convenio con Intendencias), como de las cooperativas.

A partir del PQ 2005-2010, y sobre la base del reconocimiento de que la situación de morosidad de una parte de las familias usuarias de los conjuntos habitacionales se vinculaba a ciertas características socio demográficas y territoriales (problemas jurídicos notariales para la escrituración, presencia de una significativa proporción de ocupantes irregulares, inexistencia o debilidad de comisiones administradoras, localización de buena parte de estos conjuntos en barrios con altos índices de vulnerabilidad social)⁶⁰, se entendió necesario abordar la misma con una mirada innovadora, que pudiera garantizar la permanencia de las familias en las viviendas (MVOTMA, 2015).

Los trabajos realizados desde entonces, las comisiones formadas, y las tareas llevadas tanto por parte del MVOTMA, como de la ANV y de las Federaciones de cooperativas de viviendas (FUCVAM, FECOVI, COVIPRO), poseen como objetivos fundamentales “viabilizar la reestructura de deudas, fortalecer el sistema público de vivienda generando confiabilidad en el mismo, mejorar la cultura de pago, y el retorno de las inversiones y esencialmente generar mecanismos de permanencia en la vivienda para los destinatarios” (MVOTMA, 2015).⁶¹

60 Desde el año 2008 es requisito indispensable para la construcción de conjuntos habitacionales, el hecho de contar con tierras que se encuentren en áreas urbanas consolidadas y servidas, que permitan la regularización dominial para las familias.

61 En el año 2007 se firmó un convenio entre el BHU, el Ministerio de Economía y Finanzas y el MVOTMA, para el tratamiento del endeudamiento del sistema cooperativo, y con el objetivo de garantizar la permanencia en la vivienda de

La reestructuración de la deuda implica que el valor de la misma no puede exceder el valor de mercado de la vivienda y se considera la capacidad de pago del hogar a la hora de fijar la nueva cuota. Esto apunta directamente en la sostenibilidad económica, lo cual sumado a la posibilidad de regularización de la titulación, impacta en las condiciones de tenencia segura de estos hogares.

8.2.5. La Política Nacional de Alquiler de Viviendas de Interés Social

Finalmente, en el entendido de que el arrendamiento es una de las formas posibles de acceso a una vivienda digna, en condiciones de tenencia segura, se han establecido acciones que permitan que un mayor número de familias puedan incluirse en esta modalidad.

Dentro de los instrumentos que forman parte de esta política se encuentran: el Fondo de Garantía de Alquileres (ofreciendo certificados de garantía en convenio MVOTMA, ANV y Contaduría General de la Nación-Ministerio de Economía y Finanzas), el subsidio al alquiler en condiciones de emergencia (convenios con Inmujeres, INAU) y el programa de Alquiler con opción a compra.

La política de alquileres aborda la seguridad de la tenencia en al menos dos aspectos. Por un lado, desde la condición de ocupación de la vivienda, entendiendo que el alquiler, con contratos y garantías para los arrendatarios, es una forma adecuada de tenencia segura para un hogar con determinadas características (ciclo de vida en el que se encuentre, por ejemplo). A su vez, desde la concepción de la permanencia en la vivienda, contemplando una forma de pago acorde a sus ingresos y composición familiar.

sus asociados, mediante dos mecanismos: el Subsidio a la Permanencia y el Subsidio a los Colgamentos (MVOTMA: 2010). A su vez, en 2011, el MVOTMA conjuntamente con la ANV y el MEF firman las Bases para un Convenio entre FUCVAM y el MVOTMA para cooperativas de Usuarios Ayuda Mutua integrantes del Fideicomiso Financiero 1. Como resultado del mismo se establecen mecanismos sustentables de regularización de deuda (MVOTMA, 2015).

8.3 Las políticas de tenencia segura y las privaciones existentes

De acuerdo a lo planteado anteriormente, se observa que existen diferentes instrumentos para el abordaje de las distintas situaciones, considerando la tenencia segura en sentido amplio tal como se ha definido en este trabajo. El subsidio a la cuota constituye un instrumento fundamental para asegurar el acceso y la permanencia de los hogares en la vivienda sin experimentar problemas de sostenibilidad económica, el Programa de Mejoramiento de Barrios aborda las cuestiones vinculadas a la regularización de la tenencia y el programa de reestructura y regularización de deudas aporta a ambas subdimensiones de tenencia segura, en el caso de los hogares que ya han accedido a soluciones habitacionales a través del Sistema Público de Vivienda. A su vez, los diferentes instrumentos contenidos en la política de alquileres consolidan este tipo de acceso a la vivienda como tenencia segura, siempre que se goce de garantías y una cuota soportable para el hogar. Finalmente, el Programa de relocalizaciones contribuye a superar el riesgo de no permanecer en la vivienda por cuestiones ambientales.

Cabe mencionar, que entre las situaciones identificadas como tenencia no segura, los hogares que ocupan la vivienda en relación de dependencia laboral (categoría que se hace relevante en el medio rural), no encuentra un abordaje específico desde la política habitacional. Además del riesgo latente de la pérdida simultánea del trabajo y la vivienda, la situación se vuelve más incierta a la hora de jubilarse y no contar con otra vivienda a la cual acudir, sumado a jubilaciones de monto reducido o inexistentes, por la informalidad durante la vida laboral del trabajador. Si bien existe un programa específico de viviendas para jubilados, quienes no cuentan con una jubilación formal no pueden acceder al mismo. Al momento de abandonar el puesto de trabajo, y por lo tanto la vivienda que ocupan, las alternativas para los trabajadores rurales en edad de retiro y bajos ingresos son: permanencia en el predio con permiso del propietario, en viviendas de baja calidad, en tanto la anterior vivienda es dada al nuevo trabajador; traslado a vivienda de familiar generando posibles situaciones de hacinamiento, problemas de convivencia, etc; alquileres de piezas a bajo costo en condiciones de precariedad o insalubridad. En definitiva, la consideración de los ocupantes en relación de dependencia como situación de tenencia no segura, no encuentra su correlato en la política habitacional actual.

Ahora bien, más allá de la existencia de los programas e instrumentos mencionados y del aumento de la inversión pública en vivienda y servicios comunitarios en el período analizado (pasando de un 0,25% del Producto Bruto Interno en 2005 a un 0,63% en 2018, según datos de la CEPAL, 2021)⁶², aún constituye un desafío el alcanzar mayor número de soluciones para hogares con necesidades habitacionales, asumiendo el objetivo de facilitar el acceso y la permanencia a una vivienda adecuada en condiciones de tenencia segura. En el quinquenio 2015-2019, las diversas soluciones otorgadas por el Sistema Público de Vivienda sumaron 127.184.⁶³ Para el quinquenio 2020-2024, se proyectan unas 105.545 (con similar criterio)⁶⁴, lo cual corresponde a aproximadamente un 8,5% de los hogares. Sin embargo, según las estimaciones presentadas en este trabajo, 15,8% de los hogares se encuentra en una situación de pobreza multidimensional en vivienda en el año 2019, y 44,92% presenta privación en al menos una de las dimensiones seleccionadas.

En particular, en lo que hace a la seguridad de la tenencia, 31,8% de los hogares presentan privación según la ECH 2019, lo cual parecería indicar que las políticas que abordan dicha problemática, no serían suficientes. En tal sentido, se hace necesario desplegar más acciones si se quiere abordar el problema con mayor profundidad y conseguir disminuir la incidencia de dicha privación entre los hogares. Resulta relevante estudiar si es necesario profundizar o expandir las que ya existen, generar nuevas herramientas o una combinación de ambas opciones.

62 Refiere a gasto en vivienda y servicios comunitarios del Gobierno Central. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/uruguay>. Consulta realizada el 29/6/2021.

63 Terminadas y en ejecución a diciembre 2019, según Informe de Gestión 2015-2020 (MVOTMA, 2020).

64 Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024 (MVOT, 2020)

9. Conclusiones

El objetivo de este trabajo consistió en analizar la seguridad de la tenencia de vivienda en Uruguay e integrarla a un análisis multidimensional de las privaciones en vivienda, considerando también otras dimensiones como materialidad, disponibilidad de espacios adecuados, acceso a servicios básicos y artefactos de confort.

En primer lugar, para aproximarse a cuán extendida se encuentra esta problemática en Uruguay, se realizó un ejercicio de medición de la seguridad de la tenencia, utilizando diferentes indicadores, elaborados a partir de los datos de la ENGIH 2016/2017. Por un lado, a partir del indicador de ocupación de la vivienda (tipo de tenencia), se concluye que el 73,9% de los hogares se encuentra en situación de ocupación segura (propietarios o inquilinos), el 19,4% de ocupación incierta (ocupantes en relación de dependencia y ocupantes con permiso) y el 6,6% restante, experimenta la condición de ocupación insegura (ocupantes sin permiso o propietarios solamente de la vivienda y no del terreno).

A su vez, se analizó la sostenibilidad económica de la vivienda a partir de la aplicación de dos métodos diferentes: el enfoque de ratio (con dos variantes) y el enfoque del ingreso residual. El indicador de ratio arroja que el 10,9% de los propietarios y el 24,5% de los inquilinos destinan un porcentaje de su ingreso mayor al 30%, lo cual significa un 5,3% del total de hogares del país en situación de privación en términos de sostenibilidad económica de la vivienda. Una construcción alternativa de este ratio surge de considerar, además de la cuota de hipoteca o alquiler, los otros gastos asociados a vivienda (consumo de agua, energía eléctrica, gas, carbón, leña, tributos domiciliarios y tarifas), encontrando entonces un 13,0% de hogares en situación de privación.

Adicionalmente, se calculó un indicador de sostenibilidad a partir de la aplicación del enfoque del ingreso residual, encontrando que el 9,1% de los hogares quedan por debajo de la línea de pobreza ajustada una vez que pagan todos los gastos en vivienda (hipoteca, alquiler, gastos asociados) y 2,5% bajo la línea de indigencia.

Finalmente, se elaboró el indicador compuesto que refleja la concepción de la seguridad de la tenencia en sentido amplio. Las cifras obtenidas a partir de combinar la condición de

ocupación con el indicador que surge del enfoque residual por un lado, y con el obtenido a partir del enfoque de ratio (sin gastos asociados, umbral 30%) son similares, encontrando un 7% de los hogares en situación de tenencia estrictamente insegura, 25% con tenencia insegura y 69% con tenencia segura. Este resultado es consistente con la primer hipótesis planteada, en cuanto a que la carencia de seguridad de la tenencia es una problemática extendida entre los hogares, pues se encontró que ésta alcanza a casi uno de cada tres hogares de todo el país.

La hipótesis planteaba también que podía existir variabilidad según el nivel socioeconómico de los hogares y el área geográfica de residencia. Los resultados arrojaron evidencia en tal sentido, encontrando que el porcentaje de hogares con privación en términos de tenencia segura disminuye según aumentan los ingresos. Los propietarios e inquilinos están sobre representados en los quintiles más altos, mientras los ocupantes lo están en los quintiles más bajos. En este sentido, cabe destacar que los hogares de menores ingresos evidencian dificultades para acceder a una vivienda en régimen de alquiler o propiedad (lo cual podría explicarse tanto por limitaciones para hacer frente a una cuota como por restricciones de acceso al crédito o garantías de alquiler), mientras que, los hogares de quintiles más altos, si bien logran ese acceso, pueden presentar dificultades para mantener los compromisos asumidos.

A su vez, los resultados por región muestran diferencias significativas: Montevideo registra la mayor incidencia de tenencia estrictamente insegura, mientras en el Interior Rural es más alta la incidencia de la tenencia insegura. Esto puede vincularse a la mayor presencia de asentamientos irregulares en Montevideo y a situaciones de trabajo en relación de dependencia en el área rural.

Por último, la primer hipótesis planteaba también que la incidencia de la tenencia no segura en los hogares de todo el país, no había disminuido en el período analizado, lo cual se verifica con los datos de la ECH 2006-2019. Los hogares con privación eran 27,4% al comienzo del período y ascendieron a 31,8% al final .

El segundo ejercicio de medición realizado, refirió a analizar la seguridad de la tenencia en conjunto con otras privaciones en vivienda (materialidad, espacios adecuados, servicios básicos y artefactos de confort), con datos de las ECH para 2006, 2011, 2016 y 2019. Para

ello, se calculó un índice de pobreza multidimensional en vivienda, basado en la metodología de Alkire y Foster (2011).

Se encontró que en 2019, el 15,8% de los hogares presentaba privaciones en al menos dos de las cinco dimensiones consideradas. lo cual implicó una mejora con respecto al valor de 2006 (25,6%). Cabe destacar, que la presencia de privaciones de vivienda está asociada con la disponibilidad de recursos del hogar. En 2019, el 43,0% de los hogares del primer quintil se encontraba en una situación de pobreza multidimensional en vivienda, mientras que en el quinto quintil ese valor se reducía al 2,1%. Además, el 62,9% de los hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, eran a su vez, pobres multidimensionales en vivienda. No obstante ello, resulta relevante que el 12,8% de los hogares categorizados como no pobres según ingresos, sí lo son en términos de pobreza multidimensional en vivienda. Esto significa que aún aquellos hogares que tienen un ingreso considerado como suficiente, experimentan privaciones en vivienda.

Entre las cinco dimensiones consideradas, la seguridad de la tenencia es la que más contribuye a la pobreza multidimensional en vivienda (con un aporte del 31,5%), llevando a no rechazar la segunda hipótesis planteada. Esto implica que, aproximadamente, una de cada tres privaciones presentadas por los hogares pobres multidimensionales en vivienda, refiere a seguridad de la tenencia. A medida que los hogares tienen más privaciones, el peso de la seguridad de la tenencia disminuye.

En cuanto a la evolución en el período analizado, se encuentra que la contribución de la seguridad de la tenencia a la pobreza multidimensional en vivienda aumentó entre 2006 y 2019, lo cual se explica principalmente por una mejora en las restantes dimensiones, asociada a la caída general de la pobreza monetaria. Este resultado es consistente con la tercer hipótesis planteada y deja en evidencia la relevancia que debiera tener esta temática para la política habitacional actual.

En este sentido, se analizó si los instrumentos de política habitacional existentes se enfocan en mejorar otras problemáticas asociadas a la vivienda, antes que a la seguridad de la tenencia. A partir de la revisión de los últimos tres Planes Quinquenales y otros documentos vinculados, se encontró que todos los programas e instrumentos apuntan al

acceso y permanencia de los hogares en una vivienda adecuada en situación de tenencia segura (según lo expresan los planes en sus objetivos).

Cabe mencionar, que el concepto de seguridad de la tenencia fue evolucionando desde la referencia exclusiva a los asentamientos irregulares en la década de 1990, hacia otras definiciones que incluyen diversas situaciones. En la actualidad se considera un elemento transversal en los distintos programas habitacionales. No obstante, se identificaron cinco políticas claves generadas, modificadas o consolidadas en el período de estudio que apuntan a impactar directamente en la seguridad de la tenencia: el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Plan Nacional de Relocalizaciones, el Subsidio a la Demanda Habitacional, la Reestructura y regularización de deudas, y la Política de Alquileres. Sin embargo, a la luz de la estimación del porcentaje de hogares con privación en términos de seguridad de la tenencia realizada en este trabajo, las políticas que abordan dicha problemática, no serían suficientes.

Finalmente, surgen tres temas de reflexión a partir de los hallazgos de este trabajo. En primer lugar, la relevancia de considerar la tenencia no segura de la vivienda como una privación en términos de bienestar de los hogares, además de las dimensiones usualmente estudiadas. Por un lado, porque encontrarse en situación de tenencia no segura puede implicar que las personas experimenten situaciones de hostigamiento o amenazas, careciendo de la tranquilidad, paz y dignidad necesarias para la vida. Por otro lado, porque el no contar con cierto grado de seguridad en la tenencia de vivienda, conlleva un riesgo para el hogar, de caer en otras privaciones. El incluir indicadores de seguridad de la tenencia en los análisis sobre privaciones en vivienda en particular, así como en estudios de pobreza multidimensional en general, resulta relevante para alcanzar una mirada más completa de las privaciones que pueden experimentar los hogares.

En segundo lugar, la necesidad de profundizar en la información sobre los distintos grupos en situación de tenencia no segura, dado lo extendida de esta problemática entre los hogares uruguayos y las diferentes formas que adopta. En particular, se destacan los ocupantes con permiso, grupo que aumenta su participación en el total de hogares a lo largo del período estudiado. En el 2019, su participación en el total era similar a la de los inquilinos. Se trata de un grupo heterogéneo, con distintos grados de certeza respecto a la

tenencia, pero que, analizado en su conjunto, presenta mayor vulnerabilidad socioeconómica que los inquilinos y propietarios. Otro grupo de relevancia está constituido por los inquilinos, quienes también presentan diversas situaciones que van desde hogares que no tienen contrato de alquiler (dato relevado únicamente en encuestas puntuales) y por lo tanto se encuentran en una situación de inseguridad que no ha sido contemplada, hasta quienes destinan a la cuota un porcentaje elevado de su ingreso, pero ello no implica que no puedan satisfacer el resto de las necesidades del hogar.

De esta manera, constituye un desafío el mejorar el relevamiento del tipo de tenencia de vivienda en las ECH y Censos. Por un lado, indagando por ejemplo, en el vínculo del ocupante con permiso con el propietario de la vivienda (familiar, ex pareja, etc.). Por otro lado, distinguiendo los inquilinos con contrato de aquellos sin contrato. Finalmente, preguntando de quién es la propiedad del terreno en los casos de propietarios de la vivienda y no del terreno (tierras públicas, familiar, otro privado, desconoce).

En tercer y último lugar, se destaca la importancia de continuar y profundizar la aplicación de instrumentos de política de vivienda y hábitat que colaboren al acceso a una vivienda adecuada en condiciones de tenencia segura. Si bien proponer nuevas políticas generales o instrumentos particulares que aborden la seguridad de la tenencia, excede los objetivos de este trabajo, se mencionan a modo de ejemplo, algunas áreas de profundización. La continuidad del subsidio a la demanda habitacional se constituye como una herramienta de equidad, que busca garantizar el acceso y permanencia en una vivienda adecuada a todos los hogares, sin importar las restricciones económicas del mismo. Dado que se aplica a los hogares que acceden a través del Sistema Público de Vivienda, atacar los problemas de sostenibilidad que implican las viviendas transadas en el mercado de alquiler o compra, implicaría otros instrumentos de regulación como topes en los precios de las compraventas y alquileres, y topes en las tasas de interés de préstamos hipotecarios. Una mayor oferta pública de viviendas, a partir de la recuperación de fincas abandonadas u otros mecanismos, también colaboraría en esta línea. En este sentido, resulta relevante en futuros estudios, analizar el impacto de los instrumentos de política actuales enfocados en la seguridad de la tenencia, en términos de presupuesto asignado y cobertura, de manera de evaluar su pertinencia y realizar propuestas de mejora.

10. Bibliografía

- Aaberge, R., y Brandolini, A. (2015). Multidimensional poverty and inequality. En Atkinson, A y Bourguignon, F (Ed.), *Handbook of Income Distribution*, 2, (pp. 141-216). Elsevier.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50.
- Alkire, S., y Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487.
- Alkire, S., Roche, J. M., Ballon, P., Foster, J., Santos, M. E., y Seth, S. (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford University Press.
- Altamirano, G. (2019). *Uruguay 2020-2030: Necesidades en el sector de la vivienda. Documento de trabajo*. Centro de estudios económicos de la industria de la construcción (CEEIC). Montevideo.
- Altimir, O. (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL*. 27, Santiago de Chile.
- Álvarez Rivadulla, M. (2007). Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida. *Cadernos Metrópole* 18, 207-249.
- Álvarez Rivadulla, M. (2014). *Asentamientos irregulares y política en perspectiva histórica y comparada*. Ponencia presentada para el Seminario “15 años, más de cien historias”. Programa de Mejoramiento de Barrios en Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 10 de Setiembre de 2014, Montevideo.
- Alves, G., y Zerpa, M. (2011). *Pobreza en la adolescencia en áreas rurales y urbanas en Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT04/11, UDELAR.
- Angel, S. (2004). *Política de vivienda en Uruguay: diagnóstico y guías de acción* (preparado para el Gobierno de Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo). Nueva York.
- Amarante, V., y Caffera, M. (2003). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico. *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales y Economía*, (2), 61-95.
- Amarante, V., Arim, R., y Vigorito, A. (2010). Chapter 2 Multidimensional poverty among children in Uruguay. En Bishop, J.A (Ed.) *Studies in Applied Welfare Analysis: Papers from the Third ECINEQ Meeting (Research on Economic Inequality, Vol. 18)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 31-53.

Amarante, V. y Colacce, M. (2017). *Elderly living conditions in Latin America*. Artículo presentado en la conferencia: Presentación de avances de investigación con datos de la ELPS. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Observatorio de Seguridad Social de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad de México.

Amore, K., Baker, M., Howden-Chapman, P. (2011) The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: an analysis. *European Journal of Homelessness*, 5 (2), 19-37.

Aribigbola, A. (2011). Housing affordability as a factor in the creation of sustainable environment in developing world: the example of Akure, Nigeria. *Journal of Human Ecology*, 35(2), 121-131

Arim, R. y Vigorito, A. (2006). *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay 1991-2005*. Serie Documentos de TRabajo /FCEA-IE; DT0/06, UDELAR.

Aristondo, G. (2005). La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 194(9), 29-40.

Antía, F., Castillo, M., Midaglia, C. y Sanguinetti, M. (2012). *Distribución de vulnerabilidades y estrategias públicas de protección social*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Convenio MIDES/Dirección Nacional de Política Social- UDELAR/ICP.

Atkinson, A. B. (2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches. *The Journal of Economic Inequality*, 1(1), 51-65.

Battiston, D., Cruces, G., Lopez-Calva, L. F., Lugo, M. A., y Santos, M. E. (2013). Income and beyond: Multidimensional poverty in six Latin American countries. *Social Indicators Research*, 112(2), 291-314.

Bazoglu, N., Sietchiping, R., Mboup, G., Augustinus, C. (2011). *Monitoring security of tenure in cities: People, land and policies*. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi.

Berrutti, F. (2016). Subsidios a la oferta y decisiones de localización: el caso de la Ley de Vivienda de Interés Social. *Serie Documentos de investigación estudiantil /FCEA-IE; 16-02*. UDELAR.

Blanco Blanco, A., Fretes Cibils, V., Boruchowicz, C., Medellín, N., Muñoz Miranda, A., Azevedo, V., y Bouillon, C. P. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva York.

Bratt, R. G. (2002). Housing and family well-being. *Housing studies*, 17(1), 13-26.

Borrás, V., Capel, C., Colombo, K, González, F., Messina, P., Tenenbaum, M., Zacheo, L. (2013). Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos. En CLACSO, *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe* (pp. 127-162). Buenos Aires.

Borrás Ramos, V. (2017). Multidimensionalidad de la pobreza en Uruguay, 2006-2013: Análisis en cuatro dominios geográficos. *Revista de Ciencias Sociales*, 30 (40), 13-42.

Calvo, J. J., y Giraldez, C. (2000). *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. Documento de Trabajo N°50, UM, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Calvo, J. (Coord.), Borrás V, Cabella W, Carrasco P, De los Campos H, Koolhaas M, Macadar D, Nathan M, Núñez S, Pardo I, Tenenbaum M, Varela C. (2013). Fascículo 1 Las Necesidades Básicas a partir de los Censos 2011. En *Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Montevideo: Trilce.

Carámbula, M., Cardeillac, J., Moreira, B., Gallo, A., Juncal, A., Piñeiro, D. (2012). Los límites de la ciudadanía: el caso de los trabajadores asalariados rurales. En *El Uruguay desde la Sociología*, pp (351-370). 10° Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR..

Casacuberta, C. (2006). *Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación*. INE-PNUD-UNFPA. Montevideo.

Casacuberta, C. y Gandelman, N. (2006). *Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay*. MVOTMA. Montevideo.

Castillo, J., y Colombo, K. (2014). *Pobreza en niños en Uruguay: caracterización y determinantes desde una perspectiva dinámica*. Monografía para la obtención de la Licenciatura en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR. Montevideo.

Chapman, P. (2006). Housing affordability in Australia. *AHURI Research and Policy Bulletin*, 68.

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88.

Colacce, M., y Tenenbaum, V. (2016). *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*. UNICEF.

Colafranceschi, M., Sanguinetti, M., y Peyrou, M. (2009). *Pobreza multidimensional en Uruguay: una aplicación de técnicas multivariadas*. Monografía para la obtención de la Licenciatura en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR. Montevideo.

Colafranceschi, M., Failache, E. y Vigorito, A.(2013). *Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2001). *Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe*. Serie Seminarios y Conferencias:12. Santiago de Chile, 25 al 27 de octubre de 2000.

Costa, B. y Hernández, A. (2010). Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. *Revista Invi*, 25(68), 121-152.

Couriel, J., y Menéndez, J. (2013). *Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos*. Colección Nuestro Tiempo,14. Montevideo: IMPO.

De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. Civitas Books.

Delgado, M. D. H., y Gallicchio, E. (2012). Políticas públicas y desarrollo en Uruguay. Erazo, Jaime, coord. En FLACSO, *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, (pp.193-211). Quito.

DGEC (1990). *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*. Montevideo: DGEC.

DINEM-MIDES (2015). Pobreza Multidimensional: ejercicio de medición para Uruguay. *Serie de documentos: Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay*. MIDES. Montevideo.

Domínguez, M. y Martínez, R. (2014). *Déficit y asequibilidad de la vivienda: Teoría, empiria y consideraciones de política. Aplicación al caso uruguayo*". Monografía para la obtención de la Licenciatura en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR. Montevideo.

Failache, E., Salas, G. y Vigorito, A. (2016). *La dinámica reciente del bienestar de los niños en Uruguay. Un estudio en base a datos longitudinales*. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT 11/2016. UDELAR.

Failache, E y González, F. (2018). Ley de Vivienda 13728: situación de la vivienda, políticas y privaciones habitacionales en la población uruguaya. En Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, *Aportes del Concurso de Investigación Juan Pablo Terra*, 2.^a edición (pp.15-80).

Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. 4o Taller Regional del Mecovi, CEPAL, LC/R.1985.

Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachussets.

Foster, J., Greer, J., y Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica: journal of the econometric society*, 761-766.

Gabriel, M., Jacobs, K., Arthurson, K., Burke, T., Yates, J. (2005). Conceptualising and measuring the housing affordability problem. *Research Paper 1 for National Research Venture 3: Housing affordability for Lower Income Australians*, Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute.

Gandelman, E., y Gandelman, N. (2003). Los efectos del sector público en el financiamiento de la vivienda: el mercado hipotecario en Uruguay. DT N°15, Universidad ORT.

Garabato, N., y Ramada-Sarasola, M. (2011a). *Are Uruguayan housing policies reaching the poor? An Assessment of Housing Deficit, Housing Informality and Usage of Housing Programs in Uruguay*. Technical Notes (IDB-TN-278) Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Gilbert, A. (2001). *Housing in Latin America*. Working Paper Series I-7UE, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

González, G. (2013). *Una historia de FUCVAM*. Montevideo:Trilce.

Hancock, K. E. (1993). 'Can pay? Won't pay?' or Economic Principles of Affordability'. *Urban studies*, 30 (1), 127-145.

Harding, A., Phillips, B., y Kelly, S. (2004). *Trends in housing stress*. National Centre for Social and Economic Modelling. Paper presentado en 'National Summit on Housing Affordability', 28 de Junio de 2004. Canberra.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Hulchanski, J. D. (1995). The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio. *Housing studies*, 10 (4), 471-491.

Instituto Nacional de Estadística (2007). *Líneas de pobreza e indigencia 2006 Uruguay. Metodología y resultados*. Montevideo: INE

Instituto Nacional de Estadística (2020). *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares – 2016-2017*. Montevideo: INE

Karmel, R. (Ed.). (1998). *Housing Assistance: reports on measurement and data issues*. Working Paper N°17. Australian Institute of Health and Welfare. Canberra.

Kutty, N. K. (2005). A new measure of housing affordability: Estimates and analytical results. *Housing policy debate*, 16(1), 113-142.

Lavalleja, M., Mathieu, G., y Messina, P. (2012). *Evaluación de mecanismos de selección de los beneficiarios de las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad*. Monografía para la obtención de la Licenciatura en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR.

- Machado, G. (2016). La experiencia de las cooperativas de vivienda en Uruguay. Necesidades, organización e imaginación. *Revista Vivienda Popular*, 28, 32-39.
- Machado, A. y Vigorito, A., con la colaboración de Suárez, L. (2019). *Una propuesta para la medición del bienestar multidimensional en Uruguay. Informe final*. Convenio MIDES, INE, MEF, OPP-FCEA. IE. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR.
- Machado, A. y Vigorito, A. (2021). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdades horizontales en la población adulta uruguaya*. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE:DT 11/21 UDELAR.
- Magri, A. (2010). El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores. En Narbondo, P. y Mancebo, M. (Ed.) *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. CLACSO-FS-ICP, FCS, UDELAR.
- Magri, A. (2013). La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 59-80.
- Magri, A. (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: CSIC/Universidad de la República.
- Makinde, O.O (2014). Housing delivery system, need and demand. *Environment, Development and Sustainability*. 16, 49–69.
- Mendive, C. (2015). *Revisión de la situación de hábitat y vivienda en Uruguay. Elaboración de la Estrategia País del BID en Uruguay (2015-2020)*. División Gestión Fiscal y Municipal-Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Milligan, V. (2003). How Different? Comparing Housing Policies and Housing Affordability Consequences for Low Income Households in Australia and the Netherlands. *Netherlands Geographical Studies*, 318, University of Utrecht.
- Moreno, A (2018). El Cooperativismo de vivienda en la construcción de la ciudad. En Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, *Aportes del Concurso de Investigación Juan Pablo Terra, 2.ª edición* (pp.15-80).
- MVOTMA-Presidencia de la República-Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2020) *Indicadores del derecho a la vivienda adecuada*. Documento de trabajo.
- MVOTMA (2005). *Plan Quinquenal 2005-2009*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.
- MVOTMA (2010). *Plan Quinquenal 2010-2014*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.
- MVOTMA (2015). *Plan Quinquenal 2015-2019*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.

MVOTMA (2020). *Informe de gestión 2015/2020*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.

MVOT (2020). *Plan Quinquenal 2020-2024*. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Montevideo.

McTarnaghan, S.; Martín, C; Srini, T; y Collazos, J; con Gold, A.; Suminski, M; Guzman, Y. (2016). *Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe*. Urban Institute.

Naciones Unidas (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Nueva York y Ginebra.

Nathan, M., y Zerpa M. (2011). *La pobreza multidimensional en los niños en Montevideo y el área metropolitana*. Convenio UDELAR-UNICEF.

Nahoum, B. (1984). El cooperativismo de ayuda mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestionaria de solución al problema de la vivienda. *Informes de la Construcción*, 36 (362), 3-14.

Nahoum, B. (Comp). (1999). *Las viviendas por ayuda mutua uruguayas: una historia con quince mil protagonistas*. Montevideo y Sevilla: IMM, Junta de Andalucía.

Nahoum, B. (2014). Una, dos, muchas formas de tenencia segura. En *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*. Montevideo: Trilce.

National Housing Strategy (1991). The Affordability of Australian Housing. *Issues Paper*, 2. NHS, Australian Government Publishing Service, Canberra

Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

ONU Hábitat (2015a). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de las políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi.

ONU Hábitat (2015b). *Temas Hábitat III, 9-Terreno urbano*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo Urbano Sostenible. Nueva York.

ONU Hábitat (2016). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo Urbano Sostenible*. Quito.

OPP- MIDES (2014). *Reporte Uruguay 2013*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República. Montevideo.

OPP- MIDES (2015). *Reporte Uruguay 2015*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República. Montevideo.

- OPP-MIDES (2018). *Reporte Uruguay 2017*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República. Montevideo.
- OPP (2018). *Objetivos de desarrollo sostenible. Informe Voluntario-Uruguay 2018*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República. Montevideo.
- Payne, G., Durand-Lasserve, A., y Rakodi, C. (2009). The limits of land titling and home ownership. *Environment and urbanization*, 21 (2), 443-462.
- Pellegrino, A. y González, S. (Coord.) (1995). *Atlas Demográfico del Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Pereira, S. (2007). Equidad en el acceso al suelo para la población urbana pobre. En Lincoln Institute *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*.
- Perlman, J. (2010). *Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. Oxford University Press.
- Portillo, A. (2010). *Vivienda y sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay*. Llamado a Investigación 2009. Montevideo: UDELAR.
- Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) (2019). *Asentamientos recientes en Uruguay: un estudio exploratorio. Informe Técnico*. Unidad de Evaluación y Monitoreo, PMB. MVOTMA. Montevideo.
- Quigley, J. M., y Raphael, S. (2004). Is housing unaffordable? Why isn't it more affordable?. *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1), 191-214. .
- Recalde, S. (2016). *Precariedade habitacional dispersa. Contribuicao a o reconhecimento de uma realidade oculta em Montevideu*. Tesis de doctorado. Facultad de Arquitectura y urbanismo. Universidad de Sao Paulo.
- Robeyns, I. (2003). Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities. *Feminist economics*, 9 (2-3), 61-92.
- Rolnik, R (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Consejo de Derechos Humanos. Naciones Unidas.
- Santos, M. E.(2019). *Desafíos en el diseño de medidas de pobreza multidimensional*. Serie Estudios Estadísticos N° 100 (LC/TS.2019/5), CEPAL. Santiago.
- Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X., y Gerstenfeld, P. (2015). *A Multidimensional Poverty Index for Latin America*. OPHI Working Paper 79, Oxford University.
- Sen, A. (1993). *Capability and well-being. The quality of life*. Oxford: Clarendon press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Oxford University Press.

Souza, V. (2003). *Aproximación al análisis del modo de vida del peón rural en el departamento de Cerro Largo, Las Cañas*. Monografía para la obtención de la Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Stephen Ezennia I, Hoskara SO (2019). *Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research: A qualitative study*. Plos One 14(8): e0221246.

Stone, M. (1993). *Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability*. Temple University Press.

Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing policy debate*, 17 (1), 151-184.

Terra, J. P. (1969). *La vivienda*. Editorial Nuestra Tierra N.º 38. Montevideo.

Terra, J. P. (1985). *Vivienda y ambiente urbano en el Uruguay*. CEPAL. LC/G.1342/Add.1.

Terra, J. P., y Camou, J. E. (1983). *El proceso de la vivienda de 1963 a 1980*. CLAEH. Serie Investigaciones NB33. Montevideo.

Townsend, P. (2003). La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior*, 53 (5), 445-451.

Vadell, M. (2013). *Las condiciones y medio ambiente de trabajo como determinante del modo de vida. Estudio de caso: asalariados/as rurales del sector arrocero de la cuenca de la Laguna Merín*. Monografía para la obtención de la Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Van Gelder, J. L. (2010). What tenure security? The case for a tripartite view. *Land use policy*, 27 (2), 449-456.

Varley, A. (2007). Gender and property formalization: conventional and alternative approaches. *World Development*, 35 (10), 1739-1753.

Villatoro, P. (2017). *Indicadores no monetarios de privación en América Latina; disponibilidad, comparabilidad y pertenencia*. Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas, CEPAL. Seminario Regional.

Yates, J y Milligan, V., con Berry, M., Burke, T., Gabriel, M., Phibbs, P, Pinnegar S., Randolph , B. (2007). *Housing affordability: a 21st century problem*. National Research Venture 3: Housing affordability for lower income Australians. Australian Housing and Urban Research Institute AHURI Final Report No. 105.

11. Anexos

Anexo 1: Metodología

| Cuadro A1.1: Cantidad de Hogares encuestados y representados. ECH 2006, 2011, 2016 y 2019. | | |
|---|---------------------------------|-----------------------------------|
| | Cantidad de Hogares encuestados | Cantidad de hogares representados |
| ECH 2006 (Primer trimestre) | | |
| Montevideo | 7.457 | 440.444 |
| Localidades mayores a 5000 habitantes | 7.199 | 457.637 |
| Localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa | 6.653 | 135.213 |
| Total país | 21.309 | 1.033.294 |
| ECH 2011 | | |
| Montevideo | 18.151 | 498.527 |
| Localidades mayores a 5000 habitantes | 22.568 | 525.096 |
| Localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa | 5.950 | 161.355 |
| Total país | 46.669 | 1.184.978 |
| ECH 2016 | | |
| Montevideo | 17.803 | 510.163 |
| Localidades mayores a 5000 habitantes | 20.401 | 544.975 |
| Localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa | 6.954 | 179.068 |
| Total país | 45.158 | 1.234.206 |
| ECH 2019 | | |
| Montevideo | 15.628 | 511.200 |
| Localidades mayores a 5000 habitantes | 19.638 | 544.805 |
| Localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa | 7.241 | 191.815 |
| Total país | 42.507 | 1.247.820 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2006, 2011, 2016 y 2019 (INE)

| Cuadro A1.2: Cantidad de Hogares encuestados y representados. ENGIH 2016/2017. | | |
|---|---------------------------------|-----------------------------------|
| | Cantidad de Hogares encuestados | Cantidad de hogares representados |
| ENGIH 2016/2017 | | |
| Montevideo | 2.382 | 510.266 |
| Localidades mayores a 5000 habitantes | 2.904 | 525.352 |
| Localidades menores a 5000 habitantes y área rural dispersa | 1.603 | 205.357 |
| Total país | 6.899 | 1.240.975 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENGIH 2016/2017 (INE)

Cuadro A1.3: Matriz de correlación de dimensiones consideradas. ECH, 2019.

| | Materialidad | Espacios adecuados | Servicios básicos | Artículos de confort | Seguridad de la tenencia |
|--------------------------|--------------|--------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|
| Materialidad | 1,000 | | | | |
| Espacios adecuados | 0,2855 | 1,000 | | | |
| Servicios básicos | 0,2063 | 0,2266 | 1,000 | | |
| Artículos de confort | 0,2821 | 0,2496 | 0,1973 | 1,000 | |
| Seguridad de la tenencia | 0,2043 | 0,1531 | 0,0803 | 0,1691 | 1,000 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2019 (INE)

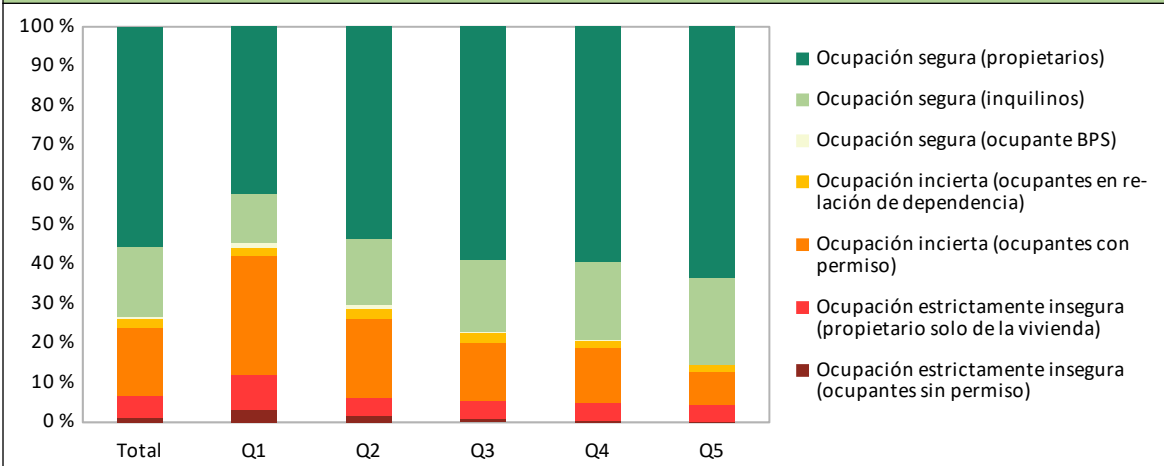
Cuadro A1.4: Matriz de correlación de indicadores considerados. ECH, 2019.

| | Paredes | Techo | Piso | Hacinamiento | Cocina | Agua potable | Energía eléctrica | Saneamiento | Calefacción | Conserv. alimentos | Calentador agua baño | Condición de ocupación | Sostenibilidad económica |
|-------------------------------|---------|--------|--------|--------------|--------|--------------|-------------------|-------------|-------------|--------------------|----------------------|------------------------|--------------------------|
| Paredes | 1,000 | | | | | | | | | | | | |
| Techo | 0,188 | 1,000 | | | | | | | | | | | |
| Piso | 0,150 | 0,405 | 1,000 | | | | | | | | | | |
| Hacinamiento | 0,070 | 0,185 | 0,144 | 1,000 | | | | | | | | | |
| Cocina | 0,175 | 0,291 | 0,273 | 0,106 | 1,000 | | | | | | | | |
| Agua potable | 0,150 | 0,148 | 0,138 | 0,039 | 0,437 | 1,000 | | | | | | | |
| Energía eléctrica | 0,080 | 0,068 | 0,061 | 0,006 | 0,203 | 0,232 | 1,000 | | | | | | |
| Saneamiento | 0,143 | 0,173 | 0,155 | 0,078 | 0,215 | 0,197 | 0,094 | 1,000 | | | | | |
| Calefacción | 0,061 | 0,154 | 0,127 | 0,096 | 0,137 | 0,058 | 0,045 | 0,065 | 1,000 | | | | |
| Conservación de alimentos | 0,068 | 0,123 | 0,118 | 0,040 | 0,249 | 0,166 | 0,273 | 0,143 | 0,117 | 1,000 | | | |
| Calentador de agua en el baño | 0,145 | 0,308 | 0,287 | 0,129 | 0,447 | 0,295 | 0,180 | 0,215 | 0,186 | 0,255 | 1,000 | | |
| Condición de ocupación | 0,073 | 0,223 | 0,187 | 0,143 | 0,137 | 0,062 | 0,045 | 0,111 | 0,104 | 0,077 | 0,167 | 1,000 | |
| Sostenibilidad económica | -0,015 | -0,055 | -0,046 | -0,022 | -0,032 | -0,026 | -0,011 | -0,021 | 0,057 | 0,003 | -0,025 | -0,141 | 1,000 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECH 2019 (INE)

Anexo 2: Cuadros y gráficos a partir del procesamiento de la ENGIH y ECH.

Gráfico A2.1: Condición de ocupación de la vivienda por quintil de ingreso per cápita del hogar sin valor locativo. Total país. ENGIH 2016/2017.



Nota: Se incluyó dentro de “propietarios” a los hogares miembros de cooperativa de vivienda.

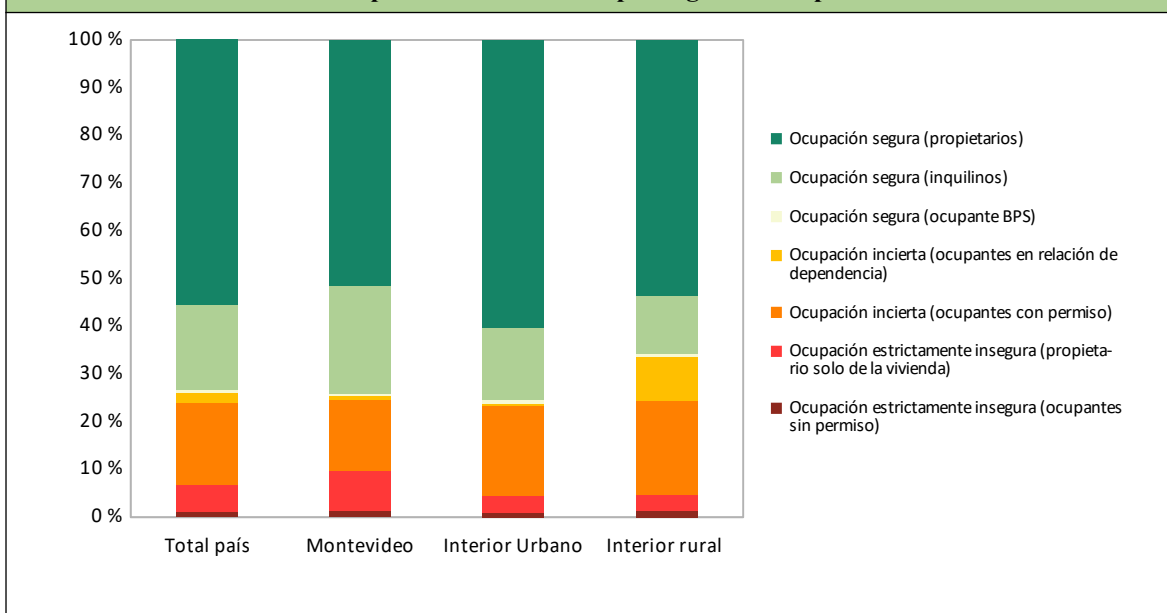
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENGIH 2016/2017 (INE).

Cuadro A2.1: Tipo de tenencia de la vivienda por región. Total país. ENGIH 2016/2017.

| | Total país | Montevideo | Interior Urbano | Interior rural |
|---|--------------|--------------|-----------------|----------------|
| Ocupación segura | 73,92 | 74,56 | 76,29 | 66,39 |
| Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó | 45,83 | 39,62 | 51,96 | 45,61 |
| Propietario de la vivienda y el terreno y lo está pagando | 7,92 | 8,97 | 7,00 | 7,66 |
| Miembro de cooperativa de vivienda | 1,79 | 2,94 | 1,28 | 0,26 |
| Inquilino o arrendatario | 17,76 | 22,51 | 15,28 | 12,33 |
| Ocupante gratuito, se lo permite el BPS | 0,63 | 0,52 | 0,77 | 0,53 |
| Ocupación incierta | 19,43 | 15,71 | 19,29 | 29 |
| Ocupante con relación de dependencia | 2,06 | 0,85 | 0,39 | 9,32 |
| Ocupante gratuito, se lo permite un particular | 17,37 | 14,86 | 18,9 | 19,68 |
| Ocupación insegura | 6,64 | 9,74 | 4,42 | 4,62 |
| Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó | 4,57 | 7,09 | 2,81 | 2,79 |
| Propietario solamente de la vivienda y la está pagando | 0,91 | 1,25 | 0,73 | 0,52 |
| Ocupante gratuito, sin permiso del propietario | 1,16 | 1,40 | 1,31 | 1,16 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

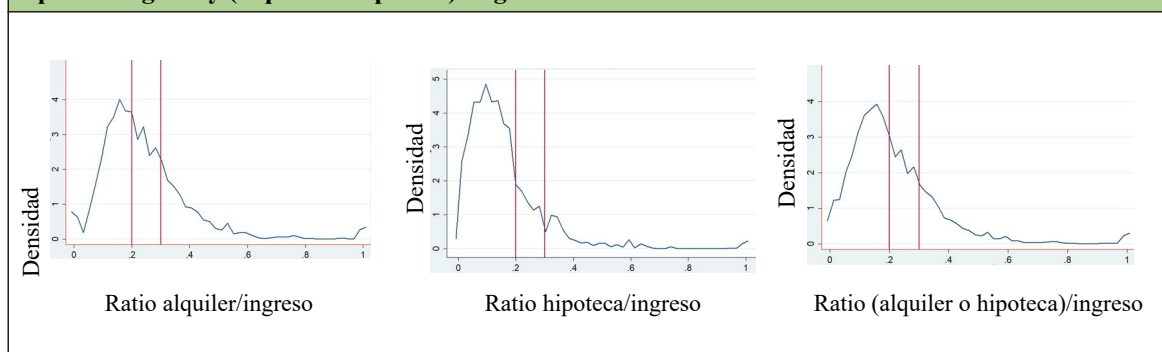
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENGIH 2016/2017 (INE).

Gráfico A2.2: Condición de ocupación de la vivienda por región. Total país. ENGIH 2016/2017.



Nota: Se incluyó dentro de “propietarios” a los hogares miembros de cooperativa de vivienda.
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENGIH 2016/2017 (INE).

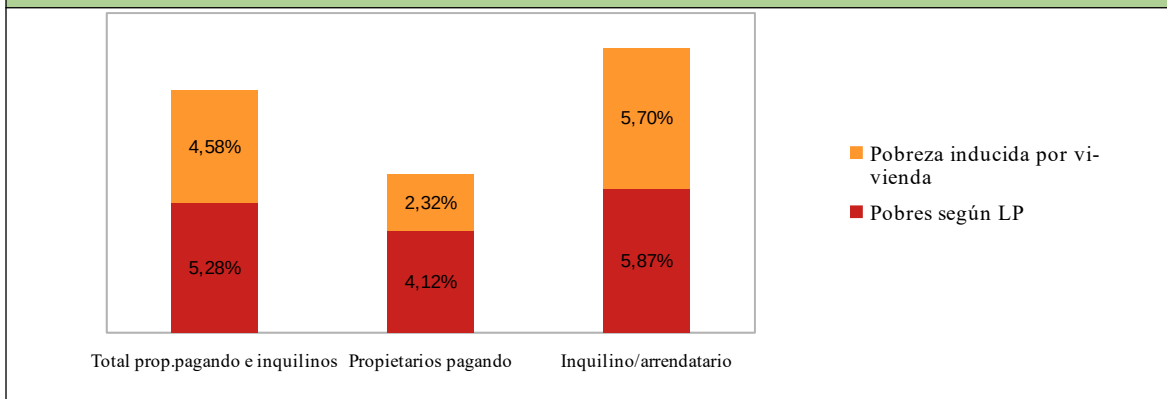
Gráfico A2.3: Gráfico de funciones de densidad de Kernel para el ratio alquiler/ingreso, hipoteca/ingreso y (alquiler o hipoteca)/ ingreso. ENGIH 2016/2017.



Nota: Las líneas rojas representan los umbrales del 20% y 30% y los puntos a la derecha de cada una son los casos que se consideran con privación. Se observa que el indicador es sensible al valor del umbral en este intervalo y que tomar el 30% es más exigente, considerando menos hogares con problema de sostenibilidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de ENGIH 2016/2017 (INE).

Gráfico A2.4: Hogares inquilinos y propietarios pagando la vivienda con problemas de sostenibilidad (enfoque residual), según condición de pobreza. Total país. ENGIH 2016/2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de ENGIH 2016/2017 (INE)

Cuadro A2.2: Indicadores de vulnerabilidad seleccionados según condición de seguridad de la tenencia indicador compuesto (ocupación y enfoque de ratio).

| | % de hogares bajo la Línea de Pobreza | % de hogares con jefe/a de hogar de principal ascendencia afro | % de hogares con jefatura femenina | % de hogares con jefe/a que no culminó primaria | % de hogares cuyo jefe/a no trabajó al menos una hora la semana anterior a la encuesta | % de hogares cuyo jefe/a no aporta a ninguna caja de jubilaciones |
|---------------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------------|---|--|---|
| Tenencia segura | 2,67 | 4,07 | 48,62 | 9,15 | 41,96 | 18,86 |
| Tenencia insegura | 9,74 | 6,08 | 49,14 | 8,38 | 31,34 | 25,16 |
| Tenencia estrictamente insegura | 16,19 | 11,62 | 52,25 | 10,59 | 34,24 | 30,15 |
| Total | 5,31 | 5,06 | 48,99 | 9,06 | 38,83 | 21,40 |

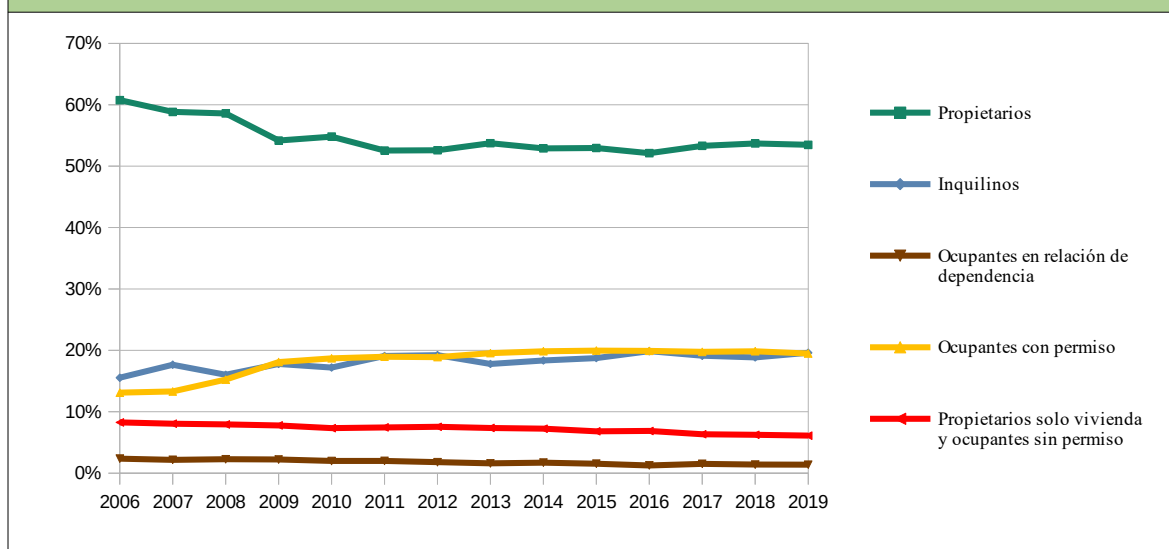
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENGIH 2016/2017 (INE).

Cuadro A2.3: Distribución de hogares por categorización de tenencia según año. ECH 2006-2019.

| | Tenencia segura | Tenencia insegura en sentido amplio | |
|------|-----------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| | | Tenencia insegura | Tenencia estrictamente insegura |
| 2006 | 72,59 % | 19,15 % | 8,26 % |
| 2007 | 73,25 % | 18,70 % | 8,05 % |
| 2008 | 71,73 % | 20,34 % | 7,93 % |
| 2009 | 69,10 % | 23,13 % | 7,77 % |
| 2010 | 69,07 % | 23,61 % | 7,32 % |
| 2011 | 68,17 % | 24,39 % | 7,45 % |
| 2012 | 68,13 % | 24,33 % | 7,54 % |
| 2013 | 68,03 % | 24,62 % | 7,36 % |
| 2014 | 67,31 % | 25,47 % | 7,23 % |
| 2015 | 67,35 % | 25,84 % | 6,81 % |
| 2016 | 67,82 % | 25,30 % | 6,87 % |
| 2017 | 68,02 % | 25,66 % | 6,32 % |
| 2018 | 67,95 % | 25,81 % | 6,24 % |
| 2019 | 68,19 % | 25,71 % | 6,10 % |

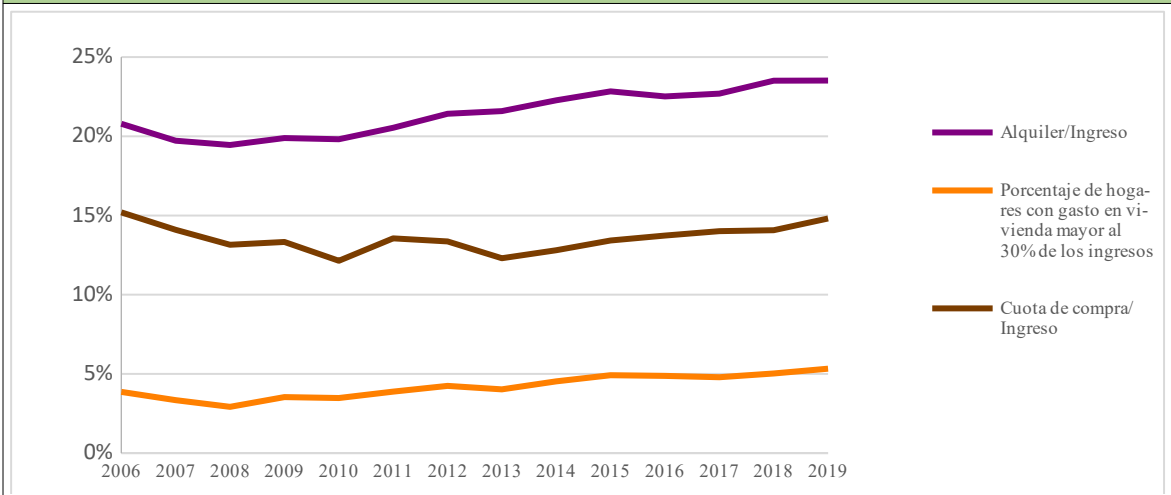
Fuente: Elaboración propia con datos de las ECH 2006-2019 (INE).

Gráfico A2.5: Distribución de los hogares según tipo de tenencia de la vivienda. Total país. ECH 2006-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECH 2006-2019 (INE)

Gráfico A2.6: Ratio hipoteca o alquiler / ingresos y porcentaje de hogares con problemas de sostenibilidad. ECH 2006-2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECH 2006-2019 (INE)

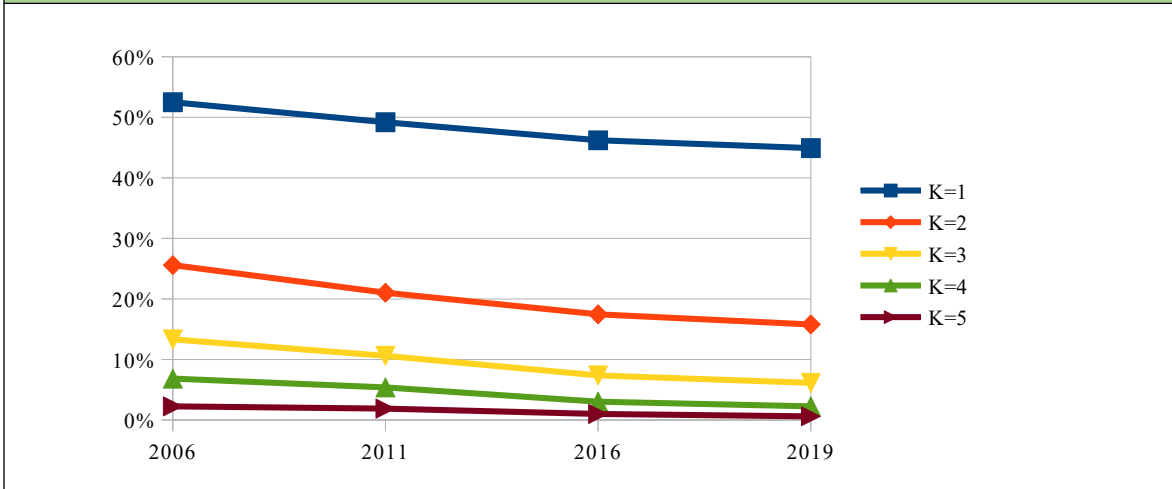
Cuadro A2.4 Combinación de las incidencias de privación según indicadores. ECH 2019.

| | Cantidad de privaciones | | | | | | | | | | | Total |
|-------------------------------|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | |
| Paredes | 0,06 % | 0,10 % | 0,09 % | 0,11 % | 0,08 % | 0,08 % | 0,06 % | 0,05 % | 0,04 % | 0,02 % | 0,01 % | 0,70 % |
| Techo | 0,94 % | 1,64 % | 1,62 % | 1,21 % | 0,77 % | 0,40 % | 0,22 % | 0,15 % | 0,07 % | 0,04 % | 0,01 % | 7,06 % |
| Piso | 0,65 % | 1,23 % | 1,19 % | 0,96 % | 0,67 % | 0,34 % | 0,18 % | 0,12 % | 0,06 % | 0,03 % | 0,01 % | 5,44 % |
| Hacinamiento | 2,81 % | 2,81 % | 1,33 % | 0,76 % | 0,45 % | 0,25 % | 0,12 % | 0,10 % | 0,03 % | 0,02 % | 0,01 % | 8,67 % |
| Cocina | 0,11 % | 0,27 % | 0,48 % | 0,56 % | 0,48 % | 0,39 % | 0,26 % | 0,16 % | 0,07 % | 0,04 % | 0,01 % | 2,83 % |
| Agua potable | 0,57 % | 0,33 % | 0,23 % | 0,24 % | 0,20 % | 0,21 % | 0,18 % | 0,14 % | 0,07 % | 0,04 % | 0,01 % | 2,22 % |
| Energía eléctrica | 0,00 % | 0,01 % | 0,01 % | 0,02 % | 0,05 % | 0,04 % | 0,05 % | 0,03 % | 0,01 % | 0,01 % | 0,00 % | 0,25 % |
| Saneamiento | 0,06 % | 0,10 % | 0,13 % | 0,14 % | 0,12 % | 0,09 % | 0,09 % | 0,09 % | 0,05 % | 0,03 % | 0,01 % | 0,91 % |
| Calefacción | 3,39 % | 3,20 % | 1,38 % | 0,81 % | 0,53 % | 0,25 % | 0,16 % | 0,10 % | 0,05 % | 0,03 % | 0,01 % | 9,93 % |
| Conservación de alimentos | 0,21 % | 0,26 % | 0,23 % | 0,21 % | 0,20 % | 0,15 % | 0,09 % | 0,09 % | 0,04 % | 0,03 % | 0,01 % | 1,52 % |
| Calentador de agua en el baño | 0,67 % | 1,10 % | 1,11 % | 1,03 % | 0,77 % | 0,43 % | 0,27 % | 0,17 % | 0,07 % | 0,04 % | 0,01 % | 5,67 % |
| Condición de ocupación | 15,10 % | 5,64 % | 2,60 % | 1,44 % | 0,82 % | 0,40 % | 0,24 % | 0,15 % | 0,07 % | 0,03 % | 0,01 % | 26,50 % |
| Sostenibilidad económica | 3,96 % | 1,13 % | 0,17 % | 0,04 % | 0,01 % | 0,01 % | 0,00 % | 0,00 % | 0,00 % | 0,00 % | 0,00 % | 5,33 % |

Nota: El Cuadro se interpreta de la siguiente manera, del total de hogares un 3,96% tienen únicamente privación en sostenibilidad económica, 1,13% tienen esa privación y otra más. No hay hogares que experimenten privación en los trece indicadores simultáneamente, y 0,01% de los hogares cuentan con 11 privaciones (todas menos energía eléctrica y sostenibilidad económica).

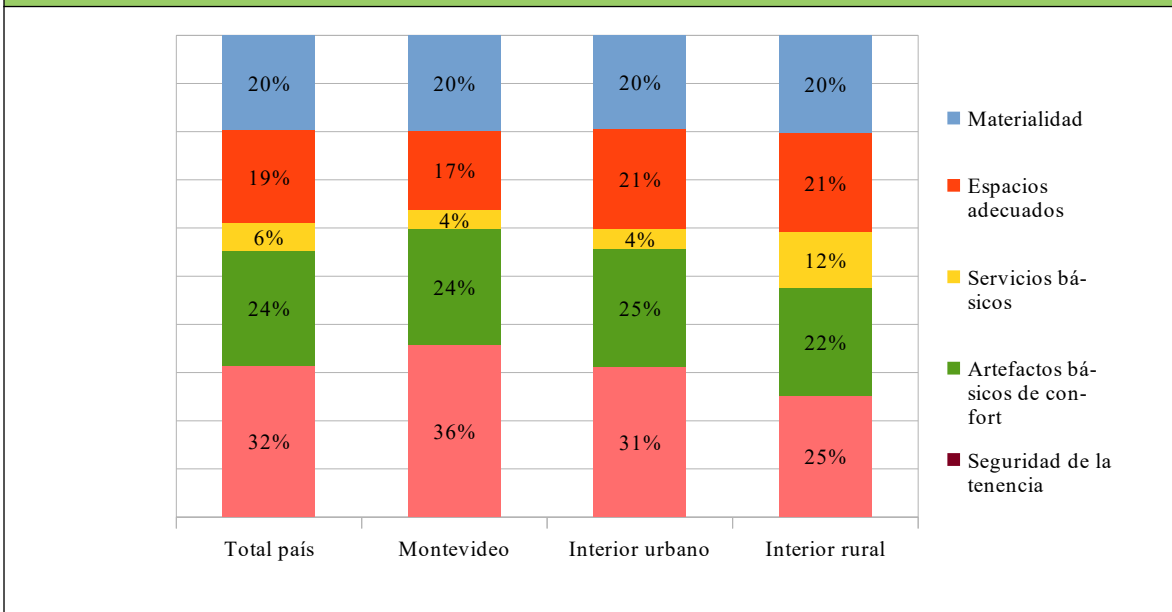
Fuente: Elaboración propia con datos de las ECH 2019 (INE)

Gráfico A2.7: Porcentaje de hogares con privaciones en vivienda por año según distintos valores de k.



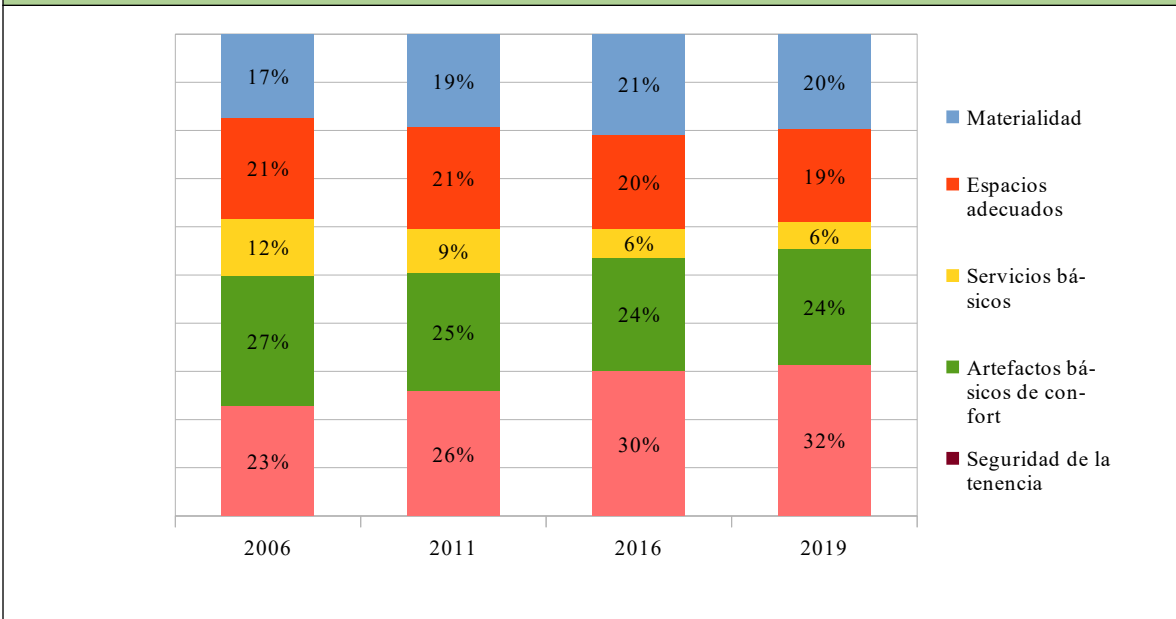
Fuente: Elaboración propia con datos de las ECH 2006, 2011, 2016 y 2019 (INE)

Gráfico A2.8: Contribución a la pobreza multidimensional en vivienda por región. ECH 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECH 2019 (INE)

Gráfico A2.9: Contribución a la pobreza multidimensional en vivienda por año. Total país ECH 2006,2011,2016 y 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECH 2006-2019 (INE)

Anexo 3: Subsidio a la demanda habitacional

Cuadro A3.1: Referencia para la aplicación del subsidio a la demanda habitacional.

| % máximo de afectación de los ingresos del núcleo familiar | Ingresos per cápita según número de integrantes del núcleo familiar | | |
|--|---|----------------|----------------|
| | 1 Integrante | 2 Integrantes | 3 Integrantes |
| 0% | 0 a 3,0 cba | 0 a 1,5 cba | 0 a 1,0 cba |
| 10% | 3,1 a 5 cba | 1,5 a 3,0 cba | 1,1 a 2,5 cba |
| 14% | 5,1 a 7,0 cba | 3,0 a 4,5 cba | 2,6 a 3,5 cba |
| 18% | 7,1 a 9,0 cba | 4,6 a 6,0 cba | 3,6 a 4,5 cba |
| 21% | 9,1 a 11,0 cba | 6,1 a 7,5 cba | 4,6 a 5,5 cba |
| 25% | Más de 11,1 cba | Más de 7,5 cba | Más de 5,5 cba |

Nota: para considerar los ingresos per cápita de los hogares con más de tres integrantes, se computará 0,6 por cada integrante adicional

CBA: Canasta Básica de Alimentación, publicada por el Instituto Nacional de Estadística

Fuente: Ley N°19.588 Sistema de Subsidios a la Demanda Habitacional.