



Universidad
Católica del
Uruguay

Evaluación de impacto del Programa Compra de Vivienda Nueva

Facultad de Ciencias Humanas

Departamento de Ciencias Sociales y Políticas

Maestría en Políticas Públicas

Javier Chiossi Cigliutti (autor)

Rafael Piñeiro Rodríguez (tutor)

Junio 2018.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen..... | 5 |
| Abstract..... | 6 |
| Introducción | 7 |
| Las políticas de Vivienda en Uruguay | 10 |
| Los inicios | 10 |
| El Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) | 11 |
| La Ley de Viviendas | 11 |
| La dictadura militar (1973-1984) | 14 |
| La vivienda en la vuelta de la democracia y la orientación neoliberal: 1985-2004..... | 16 |
| La política de vivienda de la izquierda: 2005-2019 | 25 |
| Nudos estructurales y temas estratégicos para la nueva política de vivienda | 28 |
| Reforma institucional del sector vivienda | 29 |
| Segundo Plan Quinquenal | 34 |
| Plan “Juntos” | 40 |
| El Plan Compra de Vivienda Nueva | 42 |
| Demanda potencial del CVN y desarrollo del programa | 43 |
| El Programa Compra de Vivienda Nueva en 2008-2016..... | 44 |
| Teoría de cambio del programa..... | 56 |
| Revisión de la literatura | 59 |
| Finanzas familiares..... | 59 |
| Mejoras en el bienestar subjetivo y en resultados educativos de niños, niñas y adolescentes del hogar..... | 61 |
| Condiciones de las viviendas y efectos sobre la salud de los niños y niñas y adultos del hogar..... | 62 |
| Características del barrio, vínculos con la comunidad y la mediación de la estabilidad residencial..... | 63 |

| | |
|---|----|
| ¿Propiedad de la residencia o estabilidad residencial?..... | 64 |
| Evaluación de impacto del Programa Compra de Vivienda Nueva..... | 68 |
| Evaluación de impacto y construcción del contrafactual | 68 |
| Fuentes de datos | 69 |
| Hipótesis y variables de impacto..... | 70 |
| Diseño de investigación y estrategia empírica | 73 |
| Los sorteos y el problema de los <i>non-compliers</i> | 74 |
| Estrategia de identificación | 75 |
| Atrición y balance de la encuesta..... | 76 |
| Resultados | 79 |
| Tenencia y calidad de la vivienda..... | 80 |
| Adecuación a las necesidades de la familia..... | 81 |
| Percepción sobre el barrio en que vive | 82 |
| Bienestar subjetivo | 83 |
| Finanzas familiares | 84 |
| Impacto a través de registros administrativos (SIAS)..... | 85 |
| Síntesis | 88 |
| Bibliografía | 92 |
| Anexos | 97 |
| Anexo I: Descriptivos de las variables de impacto de la encuesta..... | 97 |

Índice de Cuadros

| | |
|--|----|
| Cuadro 1: Créditos de Vivienda del BHU según Gobierno, 1973-1999..... | 15 |
| Cuadro 2 Condiciones de acceso por sistemas de acuerdo a los tramos de ingreso, plan de vivienda 1991-1995 | 18 |
| Cuadro 3: Soluciones y financiamiento por franjas de ingreso, SIAV | 18 |
| Cuadro 4: Resultados de producción de las instituciones públicas y privadas entre 1991-1995 | 20 |
| Cuadro 5: Previsiones y ejecución en 2000-2004 según tipo de solución..... | 21 |
| Cuadro 6: Cobertura de la Demanda Registrada (RNP del año 2002 y oferta período 2000-2004) | 22 |
| Cuadro 7: Distribución por tipo de solución 1990-2004 | 24 |
| Cuadro 8: Actividad del sector público de la vivienda, período 2006-2007, por unidades de vivienda y según modalidades | 31 |
| Cuadro 9: Planes del MVOTMA, 2008-2009 y características | 32 |
| Cuadro 10: Ejecución 2005-2009, programas públicos (marzo 2005- marzo 2010)..... | 33 |
| Cuadro 11: Producción habitacional 2010-2014..... | 35 |
| Cuadro 12: Convenios de relocalización completados y en proceso a febrero 2015..... | 35 |
| Cuadro 13: Líneas de acción del Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano - Habitacional..... | 36 |
| Cuadro 14: Proyectos VIS en actividad, octubre 2014..... | 39 |
| Cuadro 15: Tenencia de la vivienda, ECH 2016..... | 43 |
| Cuadro 16: Demanda potencial parcial CVN, 2010-2016..... | 44 |
| Cuadro 17: Soluciones habitacionales en llamados sorteados, 2008-2016..... | 44 |
| Cuadro 18: Llamados abiertos por departamento, 2008-2016..... | 46 |
| Cuadro 19: Postulaciones por año, 2008-2016. | 47 |
| Cuadro 20: Postulaciones por región, 2008-2016..... | 47 |
| Cuadro 21: Familias y número de postulaciones, 2008-2016..... | 48 |
| Cuadro 22: Familias postulantes según región de residencia, 2008-2016. | 49 |
| Cuadro 23: Características de los hogares postulantes, 2008-2016..... | 49 |
| Cuadro 24: Familias según tipo de ocupación de la vivienda, 2008-2016. | 50 |
| Cuadro 25: Familias según adeudos en pago de alquileres, 2008-2016. | 50 |
| Cuadro 26: Familias según tipo de vivienda, 2008-2016. | 51 |

| | |
|--|----|
| Cuadro 27: Familias según patologías constructivas de las viviendas, 2008-2016. | 52 |
| Cuadro 28: Familias según número de NBI de las viviendas, 2008-2016..... | 53 |
| Cuadro 29: Familias según cotización de los adultos en SNIS (2010-2016) e inscripción a educación de los menores del hogar (2013-2016) | 55 |
| Cuadro 30: Fuentes de datos administrativos | 69 |
| Cuadro 31: Hipótesis y variables de impacto | 71 |
| Cuadro 32: Atrición por año para sorteos competitivos, encuesta telefónica..... | 76 |
| Cuadro 33: Balance en probabilidad de atrición por año, encuesta telefónica | 77 |
| Cuadro 34: Balance pre tratamiento para seleccionados, encuestados y perdidos (media)..... | 78 |
| Cuadro 35: Balance para hogares encuestados y perdidos por atrición..... | 79 |
| Cuadro 36: Impacto en tenencia y calidad de la vivienda (I) | 80 |
| Cuadro 37: Impacto en calidad de la vivienda (II) | 81 |
| Cuadro 38: Impacto en la percepción de la adecuación a las necesidades de la familia | 81 |
| Cuadro 39: Impacto en la percepción del estado general del barrio | 82 |
| Cuadro 40: Impacto en percepción de características del barrio | 83 |
| Cuadro 41: Impacto sobre bienestar subjetivo..... | 83 |
| Cuadro 42: Impacto sobre las finanzas familiares | 84 |
| Cuadro 43: Impacto sobre trabajo formal de los adultos del hogar | 85 |
| Cuadro 44: Impacto sobre trabajo formal del jefe de hogar | 85 |
| Cuadro 45: Impacto sobre el trabajo formal del cónyuge del jefe de hogar | 86 |
| Cuadro 46: Impacto sobre matriculación en educación pública para los menores de 18 del hogar | 86 |
| Cuadro 47: Impactos sobre embarazos y partos | 87 |
| Índice de gráficos y figuras | |
| Gráfico 1: Soluciones terminadas, subsidio básico y niveles I, II, III en % (2000-04)..... | 23 |
| Gráfico 2: Viviendas terminadas por región en % (2000-2004)..... | 24 |
| Gráfico 3: Volúmenes físicos de viviendas terminadas por período | 25 |
| Gráfico 4: Ingresos mensuales de los hogares postulantes, valores constantes de julio 2008..... | 54 |
| Gráfico 5: Non compliance por año..... | 74 |
| Gráfico 6: Atrición por año para sorteos competitivos, encuesta telefónica | 77 |
| Figura 1: Teoría de cambio del programa Compra de Vivienda Nueva | 58 |

Resumen

La problemática en el acceso a la vivienda por parte de los sectores medios y bajos de la sociedad ha sido objeto del accionar del Estado en Uruguay desde la fundación del BHU en 1892, pasando por distintos paradigmas y diseños institucionales, con actores de larga data que han visto reconfiguradas sus competencias y acciones con los sucesivos cambios de gobierno. Si bien otras innovaciones de política pública generadas a partir de 2005 han sido objeto de numerosos estudios e incluso evaluaciones de impacto, no ha sucedido lo mismo en el sector vivienda. El programa Compra de Vivienda Nueva (CVN) comenzó en el año 2008 y ofrece a las familias la oportunidad de comprar un departamento en un edificio nuevo, mediante un subsidio a la cuota del préstamo hipotecario. La asignación de unidades se hace a través de sorteos para cada nuevo edificio entre el conjunto de postulantes elegibles. Los departamentos ofrecidos no están segregados territorialmente o dispersos en la periferia de la ciudad, ni su calidad constructiva y de diseño está por debajo de los que ofrece el mercado para familias de ingresos medios y medios altos. La literatura ha explorado formas en las que la propiedad impacta en la familia. Entre estas se destacan efectos de signo mixto sobre las finanzas familiares, mejoras en dimensiones vinculadas al bienestar subjetivo de los integrantes y su satisfacción con el barrio en el que viven y mejoras en los desempeños escolares de los menores del hogar. Este trabajo analiza el impacto del CVN en estas dimensiones, además de sobre el acceso y sostenimiento de la propiedad, analizando también cambios en la fecundidad y características de los embarazos y sobre la continuidad laboral de los adultos del hogar, aprovechando para esto la metodología de asignación del beneficio entre los postulantes. Para la identificación del impacto se adopta una estrategia de tipo *intention to treat*, en base a distintas fuentes de datos: recolectados por el programa CVN antes y en el momento de los sorteos; datos administrativos sobre escolarización, cobertura de salud, empleo formal y datos sobre nacimientos; datos surgidos de una encuesta telefónica a una muestra de los hogares. Se encuentran resultados positivos en acceso y mantenimiento de la propiedad y en la calidad de la misma. La percepción sobre la adecuación a las necesidades de la familia en términos de espacio, confort y costos de mantenimiento es mayor en los beneficiarios, así como existe una mayor apreciación positiva del estado del barrio en general y en los servicios e infraestructura de éste. Existen también efectos positivos sobre el bienestar subjetivo de los hogares.

Palabras clave: políticas de vivienda, políticas públicas, evaluación de impacto , RCT, intention to treat

Abstract

Access by middle and lower income families to housing has been targeted by State actions since the foundation of the BHU in 1892, through different paradigms and institutional designs, with long-standing actors whose functions and actions have been altered with changing ruling parties. While other public policy innovations generated since the Frente Amplio administrations (2005-...) have been the focus of numerous studies, that has not been the case for housing policies. The CVN began in 2008 and gives families the opportunity to buy an apartment in a new building, through subsidies to the mortgage loan installment. Unit allocation is done through lotteries for each new building among the set of eligible applicants. The apartments offered are not segregated territorially or located in the periphery of the city, nor their constructive and design quality is below those offered by the market for middle and upper middle income families. Literature has explored ways in which property impacts family life. These include effects of a mixed sign on finances, improvements in dimensions linked to the subjective well-being of the members and their satisfaction with the neighborhood in which they live and improvements in school performances for children in the household. This paper analyzes the impact of the CVN on these areas, as well as access and sustainability of property, plus changes in fertility rates and characteristics of pregnancies and on labor continuity of the adults of the household, taking advantage of the methodology of allocation among the applicants. An intention to treat strategy is adopted for impact identification, based on different data sources: those collected by the program before and at the time of the draws; administrative data on schooling, health coverage, formal employment and birth data; data arising from a telephone survey over a household sample. Effects are found in access and maintenance of property and in the dwelling's quality. There is also impact in that units are perceived by beneficiaries to be better adapted to family needs in terms of space, comfort and maintenance costs, as well as a greater positive appreciation of the state of the neighborhood in general and its services and infrastructure. Finally, the study finds evidence on positive and significant effects on the subjective well-being of households.

Keywords: housing policy, public policy, impact evaluation, RCT, intention to treat

Introducción

El presente documento constituye el trabajo final para la obtención del grado en la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Católica del Uruguay. Se encuadra asimismo en una beca de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), inscripta en el Proyecto “Evaluación de impacto con metodología experimental del Programa Compra de Vivienda Nueva (CVN) del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que fue financiado por el Fondo María Viñas de dicha Agencia (FMV_1_2014_1_103689).

La problemática en el acceso a la vivienda por parte de los sectores de ingresos medios y bajos de la sociedad ha sido objeto del accionar del Estado desde la fundación del BHU en 1892, pasando por distintos paradigmas y diseños institucionales, con actores de larga data que han visto reconfiguradas sus competencias y acciones con los sucesivos cambios de gobierno.

Precisamente, dicha política de vivienda fue revisada y reformulada con el advenimiento de los gobiernos del Frente Amplio. Si bien otras innovaciones de política pública generadas a partir de 2005 han sido objeto de numerosos estudios e incluso evaluaciones de impacto (las políticas sociales en particular cuentan con varios estudios de este tipo) no se cuenta con demasiada evidencia acerca de los efectos del accionar estatal en vivienda. En particular, resulta de interés conocer el efecto de modificaciones en la gestión orientados a una mayor transparencia asignativa y en la concepción misma de las soluciones habitacionales a ofrecer (no más “viviendas pobres para pobres”), entre otros.

Enmarcado en este nuevo paradigma, el CVN comenzó en el año 2008 y ofrece a las familias de ingresos bajos y medios la oportunidad de comprar un departamento en un edificio nuevo, mediante un subsidio a la cuota del préstamo hipotecario. Para buena parte de los llamados (unidades de un mismo número de habitaciones dentro de un edificio) existe sobre demanda. Para resolver esta situación de la forma más transparente posible, el programa utiliza sorteos para cada nuevo edificio entre el conjunto de postulantes elegibles.

A diferencia de la mayoría de los programas de vivienda públicos, el elemento distintivo del programa CVN es que los departamentos ofrecidos a los postulantes no están segregados territorialmente o dispersos en la periferia de la ciudad, ni su calidad constructiva y de diseño está por debajo de los que ofrece el mercado para familias de otros niveles de ingreso. Al contrario, los edificios distribuidos por el programa están localizados en barrios de ingreso medio en los que los postulantes no accederían normalmente a comprar un departamento.

La literatura existente ha explorado diversas formas en las que la propiedad de la vivienda impacta en la vida del hogar. Entre estas se destacan efectos de signo mixto sobre las finanzas familiares, mejoras en dimensiones vinculadas al bienestar subjetivo de los integrantes y su satisfacción con el barrio en el que viven y mejoras en los desempeños escolares de los menores del hogar.

El objetivo de este trabajo es, entonces, analizar el impacto del CVN sobre estas dimensiones, además del acceso y sostenimiento de la propiedad, agregando también un estudio sobre cambios en la fecundidad y características de los embarazos y sobre la continuidad laboral de los adultos del hogar, aprovechando para esto la metodología de asignación del beneficio entre los postulantes.

Como señalan Gertler et al (2011), son las reglas de ingreso al programa las que determinan qué tipo de evaluación de impacto puede llevarse adelante, y es la evaluación la que debe intentar adecuarse a las formas en que se eligen los participantes. Además de ser un mecanismo que logra los objetivos planteados de transparencia e igualdad de oportunidades entre los postulantes, desde un punto de vista evaluativo, los sorteos representan una gran oportunidad para realizar una evaluación de impacto. Cada sorteo así planteado constituye un experimento, con su propio grupo de tratados y controles elegidos aleatoriamente. De esta forma, se utilizan los grupos derivados de 186 llamados (sorteos) realizados entre 2008 y 2016 para la evaluación.

Para la identificación del impacto se adopta una estrategia de tipo *intention to treat*(ITT), en base a distintas fuentes de datos. En primer lugar, se emplean datos administrativos recolectados por el programa CVN antes y en el momento de los sorteos. Esto incluye datos recopilados para evaluar la elegibilidad, así como el resultado de los llamados. En segundo lugar, se utiliza una batería de datos administrativos de una variedad de instituciones gubernamentales que proveen información sobre escolarización, cobertura de salud, empleo

formal y datos sobre nacimientos, todos ellos obtenidos a través del Sistema Integrado de Información para el Área Social (SIIAS). En tercer lugar, el equipo del proyecto condujo una encuesta telefónica a una muestra de los hogares en 2016 y 2017 para rastrear y estudiar a los hogares que participaron de los sorteos en los últimos ocho años.

Utilizando como fuente la encuesta telefónica, se encuentran resultados en términos de acceso a la vivienda y mantenimiento de la propiedad al momento de la entrevista y en un amplio conjunto de variables referidas a la calidad de la misma, sobre todo en cuanto a menor presencia de humedades, caídas de revoque, problemas de ventilación y aberturas en mal estado. Asimismo, la percepción sobre la adecuación del hogar a las necesidades de la familia en términos de espacio, confort y costos de mantenimiento es mayor en los beneficiarios, así como existe una mayor apreciación positiva del estado del barrio en general y en los servicios e infraestructura de éste.

También se encontraron indicios de que los hogares ganadores han realizado en menor medida ahorros, medidos como depósitos bancarios en el año anterior a la entrevista, lo cual probablemente tenga que ver con el desembolso requerido para el acceso a la vivienda y la necesidad de un mayor período para la evaluación de este punto.

En cuanto a los datos administrativos a través del SIIAS, no se apreciaron, en general, efectos robustos para el trabajo formal del jefe de hogar ni su cónyuge ni sobre la matriculación en educación pública de los niños y adolescentes de las familias. Tampoco se detectaron efectos sobre la fecundidad ni sobre controles prenatales o características de los embarazos y recién nacidos.

El desarrollo del documento es el siguiente. La primera sección da cuenta brevemente de la historia de las políticas de vivienda en el país. La segunda sitúa el programa objeto de evaluación en el marco actual, brinda un contexto para las acciones del mismo en términos de demanda potencial y presenta la teoría de cambio construida para el mismo. La tercera sección presenta, a través de una revisión de la literatura, las principales dimensiones de impacto para políticas del tipo del CVN. La cuarta parte comprende la evaluación de impacto propiamente dicha, mientras que la quinta realiza una síntesis de los hallazgos del documento y líneas de investigación a partir del mismo.

Las políticas de Vivienda en Uruguay

Los inicios

La participación estatal en pos de asegurar el derecho a la vivienda consagrado en la Constitución comienza, de forma “verdadera” según Shlomo Angel con la creación, en 1892, del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y con “*la provisión, de vez en cuando, del alivio impositivo destinado a estimular la construcción privada de viviendas.*” (2004, p. 54)

A través de dicho Banco, se financiaron durante las primeras décadas del S. XIX proyectos de construcción de vivienda para obreros. Esta línea se vería reforzada por la Constitución de 1934, que establecía una prioridad en la construcción de dichos productos, lo cual llevó al aumento de créditos hipotecarios del sector público destinados a viviendas para personas de bajos ingresos. Así, entre los treinta y hasta la Ley de Viviendas de 1968, el Estado contó con tres instituciones vinculadas con el sector vivienda.

En primer lugar, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), dentro de la órbita del Ministerio de Obras Públicas y creado en 1937, construyó los primeros proyectos de vivienda para hogares de bajos ingresos, experimentando con prefabricación, y respaldó la organización de proyectos de vivienda basados en ayuda mutua. Según Aristondo, “*El Instituto intentó resolver el problema de la vivienda con la mayor amplitud, generalización, y equidad, ya que su obra comprendía a todas las clases trabajadoras de los servicios públicos y de la industria y el comercio, cuyos ingresos mensuales no fueran mayores a cien pesos.*” (Aristondo, 2005, párrafo 69).

En segundo lugar, la Municipalidad de Montevideo (luego Intendencia) a partir sobre todo de la creación de la Sección Popular de Vivienda en 1945, realizó acciones para la construcción de viviendas para población de bajos ingresos. Estas líneas se ampliaron en 1953 con las “viviendas de emergencia”, alquiladas a familias que eran desalojadas de los asentamientos ilegales. La idea inicial era que estas soluciones tuvieran carácter temporario, ofreciendo a dichas familias otras viviendas, permanentes. Sin embargo, esto no sucedió y las viviendas de emergencia fueron finalmente vendidas a sus ocupantes en la década de 1960.

Finalmente, el BHU se constituyó en dicho período en la principal institución para la construcción y el financiamiento de soluciones habitacionales. Según Angel (2004), el BHU

proporcionaba un mecanismo eficiente para construir casas y edificios a escala considerable, sobre todo desde comienzos de la década del '40, recurriendo a financiamiento del BID y la USAID, a bajas tasas de interés.

El Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)

En 1967 se crea el Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural. El mismo año, la Ley n° 13.640 de Presupuesto Nacional de diciembre de 1967 creó el Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, así como la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, que según el art. 474 establece que “...*tendrá por cometido la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población.*” (Ley n° 13.640, 1967, p. 132).

La Ley 13.640 prevé que el Fondo se financie a través de donaciones, herencias y legados, los intereses de los fondos acumulados y un impuesto sobre las transacciones de compraventa y permuta de inmuebles y compraventa de bienes muebles en remate público. Este impuesto se derogó en 2006, y actualmente el MEVIR se financia principalmente a través del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) administrado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y partidas presupuestales.

Los beneficiarios previstos al momento de creación del MEVIR estaban ubicados en la franja de ingresos familiares de entre 10 y 20 UR, que luego fue ampliándose para cubrir no sólo a los asalariados rurales, sino también a los productores rurales. En la actualidad, el MEVIR trabaja con familias cuyos ingresos mensuales no sean mayores de 60 UR, que vivan en el medio rural y en localidades de hasta 5000 habitantes. Asimismo, no sólo brinda ayuda para la construcción de viviendas, sino también para instalaciones productivas, servicios comunitarios o infraestructura.

La Ley de Viviendas

Como se señaló más arriba, la Ley n° 13.728 o “de Viviendas” de 1968 constituye uno de los mojones fundamentales en la evolución de la política de vivienda en el Uruguay (el “*punto decisivo más significativo*”, según Angel (2004, p 8)). Promulgada el 17 de diciembre de

dicho año, reconoce el derecho de toda familia, cualquiera sea su condición socioeconómica, a una vivienda, y encarga al Estado de asegurar su cumplimiento:

“Artículo 1

Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimohabitacionaldefinido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.”(Ley 13.728, 1968)

En este sentido, Aristondo afirma que constituye *“la primera iniciativa seria por parte del Estado para una política de vivienda social”* a la vez que *“reconocía la necesidad de una política planificada de viviendas que debía estar contemplada en los planes de desarrollo socio-económicos del país”* (2005, párrafo 107).

De acuerdo a Nicolich y Porro, citados por Aristondo (2005), la Ley buscaba una solución *“integral y radical”* a los problemas habitacionales, terminando con las *“distorsiones coyunturales y de estructura”* que afectaban al sector de la construcción. Para ello, se creaban los instrumentos e instituciones necesarios que actuaran sobre la definición de la política, en la ejecución de los planes, la provisión de financiamiento, etc. Dentro de éstos, Angel (2004) señala como los más relevantes:

- La creación de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), para formular y coordinar la política nacional de vivienda;
- La creación del Plan Nacional de Vivienda (PNV), plan quinquenal que cada gobierno entrante debía formular y era promulgado como una ley;
- La creación del Fondo Nacional de Vivienda (FNV), con fin de financiar y subsidiar el acceso a la vivienda, con recursos obtenidos de un impuesto de 1% a los salarios. Esto estableció un sistema de ahorro solidario, que recibía aportes de todas las fuerzas productivas, para mantener un fondo permanente para la construcción de viviendas.
- La autorización al INVE de controlar y hacerse cargo de la construcción de los proyectos de viviendas para población de bajos ingresos, en asociación con otros organismos (específicamente Intendencias) cuando fuere necesario;
- La colocación del BHU como el principal financiador de viviendas, pudiendo a partir de esta Ley recibir depósitos de ahorro hipotecario, pagos iniciales para adquisición de inmuebles, emitir bonos y administrar el FNV que se estaba creando.

- Dado que todos los préstamos mencionados en la Ley suponen su devolución total, se crea un índice para la denominación de los préstamos hipotecarios, la Unidad Reajutable (UR), que se indexa anualmente con el índice medio de salarios. El fin era mantener los pagos hipotecarios como porcentajes relativamente fijos de los ingresos mensuales de los trabajadores.
- El establecimiento de estándares y tipos de vivienda deseables para la financiación pública de la construcción. Define, en su artículo 18, lo que constituye una vivienda adecuada, así como hace en artículos subsiguientes con los distintos tipos de vivienda a considerarse y sus condiciones.
- La formulación de reglamentos para las cooperativas de vivienda, incluyendo la construcción de viviendas por ayuda propia y mutua, con la asistencia de Institutos de Asistencia Técnica.

La Ley establece los distintos tipos de familias beneficiarias (y el propio concepto de familia) y los beneficios contemplados. Establece que cada plan quinquenal clasificará a las familias postulantes en categorías de ingreso y el porcentaje de afectación de cada categoría al pago de préstamos hipotecarios (que en ningún caso puede superar el 20%), *“teniéndose en cuenta a aquellas familias de menores ingresos relativos, a los efectos del otorgamiento de subsidios que posibiliten su acceso a la vivienda.”*(Ley n° 13.728, 1968, p. 3).

Asimismo, determina que los préstamos a los destinatarios de vivienda podían no requerir ahorro previo, en cuyo caso podían cubrir hasta el 90% del valor tasado. Cuando el destinatario contara con ahorros, la suma de los mismos y del préstamo otorgado sería el 100% del valor. Para ambos casos se establecía el cumplimiento de la condición para los servicios del préstamo de no exceder el 20% del ingreso mensual de la familia prestataria.

Aristondo señala que la Ley contempla disposiciones de efecto final incierto. Si bien la posibilidad de recibir un préstamo sin contar con ahorro previo parecería mostrar una intención de apertura desde la norma al acceso a créditos, en realidad *“fijar el valor de amortización en máximo 20 por ciento de los ingresos familiares del destinatario, lejos de ser un mecanismo de igualdad social, incrementa la discriminación social”* (2005, párrafo 116). El criterio debería tener en cuenta los ingresos familiares y la integración del núcleo: dos hogares con el mismo nivel de ingresos tienen realidades muy diferentes si son de dos o

cuatro personas, por ejemplo, y la autora llega incluso a afirmar que cuestiones como esta llegaban incluso a “desvirtuar el carácter de la Ley”.

Otro punto relevante de la Ley de Viviendas es la incorporación de los subsidios, que define como: *“todo aporte que un organismo público proporcione en dinero, especie, mano de obra o servicios técnicos o administrativos y que contribuya a financiar el acceso a una vivienda, cuando este aporte no sea reintegrado por el beneficiario”* Ley n° 13.728, 1968, p. 12), cuya finalidad era permitir que familias cuyos ingresos fueran insuficientes pudieran de todos modos acceder a viviendas adecuadas. Podían recibir dichos subsidios: los destinatarios de las viviendas que cumplieran con las condiciones; cooperativas de vivienda, que trasladarían el beneficio a los miembros que cumplieran con las condiciones necesarias y las instituciones públicas encargadas de la promoción de la vivienda, con mismo fin. En cualquiera de sus tipos, el subsidio sería “precario, transitorio y revocable”, y se podría reglamentar su ajuste de acuerdo a una actualización anual de los ingresos de la familia.

Debe tenerse en cuenta, como señala Aristondo (2005), que si bien creaba el FNV, un índice para la denominación de los préstamos y consagraba los subsidios, no tenía, *ab initio*, definiciones sobre la prioridad de otorgamiento de créditos, o los porcentajes del FNV que se destinarían a los subsidios, lo que llevó a numerosas enmiendas y correcciones.

Por otra parte, la Ley de Viviendas establecía un sistema de promotores de vivienda amplio, con la definición de competencias y modalidades de intervención para cada uno. Pueden ser destinatarios de créditos los “promotores privados de vivienda para vender”, y los particulares que construyan viviendas para sí mismos o para terceros. Se estimulan las “Unidades Cooperativas de Vivienda” y las “Cooperativas Matrices de Vivienda”, recibiendo particular atención las cooperativas de ayuda mutua: *“Los organismos que participen en el sistema público de producción de viviendas, prestarán preferente atención al desarrollo de programas de construcción de viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua.”* (Ley n° 13.728, 1968, p. 19).

La dictadura militar (1973-1984)

Como señala Angel (2004), la dictadura demoró un tiempo en hacer sentir su sesgo neoliberal sobre las políticas de vivienda. De hecho, en 1974, incorporó a la DINAVI y al INVE a un nuevo Ministerio de Vivienda y Promoción Social. A través del mismo, se realizaron algunas

acciones, como por ejemplo realojos de personas que habitaban en asentamientos irregulares en proyectos de vivienda construidos para tal fin (de manera “paternalista”, agrega Angel), con el INVE trabajando conjuntamente con la Intendencia de Montevideo. Sin embargo, dicho Ministerio y el activismo en el sector tendrían corta vida. En 1977, el Gobierno disuelve el Ministerio, la DINAVI, el INVE y los Institutos de Asistencia Técnica creados bajo la Ley de Viviendas, pasando todas las acciones al MEF; se terminó la asistencia a las cooperativas, y se facilitó el desalojo de los inquilinos por parte de los propietarios.

En el marco de la ideología neoliberal imperante, se apelaba al *trickledown*: al orientar las acciones, a través del BHU, al financiamiento de la construcción de viviendas por parte de privados para el segmento de ingreso medio, se esperaba que los núcleos de menores ingresos recibieran las viviendas que los otros dejaban atrás, mudándose a viviendas mejores.

De esta forma, el BHU, a través tanto de préstamos hipotecarios para la compra de vivienda como para la construcción privada de viviendas, llevó adelante una expansión del mercado entre 1979 y 1982, para irse moviendo luego hacia el segmento de bajos ingresos, con su financiamiento a la construcción y compra de viviendas económicas. El cuadro a continuación muestra que durante el período 1973-1984 el BHU financió la creación de más de 10.000 unidades anualmente.

Cuadro 1: Créditos de Vivienda del BHU según Gobierno, 1973-1999

| Tipo | Dictadura (1973-1984) | | Sanguinetti I (1985-1989) | | Lacalle 1990-1994) | | Sanguinetti II (1995-1999) | |
|--|--------------------------|------|------------------------------|------|-----------------------|------|-------------------------------|------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Sistema público | 1.901 | 18,1 | 4.003 | 57,2 | 571 | 17,3 | 696 | 18,3 |
| Cooperativas/Organizaciones Civiles | 119 | 11,3 | 374 | 5,3 | 305 | 9,2 | 512 | 13,5 |
| Empresarios privados | 2.051 | 19,5 | 4 | 0,1 | 0 | 0 | 17 | 0,5 |
| Otros | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 134 | 3,5 |
| Construcción individual | 911 | 8,7 | 810 | 11,6 | 1.045 | 31,6 | 636 | 16,8 |
| Adquisición | 4.442 | 42,3 | 1.812 | 25,9 | 1.391 | 42 | 1.799 | 47,4 |
| Total anual | 10.495 | 100 | 7.003 | 100 | 3.312 | 100 | 3.794 | 100 |
| Total estimado | 12.594 | | 35.015 | | 1.656 | | 1.897 | |

Fuente: construido en base a Angel (2004).

También durante este período, al combinarse para la población vulnerable procesos de exclusión social e inserciones laborales precarias con bajos niveles de ingresos, comienzan a

agudizarse los procesos socio-territoriales de segmentación social y segregación urbano-residencial, que suman a la exclusión “*condiciones urbanas precarias en materia de equipamientos sociales*” (Couriel, 2008, p. 4). En este contexto, surgen asociaciones de habitantes de asentamientos irregulares, como el Movimiento pro Vida Decorosa, que se forma en 1980 para luchar en contra de los desalojos y en favor del desarrollo de los asentamientos, hacia su transformación en barrios dignos. Esta situación llevaría, ya vuelta la democracia, al PIAI.

La vivienda en la vuelta de la democracia y la orientación neoliberal: 1985-2004

Los gobiernos democráticos de la salida de la dictadura mantuvieron la perspectiva neoliberal instalada durante dicho período, lo cual significó el mantenimiento de esta política de financiamiento de la construcción por parte de privados de viviendas para la clase media del BHU (aunque en menores números), así como la desprotección de los inquilinos ante los propietarios.

Sin embargo, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1991, –que incorporaba, entre otros, a la DINAVI– el Estado retornaba al sector, lo cual se haría carne mediante un conjunto de programas dirigidos a brindar soluciones habitacionales a la población de menores ingresos, contando para ello con un conjunto de programas de construcción y subsidios que se financiarían a través del FNV y créditos de organismos internacionales. A dicho Ministerio se le encargó la formulación de los Planes de Vivienda quinquenales.

En el marco de una reforma del Estado acorde a los lineamientos del Consenso de Washington, bajo la presidencia de Lacalle (1991-1995) se busca eliminar los monopolios estatales en general. Magri (2002) señala que, para las políticas de vivienda, se opta por una estratificación mediante la creación de un MVOTMA que debería apuntar a brindar soluciones habitacionales a la población de bajos ingresos y un rediseño del mercado de vivienda solvente, hacia el cual se enfila el BHU que se convierte en un banco financiero y se busca la apertura máxima a los agentes privados.

Además de enfocar las políticas hacia la demanda, la idea fuerza era la reestructuración del sistema para hacerlo eficiente en la atención a las necesidades habitacionales de la población más carenciada a la vez que se actuaba en la dinamización del mercado financiero de

vivienda, para así atender a la demanda solvente. El sector público mantenía su lugar como agente que asignaba los dineros y los productos, ya fuera directamente o en asociación con el sector privado, si bien ya no era el principal productor de soluciones habitacionales.

En este contexto, el Plan de Vivienda 1991-1995 del MVOTMA se planteaba para el Ministerio el objetivo fundamental de “...regular, coordinar e incentivar la gestión del sector público y privado, así como establecer las grandes directrices que aseguren la vinculación entre los planes de vivienda y el ordenamiento territorial y medio ambiente.” (Magri, 2002, p.6). Asimismo, se buscaba la descentralización de competencias mediante la articulación interinstitucional con las intendencias y otras agencias del Estado, para lograr el mayor involucramiento de los diversos actores promotores y demandantes de acciones en el sector.

La intención para el BHU, según Piotti (citado por Magri, 2002) era consolidarlo como un banco fuerte de plaza, por lo cual era primordial el mantenimiento de una situación financiera sólida y estable. Es en esta orientación que se define su re-perfilamiento a la promoción de la construcción de viviendas destinadas y del acceso a soluciones habitacionales por parte de familias solventes, que pudieran cumplir con los pagos acordados y mantuvieran sólida la posición del Banco.

El fundamento para la reforma, según Magri (2002) fue que el aparato estatal no había logrado ni cubrir la demanda solvente insatisfecha ni mejorar el déficit habitacional de los colectivos más carenciados. Según el Plan de Vivienda 1991-1995, citado por Magri (2002), “Se gastó mucho y se beneficiaron franjas sociales con capacidad de acceso autónoma.”

En este sentido, se estratifica la demanda en dos franjas: la solvente (ingresos mensuales mayores a 60 UR) y la no solvente (ingresos mensuales de menos de 60 UR). El BHU pasa a atender exclusivamente la demanda solvente y a promover la intervención privada mediante el uso de las licitaciones para la concesión de líneas de crédito a empresas constructoras de vivienda para dicho segmento. Como destaca Magri, “Para este segmento el BHU actúa simultáneamente como operador financiero, programador, ejecutor y asignador de recursos con fondos propios.” (2002, p.5).

Mientras tanto, el MVOTMA era quien se hacía cargo de la demanda no solvente. Los subsidios quedan bajo su órbita, a través del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) y se diferencian entre directos, dirigidos a personas con un ingreso menor a 30 UR y

el parcial, que se complementa con crédito y exigencia de ahorro previo, para quienes tuvieran entre 30 y 60 UR de ingreso mensual. En el cuadro siguiente se muestra la oferta en ambos tipos de demanda.

Cuadro 2 Condiciones de acceso por sistemas de acuerdo a los tramos de ingreso, plan de vivienda 1991-1995

| Sistema público | Subsidio/tasa | Préstamo | Ahorro previo | Población |
|-----------------------|---------------|----------|---------------|-----------|
| 0-30 UR | 50-85% | Sí | No | 27% |
| 30-45 UR | 30% | Sí | 15% | 40% |
| 45-60 UR | No | Sí | 35% | s/d |
| Sistema mixto: | | | | |
| >60 UR | No | Sí | Sí | s/d |

Fuente: Magri (2002).

El SIAV comienza su funcionamiento en julio de 1993, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población con ingresos entre 0 y 60 UR, mediante otorgamiento de subsidios habitacionales directos, estableciéndose las siguientes orientaciones (MVOTMA, 2005):

- Eliminación de los subsidios generalizados y encubiertos
- Aplicación de políticas diferenciales para los distintos segmentos de la demanda
- Reestructuración del sistema público de construcción de vivienda
- Priorización de los habitantes más necesitados, concentrando en ellos las inversiones públicas y los subsidios disponibles
- Realizar un nuevo diseño para los criterios de subsidios totales y parciales a la vivienda con créditos del BHU
- Inscripción de la demanda (mediante postulación de los interesados) en el Registro Nacional de Postulantes (RNP), estableciendo cuatro franjas de acuerdo a los ingresos mensuales, de 0-30, 31-44, 45-54 y 55-60 UR. Los postulantes se ponderan de acuerdo a su ahorro previo, antigüedad del ahorro y cantidad de dependientes del jefe de hogar menores a 14 años.

Cuadro 3: Soluciones y financiamiento por franjas de ingreso, SIAV

| Ingreso mensual núcleo familiar | Tipo de vivienda | Costo máx. vivienda (UR) | Ahorro previo | Subsidio (UR) | Préstamo (UR) | Plazo pago | Cuota mensual |
|---------------------------------|------------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|
|---------------------------------|------------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|

| (UR) | | | mínimo (UR) | | | | (UR) |
|-------|--------------|-------|-------------|-------|-------|---------|-------|
| 0-30 | NBE | 1.150 | 5 | 1.150 | 0 | 5 años | 2 |
| 31-44 | Subsidio I | 1.850 | 65 | 853 | 932 | 25 años | 6 |
| | | 2.190 | 65 | 853 | 1.272 | 25 años | 8,1 |
| 45-54 | Subsidio II | 2.210 | 165 | 725 | 1.320 | 25 años | 8,5 |
| | | 2.450 | 165 | 725 | 1.560 | 25 años | 10,05 |
| 55-60 | Subsidio III | 2.550 | 372 | 548 | 1.630 | 25 años | 10,5 |
| | | 2.700 | 372 | 548 | 1.780 | 25 años | 11,46 |

Fuente: MVOTMA (2005). Valores correspondientes a 2000-2004.

Magri (2002) distingue dos líneas generales de la política de vivienda: las políticas distributivas y las redistributivas. Dentro de las primeras, se encuentran el financiamiento y el otorgamiento de créditos para empresas que construyan viviendas de inversión rentable y los créditos para las familias con más de 60 UR de ingresos, a cargo del BHU. Estas líneas se financian a través de los fondos del BHU y el novel Fondo Nacional de Vivienda del Uruguay (FONAVIU), que surge de un impuesto del 1% a las retribuciones personales de activos y pasivos. Las segundas consisten en acciones subsidiadas de forma parcial o total, mediante planes de NBE, SIAV y del MEVIR, todos a cargo del MVOTMA. Se financiarían a través del FONAVIU, Rentas Generales y créditos internacionales.

El foco en la demanda definido en el Plan de Vivienda 1990-1994 fue alterado para la segunda presidencia del Dr. Sanguinetti (1995-1999), ya que la prioridad pasó a ser la vivienda nueva, cuya construcción permitía dinamizar el empleo y el nivel de actividad del país. La vivienda constituía tanto una política social como económica. En esta línea se pasó a un enfoque basado en la oferta de vivienda nueva para las familias con ingresos entre 0 y 60 UR, eliminándose los subsidios del SIAV para la compra de vivienda usada, a la vez que el BHU iniciaba “...agresivas políticas de ‘llave en mano’ de construcciones nuevas.” (Magri, 2002).

Mientras tanto, como se muestra en el cuadro 4, el MVOTMA construyó un total de 25.834 viviendas, mientras que el sector privado hizo lo propio con 11.200 unidades nuevas y el

BHU ofreció un total de 39.495 soluciones habitacionales en el período 1991-1995. Salvo en el caso de este último, todas las cifras logradas estuvieron ampliamente por debajo de las previsiones.

Cuadro 4: Resultados de producción de las instituciones públicas y privadas entre 1991-1995

| | Plan previsto | Plan ejecutado | | | Diferencia |
|---------------------------------------|---------------|-------------------|-------|-------|----------------|
| | Demanda reg. | Certif. subsidios | | | Subs. directos |
| <u>MVOTMA</u> | | | | | |
| <u>NBE (0-30UR)</u> | 21.880 | 5.644 | 1.137 | 6.781 | 31% |
| <u>Niv. I,II,III (30-60UR)</u> | 31.182 | 3.107 | 3.029 | 6.136 | 20% |
| <u>BHU</u> | | | | | |
| <i>Vda. Nueva (PPT y Coop)</i> | 23.500 | 25.938 | | | |
| <i>Créditos compra y construcción</i> | 8.800 | 13.557 | | | |
| Total | | 39.495 | | | 122% |
| <u>Privados</u> | | | | | |
| <i>Viv. construida</i> | 16.000 | 11.200 | | | 70% |

Fuente: Magri (2002).

Los efectos de la nueva configuración y énfasis en las políticas de vivienda fueron varios. La estrategia de discriminación de la demanda por franjas de ingreso para el destino de las acciones se logró de forma exitosa, lo cual determinó impactos diferentes para poblaciones distintas. Mientras que por un lado se promovió la demanda de los estratos medio-alto y alto, solvente, por el otro se tuvo una política bien diferente con las familias de ingreso medio y medio-bajo, ya que se “*recortó y desestimuló una demanda preexistente [...] que no estaba nucleada en forma organizada, que de acuerdo a la diferencia entre volumen de demanda y volumen de producción fue escasamente contemplada.*” (Magri, 2002, p. 10).

Dicha demanda se vio afectada por la restricción de los préstamos directos para familias con ingresos entre 30 y 60 UR. De esta forma se les negaba la solución habitacional que esperaban del SIAV, lo cual, según Magri (2002) favoreció la consolidación de los asentamientos irregulares, por el alto costo del alquiler o la compra de viviendas en Montevideo. Esta situación se potenció además por la limitada capacidad del MVOTMA de generar soluciones para la demanda de menor ingreso –0 a 30 UR mensuales. Mientras tanto, el vínculo con las Cooperativas de Ayuda Mutua fue constante, aunque con altibajos en el relacionamiento, durante el período, en cuanto a su asignación a la demanda.

Magri (2002) apunta que el SIAV fue descendiendo en su aceptación, a pesar de que al inicio recibiera importantes fondos de ahorro, por el frecuente no cumplimiento de las metas por parte del Ministerio. Sobre el fin del período, señala, se dio el retiro de la mayor parte del ahorro que había sido depositado en los primeros años: la población objetivo buscaba otras formas de satisfacer su demanda ante la inoperancia del sector público.

El BHU, por su parte, vio drásticamente incrementada su capacidad de impacto en la franja de ingresos superiores a las 60 UR, mientras que los esfuerzos para la atracción de los agentes privados mediante medidas tendientes a expandir sus beneficios llevaron a un aumento de la oferta, cediendo el Estado su centralidad en la misma y eliminando los monopolios, desarrollándose vías para la generación de una mayor demanda. Señala Magri que se “...incrementó el interés privado por participar junto --y al amparo-- del Estado, viabilizando así objetivos fundamentales previstos en la Ley de Vivienda de 1968, referidos al rol del sector privado y a la construcción como indicador sensible en la economía nacional...” (2002, p.17).

La acción del MVOTMA durante el período 2000-2004 se manifestó como una continuidad respecto a las líneas de política establecidas en los períodos anteriores. La principal línea la constituyó el SIAV, con otros tres programas actuando de forma relevante: el programa de vivienda para pasivos del BPS, el MEVIR y las Cooperativas.

El Plan Quinquenal para dicho período preveía la producción de 26.286 soluciones habitacionales, así como el otorgamiento de 40.135 créditos (o créditos subsidiados) para ampliaciones y mejoras; del total de ambas, se llegó a 34.759, o sea un 52,3%, como se aprecia en el cuadro 5. Si se tiene en cuenta que a enero de 2005 se estaban construyendo aún 8.696 viviendas, como señala el mismo cuadro, el porcentaje de cumplimiento de la meta sería del 65,4%, aún bastante lejano.

Cuadro 5: Previsiones y ejecución en 2000-2004 según tipo de solución

| | Previsto | Realizado |
|--|----------|-----------|
| Construcción de soluciones habitacionales | 26286 | 15022 |
| Créditos o crédito y subsidio para reparación y ampliación | 40135 | 19737 |
| Total | 66421 | 34759 |

Fuente: Elaborado en base a MVOTMA (2005). Al 01/01/05 había otras 8.696 viviendas en construcción.

Según datos del MVOTMA (2005), el 31% de las soluciones habitacionales del período correspondieron al MEVIR, mientras que un 23% se realizaron a través del BPS, 18% a través de Cooperativas y el 28% restante mediante el SIAV.

En lo referente al SIAV, al final del período, considerando las obras terminadas y las que estaban en ejecución, se había cubierto algo más del 50% de la demanda, con importantes niveles de heterogeneidad territorial, como muestra el Cuadro 6.

Cuadro 6: Cobertura de la Demanda Registrada (RNP del año 2002 y oferta período 2000-2004)

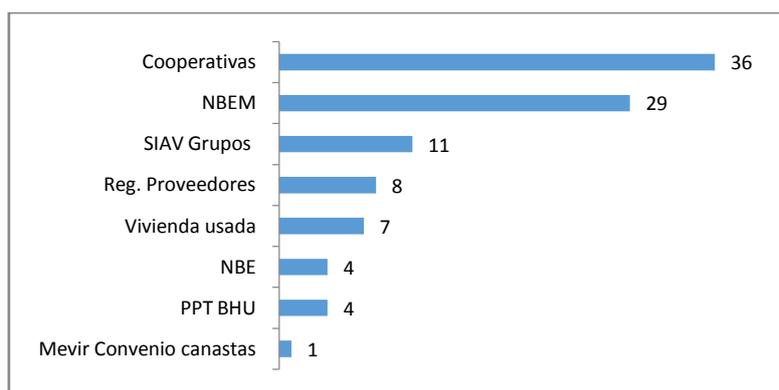
| | Oferta NBE | Demanda NBE | Cobertura (%) | En ejecución | Terminada s | Cobertura total (%) |
|-------------------|---------------|----------------|------------------|-----------------|----------------|------------------------|
| Artigas | 769 | 195 | 25,36 | 213 | 408 | 53,06 |
| Canelones | 2.165 | 686 | 31,69 | 1.162 | 1.848 | 85,36 |
| Cerro Largo | 967 | 106 | 10,96 | 318 | 424 | 43,85 |
| Colonia | 1.163 | 231 | 19,86 | 427 | 658 | 56,58 |
| Durazno | 645 | 45 | 6,98 | 569 | 614 | 95,19 |
| Flores | 552 | 0 | 0 | 157 | 157 | 28,44 |
| Florida | 382 | 147 | 38,48 | 221 | 368 | 96,34 |
| Lavalleja | 1.205 | 245 | 20,33 | 283 | 528 | 43,82 |
| Maldonado | 653 | 246 | 37,67 | 704 | 950 | 145,48 |
| Montevideo | 7.681 | 1.174 | 15,28 | 2.920 | 4.094 | 53,3 |
| Paysandú | 1.482 | 163 | 11 | 450 | 613 | 41,36 |
| Rio Negro | 656 | 35 | 5,34 | 142 | 177 | 26,98 |
| Rivera | 857 | 336 | 39,21 | 80 | 416 | 48,54 |
| Rocha | 668 | 75 | 11,23 | 247 | 322 | 48,2 |
| Salto | 1.128 | 92 | 8,16 | 92 | 184 | 16,31 |
| San José | 1.516 | 230 | 15,17 | 233 | 463 | 30,54 |
| Soriano | 745 | 166 | 22,28 | 159 | 325 | 43,62 |
| Tacuarembó | 689 | 195 | 28,3 | 223 | 418 | 60,67 |
| Treinta y Tres | 593 | 100 | 16,86 | 96 | 196 | 33,05 |
| <i>Total país</i> | <i>24.516</i> | <i>4.467</i> | <i>18,22</i> | <i>8.696</i> | <i>13.163</i> | <i>53,69</i> |

Fuente: MVOTMA (2005).

Como señala MVOTMA (2005), no toda la oferta generada se dirigió a la demanda registrada, sino que en algunos casos se atendió las necesidades de grupos sociales en situación de emergencia habitacional, que no estaban registrados en el RNP.

En general, los subsidios totales (NBE y NBEM), el 33% de la oferta, son los resultados del sistema de licitaciones “llave en mano”. La auto construcción (total y parcial) abarcó al 12%. Si se analizan las soluciones habitacionales por nivel del subsidio, sin tener en cuenta las que se dirigieron a pasivos, se aprecia que el 40% de las mismas fueron destinadas para los niveles I, II y III, mayoritariamente a través de las Cooperativas, que representaron el 36%. Más aún, este programa que generó, según el MVOTMA (2005), el 90% de las soluciones para los niveles I, II y III, trabajó principalmente con demanda no registrada en el RNP, o sea prescindiendo de los registros. Esto “...hace evidente la falta de soluciones para la demanda registrada de los niveles de ingresos I, II y III del programa SIAV.” (2005, p. 26).

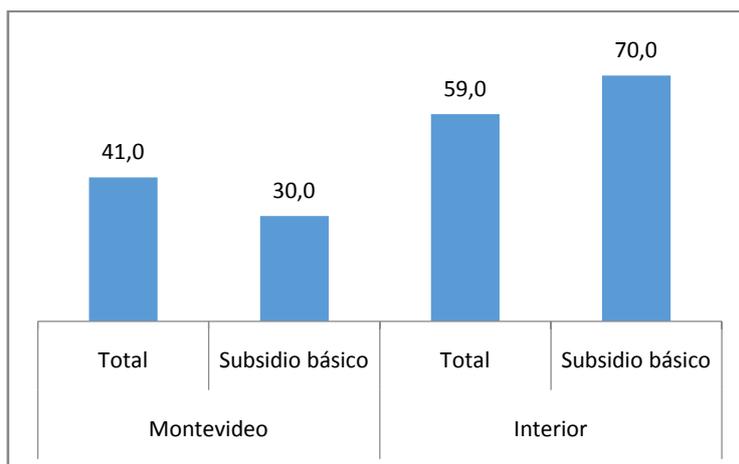
Gráfico 1: Soluciones terminadas, subsidio básico y niveles I,II,III en % (2000-04)



Fuente: MVOTMA (2005).

Las viviendas construidas durante el período 2000-2004 se distribuyeron un 59% en el Interior y el restante 41% en Montevideo, sin contar los programas de viviendas nucleadas y unidades productivas del MEVIR. El peso del Interior fue aún más pronunciado en el caso de las soluciones dentro de la categoría del subsidio básico (0-30 UR de ingresos mensuales), donde el Interior del país concentró siete de cada diez de los productos.

Gráfico 2: Viviendas terminadas por región en % (2000-2004)



Fuente: MVOTMA (2005).

Haciendo una revisión de los primeros 15 años desde la creación del MVOTMA, es posible apreciar, como muestra el cuadro 7, una concentración en la producción de NBE y NEM, que representaron el 43% de los productos, mientras que los asociados con el MEVIR llegaron al 25%, y las Cooperativas al 11%.

Cuadro 7: Distribución por tipo de solución 1990-2004

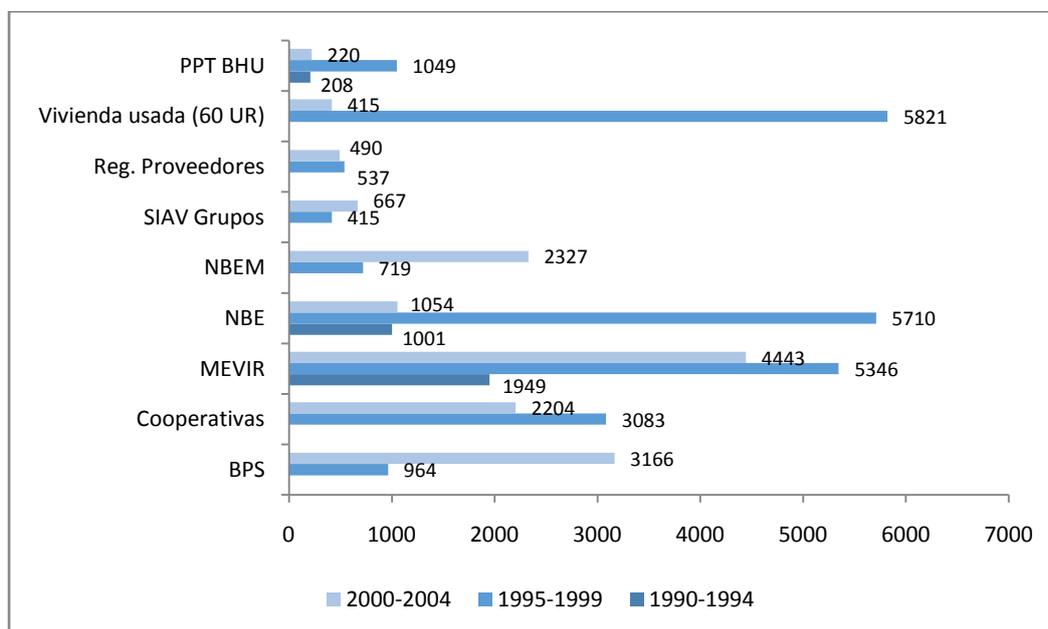
| Tipo | Cantidad | Porcentaje |
|----------------|----------|------------|
| BPS | 4.130 | 9% |
| Cooperativas | 5.287 | 11% |
| MEVIR | 11.742 | 25% |
| NBE y NEMs | 20.397 | 43% |
| Vivienda Usada | 6.236 | 13% |
| Total | 47.792 | 100% |

Fuente: MVOTMA (2005)

Del análisis de los números de viviendas terminadas en cada quinquenio, surge en primer lugar el importante nivel de viviendas de tipo NBE en el segundo período (1995-1999), así como las viviendas usadas y las soluciones obtenidas a través del MEVIR. Esto obedece, según MVOTMA (2005), a que en dicho período se procesaron medidas tomadas en el lustro anterior, como ser emisiones en 1994 de subsidios directos con destino a la compra de viviendas usadas y dos llamados a licitación “llave en mano” de 2000 y 5000 NBE, realizados en 1993 y 1994 pero que por su complejidad recién pudieron iniciar las obras en 1994. El gráfico 3 también muestra que los volúmenes registran una caída para el último lustro (2000-2004), con mayores restricciones presupuestales derivadas de la crisis de 2002,

que se hace más acentuado en las líneas del SIAV. Se procesó en el mismo período una sustitución del NBE por el NBEM.

Gráfico 3: Volúmenes físicos de viviendas terminadas por período



Fuente: MVOTMA (2005). No incluye CREDIMAT (créditos para refacción de vivienda).

La política de vivienda de la izquierda: 2005-2019

El punto de partida para la política de vivienda del primer gobierno del Frente Amplio (FA) es una importante crítica a lo desarrollado desde el MVOTMA desde su creación. Se afirma que si bien los objetivos declarados fueron de equidad y justicia social, con la aspiración de facilitar el acceso a la vivienda de grupos que habían estado excluidos de las distintas modalidades de soluciones habitacionales en el pasado, al contrario, los procesos de exclusión social “*se vieron reforzados negativamente con los programas de vivienda realizados por el Ministerio. [...]...el efecto segregativo de las políticas habitacionales ha tenido una presencia indiscutible en todo el territorio nacional.*” (MVOTMA, 2005, p. 57).

Se entiende que la construcción de la política de vivienda tuvo criterios de “carácter economicista”, cuyos planes nunca vieron sus metas cuantitativas cumplidas en su totalidad y por lo tanto fueron “documentos muertos”. Aunque se afirma la continuidad en la política de los gobiernos anteriores, se detecta que “...*la ausencia de políticas de largo plazo y su falta de visibilidad y coherencia se presentan a la vez como causa y consecuencia de esta situación.*” (MVOTMA, 2005, p. 57). Las acciones emprendidas fueron, afirma MVOTMA

(2005), producto de los estilos y énfasis de las sucesivas direcciones políticas, improvisadas y cortoplacistas.

Ese carácter economicista y la búsqueda de la eficiencia en costos del despliegue de las soluciones habitacionales llevó a que se generaran complejos habitacionales en las zonas más alejadas y con menos servicios disponibles de las ciudades, simplemente porque eso permitía abaratar la adquisición de las tierras. De hecho, señala MVOTMA (2005), muchos de estos complejos habitacionales quedaron rodeados por asentamientos que los precedían o fueron instalándose en la zona, de forma tal que pareció que existiera una lógica compartida entre los planificadores y los ocupantes irregulares.

El Plan Quinquenal de Vivienda de 2005-2009 señala también la contradicción entre la búsqueda de priorizar a los más carenciados a través de la construcción de NBE, que como se mostró anteriormente constituyó el 43% de las soluciones habitacionales terminadas durante los 15 años previos, *“encierra la paradoja de estar destinada a un sector sin posibilidad de inversión en vivienda y del otorgamiento de un subsidio de capital de carácter único, por lo cual la posibilidad de evolucionar se torna sino imposible altamente improbable.”* (MVOTMA, 2005, p. 58). Asimismo, afirma la existencia de problemas con la elección de la localización geográfica, la supuesta homogeneidad de la población adjudicataria y la falta de análisis sobre la existencia o no de procesos socioeducativos durante el programa.

Sobre los subsidios, se afirma que, al establecerse las distintas poblaciones únicamente a través de su nivel de ingresos, se generan “alternativas pobres para pobres”, que además enfrentaban la dificultad de contemplar los distintos tamaños de los núcleos en cuanto a integrantes (lo cual influía en su puntaje en el RNP) y las necesidades posteriores de mantenimiento *“...en viviendas de materiales también de baja calidad dada la necesidad de construir a un bajo costo.”* (MVOTMA, 2005, p. 59).

Sobre la segmentación del mercado entre demanda no solvente, atendida por el MVOTMA, y la solvente, a la cual se encaró el BHU, el Plan Quinquenal señala que al ser el límite superior de ingresos de 60 UR mensuales para los núcleos familiares beneficiarios del primero y el inferior de 80 UR para las alternativas del segundo, quedó una franja, aproximadamente 15% de la población del país sin posibilidad de acceder a ninguna ayuda financiera para el acceso a su vivienda. Si bien se admite que con el Plan Quinquenal 2000-2004 se extendió el rango

del MVOTMA a 75 UR mensuales, las acciones para esta franja quedaron truncas con la crisis de 2002.

Esto se agravó con la Ley de Fortalecimiento Institucional del BHU, que restringía en su artículo 1 sus competencias, lo que “*sumado al alto nivel de morosidad de todas sus carteras, provocó la desaparición del crédito hipotecario de vivienda.*” (MVOTMA, 2005, p. 59).

Se detectan desde la nueva administración del MVOTMA tres períodos. En el primero, si bien se pretende aplicar una diversidad de instrumentos, se termina priorizando la compra de vivienda usada, generando una distorsión en el mercado de viviendas de bajo costo, por lo cual el monto del subsidio otorgado se volvió insuficiente. En el segundo, se optó por enfatizar la licitación para la construcción de complejos habitacionales de NBE o NBEM, con lo cual se volvió a trabajar sobre la oferta y no la demanda. En el tercero, afectado por los efectos de la crisis de 2002, se recupera el cooperativismo y “*...la innovación en programas que con la intencionalidad de una mejor utilización de los recursos existente den respuesta a la emergencia habitacional...*” (MVOTMA, 2005, p. 60). Durante este período además se constituyeron los “SIAV grupales¹”, por fuera de las reglas establecidas para el acceso, lo cual colaboró con el progresivo decaimiento en la confianza de la población en el SIAV.

En definitiva, se entiende que la generación en cada período de una oferta “casi única”, terminó orientando a los demandantes hacia ésta, sin tener en cuenta las distintas necesidades o perfiles de éstos. Además, se señala la paradoja constituida por una política supuestamente orientada a las necesidades de los más pobres y el avance constante durante todo el período de los asentamientos irregulares. Como consecuencia:

“... la focalización de la atención, la fragmentación que padeció el sistema de políticas y programas para dar respuesta a los problemas de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente; sumado a las situaciones de contexto, llevan hoy a la necesidad de generar una nueva política habitacional, proceso que recién se inicia y que probablemente trascienda el actual periodo de gobierno.” (MVOTMA, 2005, p. 61)

¹ Esto es, en vez de presentarse un núcleo familiar, como era previsto, se presentaban los miembros del mismo de forma individual, lo que permitía un acceso a un mayor subsidio.

Nudos estructurales y temas estratégicos para la nueva política de vivienda

En este diagnóstico de la situación de las políticas de vivienda legadas por las administraciones anteriores, se identifica una serie de factores estructurales de las mismas que se debían tener en cuenta y sobre los cuales se deberá incidir.

En primer lugar, la Ley de Vivienda de 1968 centraba el acceso a la vivienda en la existencia de una población asalariada, cuyo nivel de ingresos podía ser bajo pero era también estable, con capacidad de pago de las cuotas de los préstamos hipotecarios. Estos supuestos, señala MVOTMA (2005), habían sufrido un descalce con una realidad de exclusión social, informalidad y desregulación laboral, lo cual también impactaba en el financiamiento del FNV, derivado en gran parte de un impuesto a los trabajadores. Asimismo, la Ley daba vital importancia al repago de los préstamos, sin tener en cuenta, desde la visión del MVOTMA, las dinámicas relacionadas con la capacidad de pago y endeudamiento de las familias. Esta situación, al pasar el tiempo, se quiebra, evidenciando elevados niveles de morosidad, que “*casi se ha transformado en un planteo cultural*” (MVOTMA, 2005, p. 64). Esta inercia en la implementación y falta de capacidad de realizar ajustes no sólo afectó a los postulados de dicha Ley, sino que a toda la actuación del MVOTMA, y terminó por contradecir los objetivos originales del accionar.

En segundo lugar, la vivienda, si bien discursivamente se reconocía como un bien social y un derecho, constituía una mercancía, a la cual se accedía en el mercado.

En tercer lugar, las medidas de la política de vivienda anterior hacia la población de menores ingresos podían caracterizarse como productos pobres para pobres. Esto desembocó no en un alivio de dicha condición, sino que en la *guetización* de la misma, al no existir una integralidad de las políticas estatales de atención a la pobreza y la falta de comprensión de que la vivienda era apenas un inicio de un proceso de salida.

En cuarto lugar, a pesar de declaraciones de intención que abogaban otro camino, la insistencia en brindar soluciones habitacionales de interés social enfocando en la oferta y la construcción de vivienda nueva, al desconocer la demanda y los procesos de acceso informales a la vivienda, habría culminado siendo únicamente un subsidio a los constructores y no a las familias.

Como consecuencia de estos aspectos y los reseñados anteriormente, la conducción del MVOTMA establece en 2005 una serie de temas estratégicos a resolver:

- Los recursos, su disponibilidad y su gestión.
- El crédito y el sistema de financiamiento de la vivienda, en este marco, el papel del BHU.
- Los temas de los recuperos de los préstamos, los no pagos y las gestiones de cobro.
- El tema del rediseño de las políticas de viviendas para pasivos de menores ingresos del BPS.
- El tema de la propiedad del suelo, y su función socio-ambiental.
- El tema de la participación de los actores locales en la construcción de las políticas.
- El problema de la focalización de las políticas habitacionales hacia los sectores de más bajos recursos. (MVOTMA, 2005, p. 66)

Reforma institucional del sector vivienda

En base al diagnóstico presentado anteriormente por MVOTMA(2005), la primera prioridad para el primer gobierno de Vázquez (2005-2009), que ocupó prácticamente toda la estadía del Arq. Arana al frente del MVOTMA, fue poner la casa en orden, atendiendo al *default* del BHU y las fallas del sistema financiero del sector. Este proceso necesitó también de la reorientación de las políticas de vivienda (en el marco de una nueva matriz de políticas sociales en general) y del relacionamiento con los distintos actores relevantes.

De esta forma, según Magri, se fijaron tres metas principales:

“a) la mejora de la gestión institucional, la gestión de los recursos humanos y las relaciones intergubernamentales y socio-institucionales; b) el fortalecimiento de la política de vivienda, redimensionando el sentido del crédito hipotecario tratando de implementar un trade-off entre política social y actividad financiera; y c) la recuperación y posicionamiento del sector en el mercado inmobiliario.” (2010, p. 7).

Para apuntar a un sistema de créditos hipotecarios públicos saludable a mediano plazo, se realizó un rediseño y traspaso de competencias entre las instituciones del sector, a las que se le sumó la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como ejecutor de las políticas del MVOTMA. Este último se consolidó como el actor central del sistema, teniendo a su cargo el

diseño e implementación de los planes dirigidos a los distintos tipos de poblaciones, así como la coordinación de los demás actores públicos intervinientes, a través de la DINAVI. Se incorporó el PIAI (luego Programa de Mejoramiento de los Barrios) y se asumió el relacionamiento con las Cooperativas de Ayuda Mutua, a la vez que quedaba como administrador del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FONAVIU) como fuente para el otorgamiento de subsidios para soluciones habitacionales.

La ANV, por su parte, fue creada por la Ley n° 18.125 de 2007 como un servicio descentralizado con los cometidos de actuar de acuerdo a lo dispuesto en los Planes Quinquenales de Vivienda y Ordenamiento Territorial y por el MVOTMA, pudiendo administrar activos derivados de créditos. La Ley la habilita, entre otras, a formular y ejecutar programas de vivienda propios, a la vez que a dar ejecución a los que provengan del MVOTMA; asistir técnica y logísticamente, o brindar asesoría a organismos públicos (en especial al MVOTMA) en la formulación e implementación de la política de vivienda y ordenamiento territorial; construir y gestionar fondos de inversión y fideicomisos, así como sistemas de seguro de crédito hipotecario, fondos de garantías; gestionar carteras de créditos provenientes de operaciones financieras destinadas a la vivienda, tanto propias como de terceros (dentro de las que se incluye la recuperación de las carteras del BHU). Con atribuciones de tan variada índole buscaba:

“Por un lado, dar respuesta efectiva a problemas del stock habitacional público de larga data y por otro, elaborar y poner en práctica nuevas formas de gestión de política habitacional, así como desarrollar instrumentos financieros que viabilicen los emprendimientos público - privados en el mercado inmobiliario y que estimulen la oferta de créditos hipotecarios accesibles a sectores de ingresos medios”
(MVOTMA, 2010, p. 9).

En cuanto al BHU, se lo colocó firmemente dentro del sistema bancario, enfocándose en dicho rol y dejando de lado la dualidad anterior, que le asignaba un fin social. Atrás quedaron los subsidios implícitos en las bajas tasas de interés aplicadas por el banco. La concepción fue la de permitir el ingreso del Estado en el mercado, de forma equilibrada con el sector privado, compitiendo y complementando a éste. Para lograr la competitividad del BHU se realizaron distintas reformas, como ser la mejora en las prácticas a través del Sistema Integral del Gestión de Riesgos, la modernización de la operativa de carteras de clientes, créditos e

inmuebles mediante el Sistema Integral de Gestión Bancaria, mejoras en los sistemas de gestión interna y la supervisión del MEF y MVOTMA (Magri, 2010).

Este primer período de reformas institucionales no fue particularmente fecundo en cuanto a otorgamiento de soluciones habitacionales, como muestra el cuadro 8, e incluso Nahoum afirmaba que:”...la vivienda no podía ser una prioridad en ese momento y que el período se dedicaría a reconstruir el aparato institucional para dejar la casa en orden, a efectos de, en un segundo período del FA, atacar el problema de fondo.” (s/f). En este marco, se continuó en cierta forma con el accionar de los períodos anteriores, con el MVOTMA encargado de atender a la población con ingresos mensuales menores a 30 UR y el BHU a la demanda solvente, aunque con el agregado del BROU, que ingresa en el segmento de créditos hipotecarios en competencia con éste y el sector privado.

Sin embargo, se decidió terminar con la construcción de NBE, duramente cuestionada en el sentido de que constituían viviendas pobres para pobres, con muy limitada superficie construida, mala calidad en la construcción y situadas en barrios periféricos, carentes de servicios, fomentando la segregación habitacional. Asimismo, se habilitaron líneas de garantías de alquiler, a través de un Fondo de Garantías de Alquileres (Bica, 2012). Se pretendió de esta forma que quienes no podían acceder a la compra de una vivienda y tampoco contaran con el dinero para el depósito de la garantía de alquiler pudieran obtener una solución habitacional.

Cuadro 8: Actividad del sector público de la vivienda, período 2006-2007, por unidades de vivienda y según modalidades

| | MVOTMA | BHU | MEVIR | PIAI | Cooperativas | Total |
|-----------------------|--------|-------|-------|-------|--------------|--------|
| Viviendas construidas | 523 | 958 | 762 | 1.924 | 563 | 4.730 |
| Viviendas en proceso | 1.600 | | | 3.353 | | 4.953 |
| Nuevos contratos | | | s/d | | 1.486 | 1.486 |
| Garantía alquileres | 6.325 | | | | | 6.325 |
| Compra viv. usada | | 300 | | | | 300 |
| Alquiler c/ leasing | | 500 | | | | 500 |
| Viv. sin terminar | 829 | | | | 607 | 1.436 |
| Total | 9.277 | 1.758 | 762 | 5.277 | 2.656 | 19.730 |

Fuente: Magri (2010).

Este enfoque en las reformas institucionales llevó a la aparición de críticas dentro del partido de gobierno, la oposición y actores sociales. Según Magri, “*El clima de irresolución que*

envolvía la operativa del sector inquietó a la fuerza política frenteamplista porque no respondía a los objetivos sociales del programa de gobierno no sólo en volumen sino en orientación acerca del rol distribuidor del Estado.” (2010, p. 11). En virtud de dicha percepción, luego de un cambio en la conducción del MVOTMA a principios de 2008, el énfasis pasó a ser la ejecución de medidas que permitieran el acceso a las soluciones habitacionales.

Con la entrada del Ministro Colacce y considerando que la casa estaba en orden, el MVOTMA desarrolló una serie de planes, detallados en el cuadro 9.

Cuadro 9: Planes del MVOTMA, 2008-2009 y características

| Plan | Características de las acciones |
|---|---|
| Subsidios por ingreso | Se mantuvo el mecanismo original introducido con la reforma de los 90s, introduciendo como indicador la composición familiar en tanto número y jefatura del hogar. El subsidio a la cuota es aplicable a distintos programas de vivienda |
| Vivienda nueva | Se implementaron planes de finalización de obra pendientes desde la década anterior destinadas a franjas de ingreso menores a 30 UR. |
| Cooperativas de Ayuda Mutua | Se logró reformular la relación con los grupos organizados (FUCVAM, FECOVI y otras) reestructurando la deuda y el sistema de pago de cuotas. Se reguló en cuanto a derechos y obligaciones de los grupos cooperativos elaborando nuevos reglamentos de préstamos y cuotas de pago. |
| Compra de vivienda usada, ampliación y refacción y alquileres | Se otorgaron 1650 créditos de compra y 9600 para reforma. Se impulsó el sistema de garantía de alquiler para trabajadores públicos y privados con ingresos de hasta \$U 37.600. Se establecieron beneficios para mujeres en situación de violencia doméstica, estudiantes del interior y para contratos en deuda con privados con garantía de alquiler por el Ministerio. |

Fuente: elaborado en base a Magri (2010).

Por otra parte, la ANV se hizo cargo de las carteras incobrables del BHU (40.000), ingresando a un sistema de fideicomisos bajo la supervisión del MVOTMA y el MEF que contó con 8.000 cuentas de crédito y 15.000 de compradores promitentes, además de realizar

estudios de viabilidad y control de obra con las Cooperativas de Ayuda Mutua, para construir 5.960 viviendas (Magri, 2010).

El BHU, operando tasas y plazos dentro de la competencia en el mercado financiero de créditos hipotecarios e incorporando algunos nuevos instrumentos, concedió en el período 2.800 créditos, lo cual se sumó al accionar del BROU en el mismo segmento. En definitiva, más del 70% de la oferta de soluciones habitacionales del primer gobierno del Frente Amplio se realizó en 2008-2009, de acuerdo a Magri (2010).

En última instancia, el total de soluciones habitacionales proporcionadas por el sistema público en el período, aún con la inclusión del PIAI y la entrada del BROU en el segmento, fue de 50.885, cuando en el período 2000-2004, aun contemplando las restricciones fiscales derivadas de la crisis de 2002, habían sido 43.455, situación que se había diagnosticado como insuficiente dado que apenas cubría el 50% de la demanda.

Cuadro 10: Ejecución 2005-2009, programas públicos (marzo 2005- marzo 2010)

| | Programa | Soluciones habitacionales |
|-----------------------------------|---|---------------------------|
| MVOTMA - ANV | | |
| CONSTRUCCIÓN VIVIENDA | Construcción MVTOMA (2,3 y 4 dorm) | 2.294 |
| | MEVIR | 4.775 |
| | Cooperativas | 5.531 |
| | Convenio MVOTMA - IM | 2.379 |
| | SIAV - NBE | 3.024 |
| | Viviendas por autoconstrucción asistida y urbanización | 402 |
| | Viviendas realojadas - PIAI | 802 |
| | <u>Total construcción vivienda nueva para activos</u> | 19.207 |
| | Vivienda para pasivos | 1.251 |
| | <u>Total producción de vivienda</u> | <u>20.458</u> |
| REPARACION S' TOCK Y ADQ. MERCADO | Subsidio para compra viv usada (ingr < 30 ur) | 7 |
| | Subsidio para compra viv usada (ingr > 30 ur) | 382 |
| | Crédito compra vivienda usada | 1.112 |
| | <u>Total adquisición en el mercado</u> | 1.501 |
| | CREDIMAT | 11.409 |
| | Préstamos mantenimiento, refacción y ampliación | 279 |
| | Convenio intendencias - refacción y mantenimiento / rehabilitación urbana | 1.274 |
| | Refacción viviendas vacías y préstamo para compra - ANV | 1.000 |
| | Refacción y comercialización esqueletos edificios - ANV | 2.000 |

| | | |
|-----------------------------|---|---------------|
| | <u>Total reparación y ampliación de stock</u> | 15.962 |
| | Fondo de garantía de alquileres | 1.546 |
| | Subsidio de alquileres para estudiantes interior | 100 |
| | Subsidio de alquileres mujeres en situación vd o emergencia crítica | 20 |
| | Subsidio alquiler vivienda para pasivos | 35 |
| | Viviendas transitorias para población en situación de emergencia | 905 |
| | <u>Total garantía y subsidio de alquileres</u> | 2.606 |
| | Sub total _ soluciones habitacionales | 20.069 |
| | <u>Total producción y soluciones habitacionales</u> | 40.527 |
| URBANO | MEJORAMIENTO BARRIAL -PIAI HOGARES DIRECTAMENTE BENEFICIADOS | 6.974 |
| | Urbanización de tierras hogares directamente beneficiados | 1.300 |
| BHU | | |
| | Producción de viviendas | 907 |
| | Prestamos individuales | 232 |
| | Total Hogares Beneficiados BHU | 1.139 |
| BROU | | |
| | Préstamos hipotecarios | 945 |
| TOTAL SECTOR PÚBLICO | | 50.885 |

Fuente: elaborado en base a MVOTMA (2010).

Segundo Plan Quinquenal

El Plan Quinquenal del segundo gobierno del FA, analizando la situación al final del quinquenio 2005-2009 y las necesidades legadas del mismo, definió como líneas estratégicas el trabajo en torno al Plan Nacional de Relocalización (referido a áreas inundables y contaminadas), la rehabilitación y consolidación urbano-habitacional, las nuevas urbanizaciones y la vivienda de interés social (VIS), tanto mediante un Plan Nacional de Alquileres para VIS como a través de incentivos a la construcción privada de las mismas.

En sus acciones para facilitar el acceso a soluciones habitacionales, el MVOTMA se orientó, una vez más, a los grupos de menores ingresos, de forma tal que el 62% de las familias que recibieron soluciones a través del FNV estaban en el primer y segundo quintiles de ingreso de la distribución (MVOTMA, 2015).

El cuadro 11 muestra que, al final del período, se habían brindado 46.316 soluciones, de las cuales 25.319 se trató de construcción de vivienda nueva, 9.789 de acciones sobre el stock de vivienda existente (ampliación, mejora, etc.) y 11.208 fueron referidas a distintas políticas sobre el acceso a vivienda para alquiler.

Cuadro 11: Producción habitacional 2010-2014

| Producto | Terminados o en ejecución |
|-------------------------|----------------------------------|
| Vivienda nueva | 25.319 |
| Acciones sobre el stock | 9.789 |
| Alquileres | 11.208 |
| Total 2010-2014 | 46.316 |

Fuente: MVOTMA (2015).

El Plan Nacional de Relocalización, primero de los lineamientos estratégicos del Plan Quinquenal del período 2010-2014, tuvo como objetivo principal revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial vinculados a áreas urbanas inundables o contaminadas, relocalizando a quienes vivían en dichas zonas, trabajándose conjuntamente entre la DINAVI, la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), el PMB y con los Gobiernos Departamentales, quienes debían asegurar que los territorios relocalizados no fueran nuevamente habitados. El Plan no sólo proporcionó acceso a una solución habitacional en terrenos más adecuados, sino que se trabajó de forma coordinada con otros organismos del Estado para dar una solución integral, que incluyera mayores oportunidades laborales formales, acceso a educación, gestión de actividades de riesgo, etc. Al terminar en periodo se había realojado o estaban en proceso de realojo 2.776 núcleos familiares (cuadro 12).

Cuadro 12: Convenios de relocalización completados y en proceso a febrero 2015

| Departamento | Terminadas | En proceso |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|
| Realojos terminados en 2010 | 332 | |
| Artigas | 3 | 49 |
| Canelones | 121 | 244 |
| Colonia | 0 | 270 |
| Florida | 52 | 52 |
| Maldonado | 0 | 332 |
| Montevideo | 361 | 571 |
| Paysandú | 11 | 112 |
| Rivera | 45 | 48 |
| Rocha | 10 | 0 |
| Salto | 120 | 0 |
| Tacuarembó | 0 | 43 |

| | | |
|-------|-------|-------|
| Total | 1.055 | 1.721 |
|-------|-------|-------|

Fuente: elaborado en base a MVOTMA (2015).

El Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano – Habitacional, por su parte, constituyó la segunda línea estratégica, con el fin de “*alcanzar el objetivo de la integración social en el territorio, como escenario de la pluralidad.*” (MVOTMA, 2015, p: 140). Buscó facilitar el acceso a una mejor solución habitacional a través de la adquisición o construcción de viviendas o la mejora del stock existente. El Plan ofreció un menú de opciones que incluyó financiamiento a cooperativas, adquisición de vivienda nueva a través el MVOTMA, viviendas para pasivos del BPS, préstamos para compra de vivienda, facilidades para la autoconstrucción en terrenos privados y públicos y proyectos territoriales (MVOTMA, 2015, p:22).

Cuadro 13: Líneas de acción del Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano - Habitacional

| | Financiadas | | Terminadas | | En obra dic 2014 | |
|--------------|-------------|--------------|------------|--------------|------------------|--------------|
| | Viviendas | Cooperativas | Viviendas | Cooperativas | Viviendas | Cooperativas |
| Cooperativas | 9.697 | 300 | 3.707 | 106 | 5.198 | 151 |

| | Terminadas | En obra feb 2015 |
|--------------------------------------|------------|------------------|
| Vivienda nueva construida por MVOTMA | 2.558 | 243 |
| Viviendas para pasivos BPS | 795 | 200 |
| Autoconstrucción en terreno privado | 90 | 630 |

| Préstamos compra vivienda usada | Escriturados | Adjudicados por sorteo |
|---------------------------------|--------------|------------------------|
| 2011 | 191 | 433 |
| 2014 | 192 | 500 |

| Departamento | Construcción de vivienda nueva | | | Mejora, ampliación o refacción de viviendas | | |
|--------------|--------------------------------|------------|--------------|---|------------|--------------|
| | Convenios | Terminadas | En ejecución | Convenios | Terminadas | En ejecución |
| Artigas | 1 | 74 | | 1 | 51 | 224 |
| Canelones | | | | 2 | 39 | 121 |

| | | | | | | |
|----------------|----|-----|-------|----|-------|-------|
| Cerro Largo | 4 | 47 | 110 | 1 | 55 | 5 |
| Colonia | 1 | 30 | | 2 | 197 | 9 |
| Flores | | | | 4 | 42 | 129 |
| Florida | | | | 3 | 120 | 75 |
| Lavalleja | | | | 1 | 38 | 82 |
| Maldonado | 5 | 15 | 334 | 1 | 191 | 19 |
| Montevideo | 4 | 80 | 295 | 1 | 149 | 518 |
| Paysandú | 6 | 74 | 184 | 5 | 173 | 251 |
| Río Negro | 3 | 66 | 41 | 1 | 18 | 0 |
| Rivera | 1 | 21 | 47 | | | |
| Rocha | | | | 2 | 161 | 275 |
| Salto | 2 | 72 | | 3 | 38 | 162 |
| San José | 1 | 24 | | | | |
| Soriano | 1 | 47 | | 1 | 5 | 145 |
| Tacuarembó | 1 | 23 | | | | |
| Treinta y Tres | 1 | 25 | | 2 | 200 | 180 |
| Total | 30 | 303 | 1.306 | 30 | 1.477 | 2.195 |

Fuente: elaborado en base a MVOTMA (2015)

La atención de la demanda a nivel territorial dentro del Plan de Rehabilitación adoptó una diversidad de modalidades, de acuerdo a la heterogeneidad de los distintos territorios, realizándose convenios con Intendencias, Municipios y Mesas Interinstitucionales, actores más en contacto con las necesidades locales. En los convenios con las Intendencias, se trabajó de forma cogestionada, con las primeras aportando la tierra y la gestión de la obra y el MVOTMA los materiales y asistencia técnica. Los proyectos que tuvieron su génesis en las Mesas Interinstitucionales presentaron mayor heterogeneidad, ya que contemplaron “...la participación con mayor o menor intensidad del conjunto de los actores institucionales locales y las posibilidades concretas de gestión articulada. Desde la reparación y acondicionamiento de salones comunales para recuperarlos al uso comunitario asegurando la consiguiente gestión y sustentabilidad de servicios, hasta las intervenciones integrales en

barrios precarizados donde la mejora habitacional se complementó con prestaciones sociales².” (MVOTMA, 2015, p. 34), lo que llevó a importantes aprendizajes en el trabajo interinstitucional.

El Plan Nuevas Urbanizaciones, cuyo propósito es contribuir al crecimiento planificado de las ciudades (MVOTMA, 2015), se orientó a habilitar localizaciones para la construcción de vivienda de interés social (VIS) y asegurar la existencia de servicios en las mismas. Se trabajó en el desarrollo de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social, evaluándose inmuebles públicos en desuso que pudieran ser utilizados por los distintos programas de vivienda.

La Política Nacional de Alquileres para Viviendas de Interés Social se estableció bajo el razonamiento que el alquiler constituía una solución de rápida concreción que podía ser adecuada para determinados sectores de la población que no estaban en condiciones de adquirir o construir una vivienda propia. El acceso y la permanencia en la vivienda se buscó facilitar a través de diversos instrumentos: garantía de alquiler para familias, hogares unipersonales y grupos de jóvenes; garantía de alquiler subsidiado para hogares que requiriesen una solución transitoria por motivos socioeconómicos, de género o edad³; impulso a la inversión privada en viviendas para alquiler.

El acceso a soluciones habitacionales para la población en localidades menores a 5.000 personas y áreas rurales se realizó a través del MEVIR, que además fue reformulado, y llevó adelante estudios de demanda territoriales para adaptar mejor la oferta a las necesidades de las distintas regiones.

El impulso a la inversión privada en VIS se concreta a través de la ley n° 18.795 de 2011, que establece un régimen de beneficios tributarios para proyectos de inversión

“...vinculados a la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles con destino a la vivienda de interés social, tanto en el caso en que los referidos inmuebles tengan por destino la enajenación, como cuando se

²Se trabajó conjuntamente con programas como Uruguay Crece Contigo, Cercanías, Jóvenes en Red, egreso de INAU, etc., enmarcando la política de vivienda en las políticas sociales públicas general.

³Incluyendo un convenio con el Ministerio de Relaciones Exteriores para jóvenes que retornaban al país; con INAU, para fortalecer la integración a la trama socio-barrial de hogares vinculados a la institución; con MIDES-INJU e INAU para la promoción del egreso de jóvenes con privación de libertad en INAU; con MIDES-INMUJERES para subsidiar el alquiler a mujeres en procesos de salida de situaciones de violencia doméstica, etc.

destinen al arrendamiento o al arrendamiento con opción a compra.”(Ley n° 18.795, 2011, p.1).

Desde ese momento y hasta octubre 2014 (cuadro 14), la ANV reportaba el ingreso de 381 proyectos VIS, de los cuales 355 se mantenían activos (93%) e incluían 12.084 viviendas. A esa fecha, ya se habían promovido 305 de esos 355, que correspondían a 9.522 viviendas para venta y alquiler. Casi siete de cada diez se encontraban localizados en Montevideo y una quinta parte en Maldonado. Principalmente se trató, de acuerdo a ANV (2015) de obras nuevas (75%, 94% de las VIS totales), mientras que un 21% fueron propuestas de reciclaje (4% de las VIS) y 4% se trató de ampliaciones, refacciones y finalizaciones de obras inconclusas (2% de las VIS).

Cuadro 14: Proyectos VIS en actividad, octubre 2014.

| Departamento | Proyectos | Total VIS | Participación en el total |
|----------------------|------------------|------------------|----------------------------------|
| Canelones | 29 | 402 | 3,3% |
| Cerro Largo | 2 | 28 | 0,2% |
| Colonia | 8 | 117 | 1,0% |
| Durazno | 2 | 28 | 0,2% |
| Florida | 5 | 28 | 0,2% |
| Maldonado | 34 | 2.571 | 21,3% |
| Montevideo | 255 | 8.411 | 69,6% |
| Paysandú | 7 | 131 | 1,1% |
| Rocha | 3 | 132 | 1,1% |
| Salto | 2 | 114 | 0,9% |
| San José | 2 | 6 | 0,0% |
| Soriano | 5 | 46 | 0,4% |
| Tacuarembó | 1 | 70 | 0,6% |
| Total general | 355 | 12.084 | 100,0% |

Fuente: elaborado en base a ANV (2015).

Además de los incentivos a la inversión privada, se instituyó el Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI), para actuar como garantía parcial –durante la etapa de construcción y los primeros momentos de la comercialización– de los créditos otorgados por el sistema hipotecario para financiación de emprendimientos pequeños y medianos dirigidos a construir VIS. Esta garantía cubría montos entre US\$ 30.000 y 300.000, y hasta el 50% del préstamo recibido. Sin embargo, según MVOTMA (2015), “*Este instrumento no ha alcanzado aún la demanda esperada.*”(p. 73).

Junto con estas medidas de incentivo de la oferta privada, se tomaron medidas para facilitar a la población el acceso a la vivienda. El Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FOGACH) se creó para otorgar garantías parciales a personas físicas que facilitaran la obtención de créditos (a través de las instituciones financieras adheridas expresamente en el MVOTMA) con el destino de adquirir una única vivienda económica o mediana. A través del FOGACH se disminuyó el requerimiento de ahorro previo a un 10% del bien. De esta forma se beneficiaba a familias que no tienen capacidad de ahorro pero sí podían hacerse cargo de las amortizaciones del préstamo. Asimismo, bajo ciertas condiciones era posible para la familia acceder a un subsidio complementario de la cuota de hasta el 50%, a través del FNV.

Plan “Juntos”

El Plan de Emergencia Socio-Habitacional Juntos se creó a través del Decreto del Poder Ejecutivo n° 171/010 del 31 de mayo de 2010 y la Ley n° 18.829:

“(Declaración de emergencia. Interés general).- Declárase la emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema, consecuencia del deterioro socioeconómico de sectores de la población y de la falta de oportunidades de acceso a la vivienda y hábitat digno. [...]... declárase de interés general la ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos“(Ley n° 18.829, 2010, p.1).

Se estima que alrededor de 15.000 (6.733 en Montevideo, 8.953 en el resto del país) se encontraban en dicha situación de vulnerabilidad extrema, y se fijan como principales objetivos el abordaje de “*la problemática de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación.*” (Ley n° 18.829, 2010, p.1). El Plan Juntos debe aportar a la mejora del hábitat y vivienda, fortalecer la aplicación de

las políticas sociales en el territorio, articulando aportes solidarios de actores públicos y privados.

Para su financiamiento se crea el Fondo Nacional del Plan Juntos (FONAP), que se conforma principalmente a partir de donaciones y legados, transferencias de otros organismos públicos, convenios con personas públicas o privadas y partidas presupuestales asignadas por la ley.

El Plan opera en 24 áreas de intervención en Montevideo y el Área Metropolitana y en 16 localidades del Interior del país y tiene, para la búsqueda de los objetivos fijados por la Ley, dos grandes líneas de acción. La primera se centra en el trabajo sobre la vivienda y el hábitat, y abarca tanto mejoras en el mismo como el “*apoyo a la generación de nueva oferta para el hábitat.*” (Ley n° 18.829, 2010, p.1). Entre tanto, su segunda línea de acción se basa en el apoyo a la implementación de las políticas sociales, a través de la promoción de la gestión social participativa, programas de inserción laboral y la ampliación en cobertura y acceso de las políticas.

El Plan Compra de Vivienda Nueva

Como se señaló en la sección anterior, uno de los pilares de la concepción de la política de vivienda de los gobiernos del FA a partir de 2005 es la necesidad de un apoyo estatal, ya sea bajo una modalidad de préstamo o de subsidio, que se adecue a las necesidades socioeconómicas de las familias que componen la demanda de soluciones habitacionales. Esto debía hacerse sin afectar el producto a ser entregado en calidad o localización.

Dentro de estas líneas, se apela al subsidio de la cuota como instrumento capaz de adaptarse a los distintos cambios en la familia (ciclo de vida, movilidad socioeconómica) a lo largo del período de repago de un préstamo hipotecario. Asimismo, se buscó trabajar para mitigar la segregación residencial a través de una adecuada localización de las soluciones, yendo hacia la inclusión socio-territorial (MVOTMA, 2010).

Enmarcado en esta concepción, el programa Compra de Vivienda Nueva (CVN) busca mejorar el acceso a la vivienda propia para hogares con (relativamente) bajos recursos que tengan menores de 18 años o discapacitados en su núcleo familiar, a través de un subsidio a la compra. Aparte de este requisito sobre la integración del hogar, se exigen algunos ítems vinculados con la capacidad de pago y el ahorro previo de los hogares. Para Montevideo, el ingreso del hogar debe estar entre las 12 y las 60 UR y debe contar con un ahorro del 10% del valor del inmueble, mientras que en el Interior del país los valores cambian a 15-60 UR y 8% de ahorro previo. El subsidio otorgado varía según la capacidad de pago del destinatario, y en ningún caso los pagos mensuales, que forman parte de una hipoteca a 25 años, pueden superar el 25% del ingreso del hogar.

A diferencia de programas de vivienda nueva en períodos anteriores, que recurrían a un registro de prelación de familias postuladas (genéricamente) para compra de vivienda, el CVN trabaja con postulaciones por llamado. De esta forma se trabaja sobre el problema de la segregación residencial, a la vez que se asegura una mayor transparencia en los procedimientos. El MVOTMA publica los detalles de las unidades disponibles en cada edificio y hace un llamado a postulaciones. Una vez cerrado el período de postulación, se chequea la elegibilidad de los núcleos presentados y se procede a un sorteo entre los mismos de las unidades disponibles.

Además de la adjudicación de la vivienda, el MVOTMA incluye actividades socioeducativas tanto individuales como grupales con los hogares ganadores sobre el uso y conservación de la casa, el correcto aprovechamiento de los espacios comunes y el relacionamiento con vecinos, para propender al mejor aprovechamiento y las mejores condiciones de uso de las unidades.

Demanda potencial del CVN y desarrollo del programa

Según datos de la ECH 2016, alrededor del 43% de los hogares del país urbano no eran dueños de la vivienda en la que residen, de los cuales algo más de la mitad eran ocupantes, bajo distintas modalidades. Estos niveles se mantienen al hacer el cálculo para el período 2010-2015 con la misma fuente.

Cuadro 15: Tenencia de la vivienda, ECH 2016

| | 2016 | |
|--|-----------|-------|
| | N | % |
| Propietario de la vivienda y el terreno y los está pagando | 94.285 | 7,6 |
| Propietario de la vivienda y el terreno y ya los pagó | 541.804 | 43,9 |
| Propietario solamente de la vivienda y la está pagando | 2.027 | 0,2 |
| Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó | 69.537 | 5,6 |
| Inquilino o arrendatario de la vivienda | 245.062 | 19,9 |
| Ocupante con relación de dependencia | 15.480 | 1,3 |
| Ocupante gratuito (se lo permite el BPS) | 8.919 | 0,7 |
| Ocupante gratuito (se lo permite un particular) | 236.752 | 19,2 |
| Ocupante sin permiso del propietario | 13.242 | 1,1 |
| Miembro de cooperativa de vivienda | 7.098 | 0,6 |
| Total | 1.234.206 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2016INE.

El CVN apunta a trabajar en una franja específica dentro de estos hogares, delimitada por la doble condicionalidad de ingresos e integración del núcleo mencionada anteriormente, así como por un ahorro mínimo. Si bien no es posible capturar esta última dimensión, ni la de personas con discapacidad en el hogar, el cuadro siguiente estima la demanda potencial en términos de hogares que cumplen con los niveles de ingreso solicitados y la existencia de menores de 18 en el hogar. La misma abarca, para cada uno de los años considerados, un porcentaje por encima del 25% del total de arrendatarios u ocupantes.

Cuadro 16: Demanda potencial parcial CVN, 2010-2016

| | Demanda potencial |
|------|-------------------|
| | % |
| 2010 | 29 |
| 2011 | 26,9 |
| 2012 | 27,4 |
| 2013 | 28,3 |
| 2014 | 27,1 |
| 2015 | 28,2 |
| 2016 | 28,8 |

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2010-2016

Sin ignorar lo parcial de los cálculos, resulta de los mismos que existió durante el período 2010-2016 de primera aplicación del CVN una demanda potencial que excede la capacidad del programa de brindar soluciones, por lo cual la asignación en base a sorteo de las unidades aparece como una forma apropiada de resolver un problema de sobre demanda y necesidad de transparencia.

El Programa Compra de Vivienda Nueva en 2008-2016

En el período considerado (2008 a mayo de 2016) se abrieron 345 llamados y se asignaron 1860 unidades. De esos llamados hubo 186 que fueron competitivos (hubo más postulantes que departamentos a distribuir). En los sorteos competitivos se asignaron 1248 unidades habitacionales de las que fueron finalmente ocupadas 1098.

Cuadro 17: Soluciones habitacionales en llamados sorteados, 2008-2016

| Año del sorteo | Ganadores de Unidades | Ocupantes de Unidades |
|----------------|-----------------------|-----------------------|
| 2009 | 203 | 186 |
| 2010 | 147 | 122 |
| 2011 | 346 | 328 |
| 2012 | 305 | 270 |
| 2013 | 136 | 107 |
| 2014 | 28 | 21 |
| 2015 | 77 | 60 |
| 2016 | 6 | 4 |
| Total | 1.248 | 1.098 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

Como se aprecia en el cuadro 18, la mayoría relativa de los llamados abiertos en el período tenían por objeto edificios situados en Montevideo, departamento que al final del período acumula el 55,1% del total de los llamados en el período, mientras que otros departamentos tienen un peso relativamente importante en algunos momentos, pero disminuyen en otros (Canelones, Salto o Paysandú).

Cuadro 18: Llamados abiertos por departamento, 2008-2016

| | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | Total | |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|------|------|------|-----|-------|------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Artigas | 0 | 0,0 | 3 | 3,9 | 2 | 3,6 | 1 | 1,3 | 2 | 3,8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 8 | 2,3 |
| Canelones | 0 | 0,0 | 10 | 13,2 | 8 | 14,3 | 8 | 10,1 | 7 | 13,5 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 33 | 9,6 |
| Colonia | 0 | 0,0 | 6 | 7,9 | 1 | 1,8 | 1 | 1,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 8 | 2,3 |
| Durazno | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 2 | 8,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 2 | 0,6 |
| Flores | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 2 | 3,6 | 1 | 1,3 | 2 | 3,8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 5 | 1,4 |
| Lavalleja | 2 | 6,5 | 6 | 7,9 | 2 | 3,6 | 3 | 3,8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 13 | 3,8 |
| Maldonado | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 3 | 5,4 | 5 | 6,3 | 0 | 0,0 | 3 | 12,5 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 11 | 3,2 |
| Montevideo | 29 | 93,5 | 28 | 36,8 | 24 | 42,9 | 41 | 51,9 | 30 | 57,7 | 12 | 50,0 | 14 | 100 | 10 | 90,9 | 2 | 100 | 190 | 55,1 |
| Paysandú | 0 | 0,0 | 5 | 6,6 | 1 | 1,8 | 4 | 5,1 | 7 | 13,5 | 3 | 12,5 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 20 | 5,8 |
| Río negro | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 3 | 5,4 | 1 | 1,3 | 1 | 1,9 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 5 | 1,4 |
| Rivera | 0 | 0,0 | 1 | 1,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1 | 4,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 2 | 0,6 |
| Salto | 0 | 0,0 | 9 | 11,8 | 3 | 5,4 | 9 | 11,4 | 2 | 3,8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 23 | 6,7 |
| San José | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 3 | 12,5 | 0 | 0,0 | 1 | 9,1 | 0 | 0,0 | 4 | 1,2 |
| Soriano | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 3 | 5,4 | 1 | 1,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 4 | 1,2 |
| Tacuarembó | 0 | 0,0 | 5 | 6,6 | 2 | 3,6 | 3 | 3,8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 10 | 2,9 |
| Treinta y tres | 0 | 0,0 | 3 | 3,9 | 2 | 3,6 | 1 | 1,3 | 1 | 1,9 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 7 | 2,0 |
| Total | 31 | 100 | 76 | 100 | 56 | 100 | 79 | 100 | 52 | 100 | 24 | 100 | 14 | 100 | 11 | 100 | 2 | 100 | 345 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

Los cuadros 19 y 20 presentan las postulaciones por año y por región. Como se observa, 2011 y 2012 fueron los años con mayor cantidad de postulantes y la gran mayoría era de Montevideo.

Cuadro 19: Postulaciones por año, 2008-2016.

| | No asignado | Asignado | Total |
|-------|-------------|----------|-------|
| 2008 | 877 | 246 | 1.123 |
| 2009 | 448 | 361 | 809 |
| 2010 | 464 | 265 | 729 |
| 2011 | 1.540 | 486 | 2.026 |
| 2012 | 1.429 | 290 | 1.719 |
| 2013 | 651 | 111 | 762 |
| 2014 | 1.018 | 77 | 1.095 |
| 2015 | 195 | 22 | 217 |
| 2016 | 44 | 2 | 46 |
| Total | 6.666 | 1.860 | 8.526 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

Cuadro 20: Postulaciones por región, 2008-2016.

| | No asignado | | Asignado | | Total | |
|------------|-------------|----|----------|----|-------|-----|
| | N | % | N | % | N | % |
| Montevideo | 5.948 | 84 | 1.102 | 16 | 7.050 | 100 |
| Interior | 693 | 48 | 748 | 52 | 1.441 | 100 |
| Sin dato | 25 | 71 | 10 | 29 | 35 | 100 |
| Total | 6.666 | 68 | 1.860 | 32 | 8.526 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

A continuación se realiza un análisis de las familias que postulan al programa y se presentan resultados desagregados entre familias a las que se les asignó el subsidio y familias que no lo obtuvieron. La caracterización se realiza entre familias elegibles (aquellas que cumplieron con los requisitos al momento de postular). El cuadro a continuación da cuenta que 5.402 familias se postularon al menos una vez en llamados del programa. De este número, a 1.441 (un 27%) se le asignó un apartamento a cuota subsidiada. En promedio, las familias postulan a 1,6 llamados y las que postularon en más oportunidades lo hicieron en 10 ocasiones. Entre las familias que salieron asignadas se inscribieron en promedio 1,4 vez y como máximo 4 veces. Entre los perdedores el promedio es de casi dos veces (1,7) y 10 veces como máximo. Por lo tanto, la re-postulación es frecuente.

Cuadro 21: Familias y número de postulaciones, 2008-2016.

| | N | Promedio de postulaciones por familia | Máximo de postulaciones por familia |
|-------------|-------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| No asignado | 3.961 | 1,7 | 10 |
| Asignado | 1.441 | 1,4 | 9 |
| Total | 5.402 | 1,6 | 10 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

Como se observa en el Cuadro 22, se registran disparidades significativas en el número de familias asignadas y no asignadas por departamento, respecto al promedio para todo el país. Los llamados en Montevideo son los que tienen mayor porcentaje de familias no asignadas respecto al total de postuladas en llamados del departamento. Esto refiere a la existencia de llamados en donde el número de postulados es muy grande en relación a las unidades que se distribuyen.

Cuadro 22: Familias postulantes según región de residencia, 2008-2016.

| | No asignado | | Asignado | | Total | |
|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Montevideo | 3.378 | 82,0 | 742 | 18,0 | 4120 | 100 |
| Interior | 560 | 44,8 | 690 | 55,2 | 1250 | 100 |
| Sin dato | 23 | 71,9 | 9 | 28,1 | 32 | 100 |
| Total | 3.961 | 73,3 | 1.441 | 26,7 | 5.402 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

En promedio, las familias postulantes tenían tres integrantes (3,1) e incluían más de un menor de edad (1,4). De las 5402 familias que se inscribieron a llamados, 215 incluían alguna persona discapacitada. Además, más de la mitad de las familias tenían una mujer por jefa de hogar (56,6%, algo menor entre los que recibieron la asignación) y un 53,8% se trataba de hogares monoparentales. La edad promedio de las jefas y jefes de hogar postulantes fue de 37 años. En cuanto al perfil de postulantes que fueron beneficiados en el sorteo, parece claro que la demanda de familias con personas discapacitadas quedó bastante insatisfecha. Algo menos de cuatro de cada diez postulantes de este grupo (37,7%) recibieron una vivienda.

Cuadro 23: Características de los hogares postulantes, 2008-2016.

| | Total de integrantes | Total de integrantes menores de 18 | Familias con personas discapacitadas | | Hogares con jefatura femenina | Hogares monoparentales | Edad jefe de hogar |
|--------------|----------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------|-------------------------------|------------------------|--------------------|
| | Media | Media | N | % | % | % | Media |
| No asignado | 2,9 | 1,3 | 134 | 62,3 | 59,7 | 55,8 | 37,1 |
| Asignado | 3,6 | 1,7 | 81 | 37,7 | 49,2 | 49,1 | 36,4 |
| Total | 3,1 | 1,4 | 215 | 100 | 56,6 | 53,8 | 37,0 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

Entre las familias postulantes más de la mitad eran arrendatarias (57,5%) y algo más de la cuarta parte (28,5%) agregados. Menos de la décima parte (8,8%) eran ocupantes. Esa distribución se mantiene en términos generales entre las familias que fueron beneficiarias y aquellas que no accedieron a una vivienda (ver Cuadro 24).

Cuadro 24: Familias según tipo de ocupación de la vivienda, 2008-2016.

| | No asignado | | Asignado | | Total | |
|--------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Agregado | 1005 | 25,4 | 411 | 28,5 | 1416 | 26,2 |
| Arrendatario | 2276 | 57,5 | 720 | 50 | 2996 | 55,5 |
| Ocupante | 342 | 8,6 | 135 | 9,4 | 477 | 8,8 |
| Otros | 181 | 4,6 | 97 | 6,7 | 278 | 5,1 |
| Sin datos | 157 | 4,0 | 78 | 5,4 | 235 | 4,4 |
| Total | 3961 | 100 | 1441 | 100 | 5402 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, casi la totalidad de las familias arrendatarias que postularon en los llamados declararon encontrarse al día con el pago de sus alquileres (94,7%). No se registran diferencias relevantes en la situación declarada por las familias que resultaron beneficiarias del programa y aquellas que no lo fueron.

Cuadro 25: Familias según adeudos en pago de alquileres, 2008-2016.

| | No asignado | | Asignado | | Total | |
|--------------|--------------|------------|------------|------------|--------------|------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Con adeudos | 103 | 4,7 | 57 | 7,0 | 160 | 5,3 |
| Sin adeudos | 2.104 | 95,3 | 757 | 93,0 | 2.861 | 94,7 |
| Total | 2.207 | 100 | 814 | 100 | 3.021 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

Las familias postulantes se dividen en partes similares entre quienes vivían en departamentos (49,1%) y quienes vivían en casas (46,1%). Sin embargo, seis de cada diez familias

finalmente beneficiadas con viviendas (59,8%) vivían en casas y poco más de la tercera parte (34,4%) vivían en departamentos. Por lo tanto, dejando de lado factores económicos, de hacinamiento, o de calidad de las viviendas previas, el programa representó un cambio importante para un número considerable de familias (862) que pasaron de vivir en casas a vivir en departamentos.

Cuadro 26: Familias según tipo de vivienda, 2008-2016.

| | No asignado | | Asignado | | Total | |
|--------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Departamento | 2.157 | 54,5 | 496 | 34,4 | 2.653 | 49,1 |
| Casa | 1.630 | 41,2 | 862 | 59,8 | 2.492 | 46,1 |
| Otros | 17 | 0,0 | 5 | 0,0 | 22 | 0,0 |
| Sin datos | 157 | 4,0 | 78 | 5,4 | 235 | 4,4 |
| Total | 3.961 | 100 | 1.441 | 100 | 5.402 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

La información disponible sobre la calidad y el estado de conservación de las viviendas que habitaban las familias postulantes es bastante incompleta. No hay información para más de la mitad de las familias (53,1%). Se trata de información relevante porque refiere a un aspecto en el que el programa CVN tiene un impacto potencial muy importante. De todas formas, la información disponible permite afirmar que una de cada seis familias inscriptas en los llamados (17,8%) habitaba una vivienda con algún tipo de patología.

Cuadro 27: Familias según patologías constructivas de las viviendas, 2008-2016.

| | No asignado | | Asignado | | Total | |
|---------------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | N | % | N | % | N | % |
| Amenaza de derrumbe | 17 | 0,4 | 7 | 0,5 | 24 | 0,4 |
| Cañerías con pérdida | 42 | 1,1 | 15 | 1,0 | 57 | 1,1 |
| Filtraciones exteriores cuando llueve | 96 | 2,4 | 71 | 4,9 | 167 | 3,1 |
| Humedad/techo/paredes/cimientos | 456 | 11,5 | 95 | 6,6 | 551 | 10,2 |
| Hundimiento contrapiso | 4 | 0,1 | 6 | 0,4 | 10 | 0,2 |
| Otras | 132 | 3,3 | 30 | 2,1 | 162 | 3,0 |
| No tiene | 1092 | 27,6 | 471 | 32,7 | 1563 | 28,9 |
| Sin dato | 2122 | 53,6 | 746 | 51,8 | 2868 | 53,1 |
| Total | 3961 | 100 | 1441 | 100 | 5402 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

De forma de aproximar las condiciones de las viviendas en que habitaban los postulantes, se realizó un cálculo parcial de NBI. El Cuadro 28 muestra que siete de cada diez familias postulantes (74,8%) habitaban viviendas sin necesidades básicas insatisfechas. Porcentajes similares se observan tanto entre las familias beneficiarias como las no beneficiarias.

Cuadro 28: Familias según número de NBI de las viviendas, 2008-2016⁴.

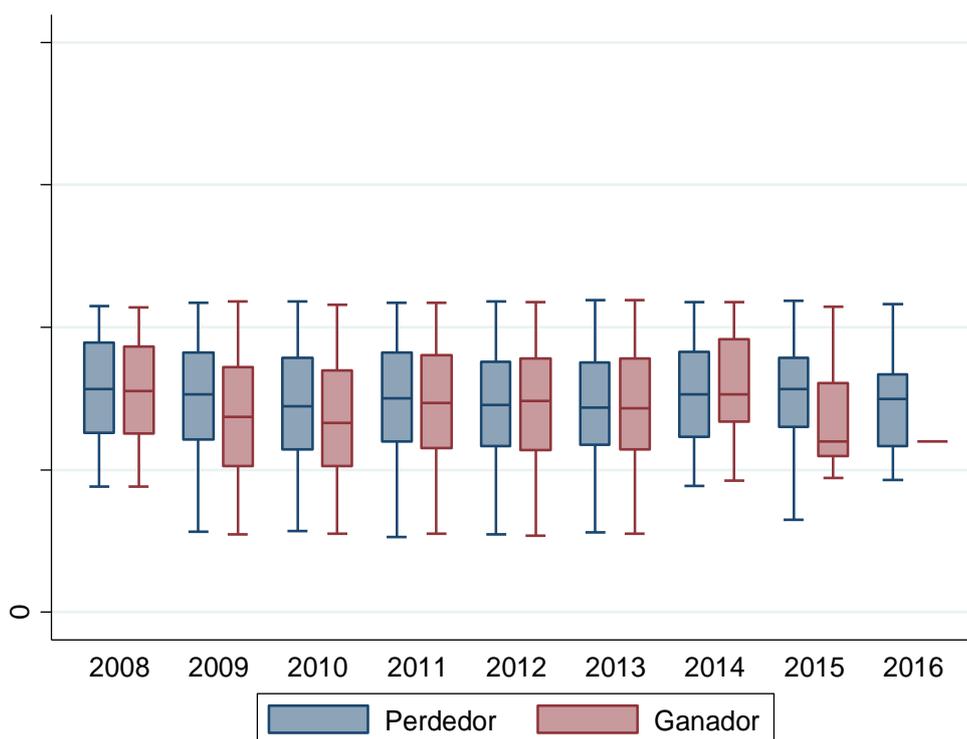
| NBI | No asignado | | Asignado | | Total | |
|----------|-------------|------|----------|------|-------|------|
| | N | % | N | % | N | % |
| 0 | 2.862 | 75,2 | 1.178 | 73,8 | 4.040 | 74,8 |
| 1 | 719 | 18,9 | 292 | 18,3 | 1.011 | 18,7 |
| 2 | 71 | 1,9 | 38 | 2,4 | 109 | 2,0 |
| 3 | 6 | 0,2 | 1 | 0,1 | 7 | 0,1 |
| Sin dato | 148 | 3,9 | 87 | 5,5 | 235 | 4,4 |
| Total | 3.806 | 100 | 1596 | 100 | 5.402 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

El Gráfico 4 muestra los ingresos de los hogares postulantes en cada año, a precios constantes de julio de 2008. Como puede observarse, no existe una variación importante, al menos en las medidas centrales. La particularidad que se observa en 2016 probablemente se deba a los pocos casos disponibles para ese año. De todas formas, pueden apreciarse diferencias entre los postulantes a través del tiempo, analizando los “brazos” del gráfico. En el período 2010-2013 la longitud del brazo inferior indica que hubo un mayor número de hogares postulantes con ingresos relativamente bajos (recordando que el límite inferior de la caja marca el valor del primer cuartil de ingresos). Este fenómeno es especialmente marcado en los años 2010 y 2011. Además, resulta llamativo que el valor de la mediana de los ganadores para 2015 sea tan bajo, muy cercano al del primer cuartil; incluso el límite superior (tercer cuartil de la distribución) es inferior al observado para los demás años.

⁴Entre las NBI de vivienda se consideraron las referentes a materiales de construcción, hacinamiento, cocina; para las referidas a las fuentes de agua potable, la forma de acceso a la misma; asimismo se calcularon las NBI por saneamiento y fuente de la energía eléctrica.

Gráfico 4: Ingresos mensuales de los hogares postulantes, valores constantes de julio 2008



Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

Finalmente, el cuadro a continuación presenta información sobre la situación de los adultos de las familias postulantes como cotizantes del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y sobre el vínculo de los menores de dichas familias con el sistema educativo público formal. Aunque la información se presenta en una tabla debe considerarse que cada uno de los indicadores informa sobre diferentes períodos. Entre 2010 y 2016, más de ocho de cada diez adultos (81,6%) de las familias que se inscribieron a los llamados del programa tenían cotización en el sistema como empleados formales. Mientras tanto, en el período 2013-2016 poco más de la mitad de los menores de las familias postulantes (53,7%) tuvo acceso a la educación pública formal. El porcentaje de adultos con cotización al SNIS es algo menor entre las familias a las que se asignó vivienda (76,5%) que entre aquellas que no resultaron beneficiadas. Desde el punto de vista del acceso al sistema educativo por parte de los menores, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que asisten al sistema educativo público formal es algo mayor entre las familias beneficiarias (58,2%) que entre las no beneficiarias (53,1%).

Cuadro 29: Familias según cotización de los adultos en SNIS (2010-2016) e inscripción a educación de los menores del hogar (2013-2016)

| | Cotización por trabajo formal | | Inscripción a educación | |
|-------------|-------------------------------|------|-------------------------|------|
| | N | % | N | % |
| No asignado | 3.155 | 82,8 | 838 | 53,1 |
| Asignado | 734 | 76,5 | 118 | 58,2 |
| Total | 3889 | 81,6 | 956 | 53,7 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de MVOTMA.

En síntesis, el CVN tiene más de ocho años, a lo largo de los cuales se han postulado 5402 familias, frecuentemente más de una vez. Se efectuaron 345 llamados en dicho período y se asignaron 1860 unidades. La mayoría de las unidades adjudicadas y de los postulantes están en Montevideo.

Entre los hogares postulantes, más de la mitad tiene una mujer como jefa de hogar. Algo más del 50% se trata de hogares monoparentales. Al momento de su inscripción al sorteo, la amplia mayoría de los postulantes se encontraban alquilando y casi la totalidad está al día con el pago de su alquiler. Ocho de cada diez de los adultos en los hogares inscriptos estaban registrados en el FONASA como trabajadores formales y algo más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes de las familias se encontraban inscriptos en educación (2013-2016).

Teoría de cambio del programa

Más allá del encuadre del CVN en la política de vivienda llevada adelante y de sus resultados en términos de viviendas entregadas, es necesario rescatar aquí de qué forma el mismo espera que se procesen sus acciones en impactos sobre la población objetivo. Si bien el programa no cuenta con una teoría de cambio explícita, se presenta la reconstrucción realizada en base a entrevistas con el responsable de la División de Evaluación de la DINAVI del MVOTMA.

Se parte del reconocimiento de los problemas en la postulación de los interesados a obtener viviendas a través del MVOTMA: bases de datos del RUP desactualizadas, con información incompleta, falta de condiciones en los mecanismos y en la difusión que aseguren el acceso de la población a la postulación, con sistemas de asignación poco transparente (a menudo utilizando órdenes de prelación en base a los datos del RUP, con distintos tiempos de recolección y niveles de completitud). Además se evalúa como equivocada la política llevada adelante en años anteriores en base a NBE y similares soluciones, “productos pobres para pobres”. En base a este diagnóstico, se opta por un diseño de información y en la asignación de las unidades que mejore las condiciones de acceso a la vivienda para la población, garantizando además la entrega de productos de calidad.

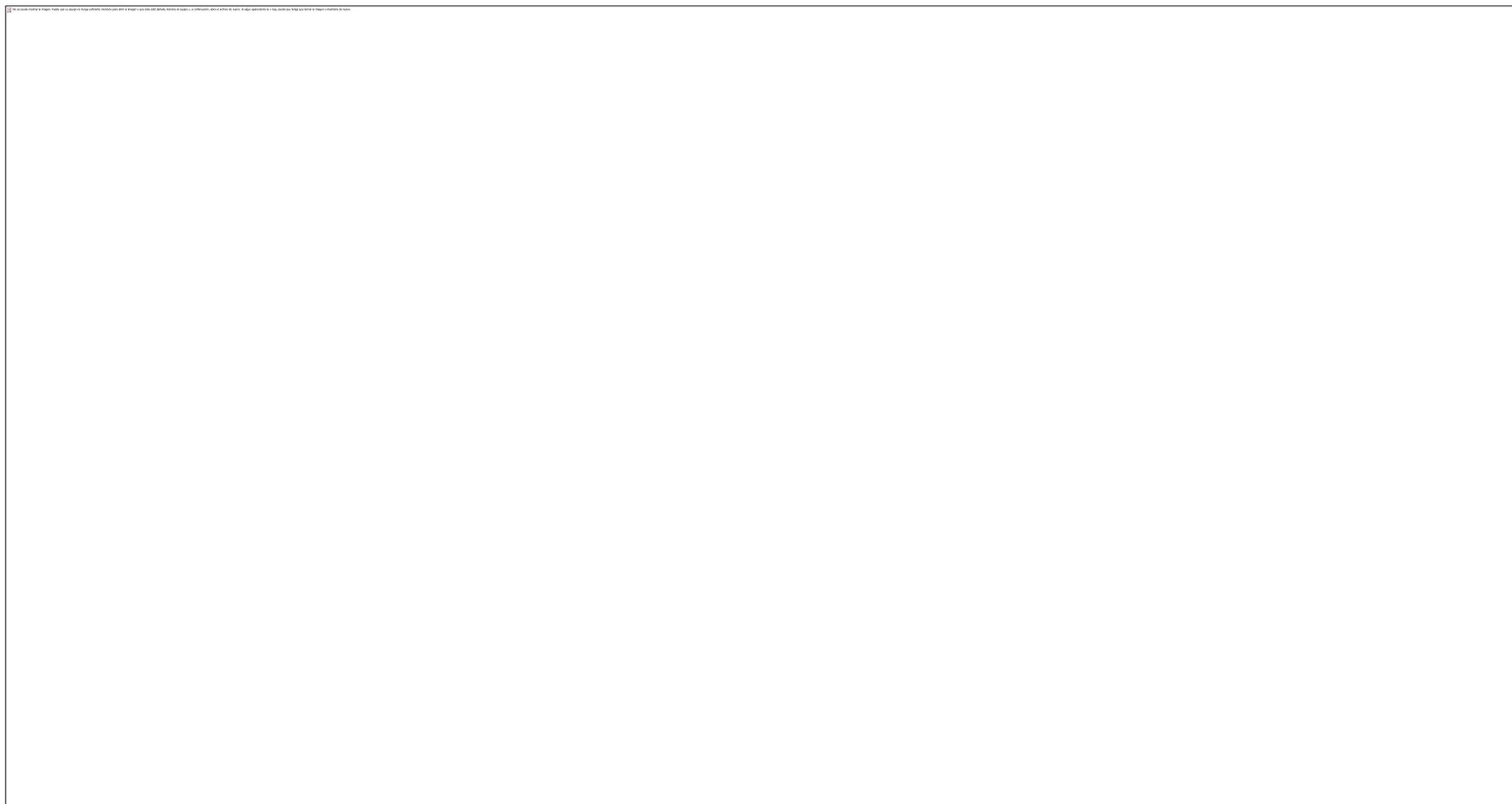
Estas soluciones habitacionales de calidad permitirían superar los aspectos negativos reforzados por las políticas anteriores. En primer lugar, en cuanto a la localización. Las políticas anteriores de construcción de vivienda reforzaban la segregación residencial, ya que las unidades ofrecidas para los distintos sorteos se ubicaban en distintas zonas de la ciudad, con la doble ventaja de que las familias podían postularse a unidades en zonas que les parecían atractivas y que no se trataban de viviendas localizadas en puntos carentes de servicios como sucedía en el pasado, permitiendo a los ganadores insertarse en la comunidad y favoreciendo la integración social.

En segundo lugar, la calidad de la construcción y por lo tanto de las condiciones de las viviendas entregadas, más adecuadas a las necesidades de las familias, tiene su impacto propio. Al poder elegir a qué postularse según sus necesidades, las familias pueden seleccionar unidades que tengan las dimensiones requeridas por su núcleo, tanto en términos de espacio (aliviando condiciones de hacinamiento) como de accesibilidad en caso de contar con personas discapacitadas. Asimismo, la disponibilidad de viviendas nuevas y cuya construcción se realizó de acuerdo a estándares elevados de calidad permite disminuir la

incidencia de enfermedades respiratorias, etc. muchas veces vinculadas con viviendas en mal estado, con humedad y filtraciones, etc.

Esto sumado a que la carga de la cuota, subsidiada de acuerdo a las posibilidades de cada familia, libera ingresos del hogar con relación a la opción de un alquiler permitiendo, por un lado, la realización de mejoras y adaptaciones a la vivienda recibida y la posibilidad de adquisición de bienes de confort que hagan a la calidad de vida de la familia, pero también un cierto alivio en las presiones de los miembros generadores de ingreso del hogar, lo cual favorecería una mejora en el ambiente familiar y una mejora en la autoestima de los adultos, derivada del hecho de ser propietarios de su vivienda propia, un logro importante. Estos dos factores impactarían presumiblemente en una mejora en las prácticas de crianza de los menores del hogar, que a su vez puede generar efectos vinculados al desempeño escolar de los mismos. Todos estos factores redundarían en una mejora en el bienestar subjetivo de los adultos del hogar, que permitiría mejorar no sólo su percepción de su calidad de vida actual, sino de sus posibilidades a futuro y la de sus hijos.

Figura 1: Teoría de cambio del programa Compra de Vivienda Nueva



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

Revisión de la literatura

Las variables que se propone impactar el CVN y sus vínculos con las políticas de vivienda han sido estudiadas por una abundante literatura académica. A continuación se presentan someramente algunos de ellos en relación a los objetivos de impacto del programa.

Finanzas familiares

Como se observa en la figura 1, el CVN pretende afectar la situación financiera de las familias, a través de una disminución en la carga de los alquileres gracias al uso de subsidios. A su vez, la adquisición de viviendas nuevas, con menos gastos de mantenimiento, también tendría efectos en ese sentido y el propio inmueble constituye un activo importante para las familias. La existencia de estos efectos ha sido estudiada, por ejemplo, por McCarthy, Van Zandt y Rohe (2001), quienes realizan una revisión y análisis crítico de la investigación en torno a los beneficios y costos económicos de la propiedad residencial, especialmente centrada en los EEUU. Según recogen estos autores, los hacedores de política, organizaciones de la sociedad civil y expertos en vivienda afirman que la propiedad de la vivienda es clave para la acumulación de riqueza de la mayoría de las familias de EEUU. Se arguye que la propiedad no sólo impulsa la prosperidad financiera de las familias, sino que además afecta positivamente la salud de los barrios, y a nivel nacional, los mercados de trabajo, crédito y financiero.

Estos autores encuentran que la propiedad aumenta la “seguridad habitacional” (*housing security*) de las familias. Los estudios seleccionados muestran que ser propietarios da más control sobre su entorno físico, hace descender los pagos mensuales a lo largo del tiempo, protege contra cambios no anticipados de los alquileres y permite acumular riqueza. La propiedad también proporciona un mecanismo para que las familias accedan al crédito para, por ejemplo, mejorar sus hogares, hacer compras o invertir en educación o en activos financieros.

Se afirma que

“no hay discusión que niveles elevados de propiedad traen beneficios económicos significativos tanto para las familias que eligen ser propietarias como para la sociedad en general. Los dueños viven en casas más grandes y de mejor calidad.

Disfrutan de un mejor flujo de servicios asociados, con costos que normalmente son decrecientes en el tiempo, y pueden obtener retornos financieros considerables si son propietarios por un largo tiempo. (...) Los dueños de hogares con mayores ingresos acumulan más riqueza (sin contar la casa) que quienes alquilan, lo cual sugiere un mayor ahorro.” (McCarthy, Van Zandt y Rohe, 2001, p. 43, la traducción es propia)

El trabajo también muestra que muchos de los costos de la propiedad afectan con más fuerza a las familias con bajos ingresos. Por ejemplo, estas familias usualmente son propietarias de inmuebles más viejos, que requieren mayor gasto de mantenimiento. Estos hogares probablemente tengan más problemas en afrontar esos pagos. Además, los costos de transacción son barreras más importantes para estas familias y los costos de celebrar el contrato son relativamente más caros cuanto más pobre el comprador. Asimismo, para estas familias la casa representa una mayor proporción de sus activos, por lo que serían más afectados por fluctuaciones del mercado de inmuebles.

La inversión financiera en un hogar puede ser un problema para estas familias si adquieren una vivienda en un barrio poco valorado o si existe una depreciación del inmueble. La propiedad de una casa restringe la movilidad del hogar y esto puede tener efectos sobre las posibilidades de la familia de mudarse cuando existen mejores oportunidades laborales, más adecuadas a las habilidades de sus miembros, en otra región.

Una casa es uno de los principales activos que tienen la mayoría de las familias, y en muchos casos, el único. Uno de los usos de los activos como una casa es que pueden permitir acceso a crédito, oficiando de garantía por ejemplo. Asimismo, la posibilidad de heredar una casa permite mejores expectativas y planificación a los hijos, otorgando mayor estabilidad (Conley 1999). Sin embargo, como también señalan McCarthy, Van Zandt y Rohe (2001), ser propietario podría ir en contra de los resultados de los niños en familias más pobres si el costo de los pagos y el mantenimiento absorben recursos que podrían ser invertidos en el desarrollo de los mismos, nuevamente trayendo a colación la importancia de un instrumento como el subsidio a la cuota.

Mejoras en el bienestar subjetivo y en resultados educativos de niños, niñas y adolescentes del hogar

Desde el Ministerio se señala que otro efecto importante de un programa como el CVN se expresa en la mejoría en los resultados educativos de los niños, niñas y adolescentes del hogar, a través de mejoras en la autoestima de los adultos y las condiciones de habitabilidad de las viviendas, que redundan en menos conflictos y por lo tanto un mejor clima familiar. Asimismo, se afirma que la propiedad de la vivienda lleva a mejoras en el bienestar subjetivo, en términos de satisfacción con diversos aspectos de la vida de los referentes adultos, que, además de ser un impacto relevante y positivo en sí mismo, refuerza la generación de un clima positivo en la familia.

Esta concepción del MVOTMA está en línea con los canales de impacto sugeridos por la revisión de la literatura llevada adelante por Harkness y Newman (2003): prácticas de crianza, entorno físico, movilidad residencial y riqueza. Según los autores, éstos corresponden a los *efectos directos* del homeownership sobre niños, niñas y adolescentes.

Haurin, Parcel, and Haurin (2000) (citados en Harkness y Newman (2003)) encuentran que los padres propietarios proporcionan un ambiente más estimulante y con mayor contención y apoyo emocional para sus hijos, lo cual estimula las habilidades cognitivas y reduce los problemas de comportamiento, pero asignan las mejores prácticas de crianza a efectos de la inversión en propiedad o a la estabilidad residencial. También encuentran cierta evidencia de que la propiedad produce una mayor satisfacción acerca de la vida y mayor autoestima en los adultos, lo que contribuye a crear un ambiente más positivo para los niños (Balfour & Smith 1996; Rossi & Weber 1996; Rohe & Basolo 1997; Rohe & Stegman 1994b).

Green y White (1997) y Aaronson (2000) encontraron que casas más caras tienen efectos de largo plazo favorable en los niños, como ser una menor probabilidad de embarazo en la adolescencia y fundamentalmente trayectorias educativas más estables y completas, determinando un mayor nivel de ingresos potenciales, lo cual apoya la idea que la calidad constructiva es relevante. Sin embargo, esto también podría estar sugiriendo que si las casas disponibles para las personas de menores ingresos son de menor calidad, estos beneficios podrían no realizarse.

Condiciones de las viviendas y efectos sobre la salud de los niños y niñas y adultos del hogar

El cambio en la política de vivienda en cuanto a no ofrecer más “soluciones pobres para pobres” en este caso se vincula con que es plausible que algunas características de las casas propias versus las alquiladas puedan afectar el desarrollo de los niños y niñas o su salud – física y mental–y la de los adultos del hogar. Muchas veces, las casas adquiridas son más espaciales y tienen mayores niveles de privacidad. Las casas propias están probablemente en mejores condiciones porque es más probable que los dueños inviertan más en la calidad de sus hogares (Galster 1987; Mayer 1981; Spivack 1991).

El vínculo entre adquisición de una vivienda de mejor calidad y la salud ha sido estudiado por autores como Petticrew et al (2009) o Cattaneo et al (2008). El primero, en base a una revisión bibliográfica de diversos estudios en el período 1887-2007, encuentra impactos positivos en mejoras que permiten una mejor preservación del calor, así como efectos positivos de acciones para la renovación de los barrios y de mejor provisión de servicios básicos. Señala que en algunos estudios las mejoras en las condiciones de la vivienda se asociaban con impactos positivos en los determinantes socioeconómicos de la salud. Concluye que los efectos de una política de vivienda pueden depender de las condiciones iniciales en las que viven los protagonistas, así como de la focalización de la misma.

Cattaneo et al (2008) por su parte analizan los impactos del programa Piso Firme mexicano, que consistió en el reemplazo de pisos de tierra por cemento en hogares de familias de bajos ingresos, que comenzando en 2000 en el estado de Coahuila. Si bien el programa analizado difiere sustancialmente de las condiciones del CVN, sus conclusiones resultan de interés para el mismo.

La provisión de pisos de cemento interrumpe la transmisión de infecciones por parte de parásitos, especialmente para niños pequeños, a la vez que podría, según hipotetizan los autores, llevar a que la gente disfrute más de su tiempo en casa gracias a la mejora sustantiva en el ambiente del hogar, resultando en mayor felicidad y menores niveles de depresión.

Para la construcción del contrafactual aprovechan la variabilidad geográfica en la implementación del programa, utilizando hogares de la ciudad de Torreón en Coahuila como tratamiento y en Lerdo (Durango) como control, con una muestra de 3000 hogares (divididos en mitades). Los desempeños analizados fueron, en primer lugar, en los niños y

niñas: incidencia de diarrea y la prevalencia de parásitos en la materia fecal; medidas antropométricas y caquexia crónica; prevalencia de anemia; capacidades de comunicación y uso del lenguaje. Además, analizan el impacto sobre medidas de satisfacción con la vida y la vivienda de la madre y la incidencia de depresión en estas últimas y en niños menores de 6 años.

Realizando una estrategia de estimación del ITT con tres especificaciones para cada variable de resultado, encuentran efectos sustantivos en la salud de los niños y niñas, específicamente en la disminución de la prevalencia de diarrea, enfermedades parasitarias y anemia, así como mejoras en el desarrollo cognitivo. A su vez también detectan mejoras en el bienestar de las madres, en cuanto se identifican efectos positivos del programa en aumentar la satisfacción con sus hogares y calidades de vida, así como impactos negativos sobre los niveles de depresión y estrés.

Características del barrio, vínculos con la comunidad y la mediación de la estabilidad residencial

McCarthy, Van Zandt y Rohe (2001) también encuentran efectos vinculados con otro de los resultados esperados del programa CVN, como ser el logro de una buena inserción en la comunidad de los nuevos propietarios y que esto impulse a las comunidades barriales de forma positiva, a la vez que tenga efectos positivos sobre los participantes. Muchas veces se percibe que el aumento de la proporción de propietarios es una estrategia central para el desarrollo económico, debido al efecto estabilizador de la propiedad: los propietarios tienen efectos positivos en el comportamiento de un vecino también dueño de casa, desarrollando una red de relaciones y expectativas mutuamente reforzada que contribuiría a la salud y vitalidad de las comunidades. Planteado en términos económicos, si un vecino no mantiene su vivienda en buen estado, esto puede impactar en el valor del mío (los autores analizan y encuentran información que sustente esta idea, por ejemplo, porque cuando se abandonan casas en un barrio, los precios de las casas en el mismo barrio descienden, mientras que un aumento de la tasa de propietarios lleva a que los mismos aumenten).

Sin embargo, para que los efectos positivos sobre el barrio se produzcan, es necesario que los propietarios sean exitosos, es decir, que hagan sus pagos en tiempo y tengan dinero suficiente para un adecuado mantenimiento de la propiedad: la condición de propietario debe ser

sustentable, y en esto cobra nuevamente sentido la política de subsidios y su revisión periódica por parte del MVOTMA. Al ajustar periódicamente los montos de los mismos se puede mantener la carga de repago del préstamo dentro de parámetros manejables para las familias que les permitan, entre otros usos, el mantenimiento de su propiedad.

Otros estudios citados por Harkness y Newman (2003) (Haveman, Wolfe, and Spaulding 1991; Astone and McLanahan 1994; Jordan et al. 1996; Hanushek, Kain, and Rivkin 1999) refuerzan la idea de la estabilidad residencial como un factor positivo, mostrando que las mudanzas pueden tener efectos negativos en los resultados educativos de los niños; existe evidencia sustancial de que los propietarios se mudan mucho menos que quienes alquilan. De hecho Aaronson (2000) encuentra que gran parte del efecto positivo de la propiedad en los resultados de los niños se debe a su impacto en la estabilidad residencial.

El vínculo entre la propiedad, comunidad y el capital social puede verse nuevamente al considerar nuevamente la vivienda como un activo. Dado que los dueños han comprometido su capital en la adquisición de un activo poco líquido, trabajarán para que no sólo su casa, sino su barrio, mejoren. Existe abundante literatura que sugiere que los dueños de casa son más apegados a sus comunidades y más activos en los asuntos comunitarios (Rossi & Weber 1996; DiPasquale & Glaeser 1999; Blum & Kingston 1984; Austin & Baba 1990). Esto podría llevar a un mayor capital social comunitario. Trayendo de nuevo la atención sobre la estabilidad residencial, Sampson et al. (1997) muestran que ésta, junto con la propiedad, genera capital social del tipo “eficacia colectiva”, que puede generar mejores resultados para los niños.

¿Propiedad de la residencia o estabilidad residencial?

Como queda sugerido en razonamiento anterior y en algunos de los puntos señalados más arriba, se plantea la pregunta de si es la propiedad o la estabilidad residencial la que genera los efectos positivos en la comunidad. Harkness y Newman (2003) citan a DiPasquale & Glaeser (1999), quienes identifican que el tiempo de residencia es más importante que la condición de propietario para muchas medidas de involucramiento comunitario. Los niños de propietarios pueden ser más afectados por las condiciones de su barrio que los hijos de padres que alquilan, por la mayor estabilidad residencial de los dueños de casa. Una mayor estabilidad residencial elimina la necesidad de cambiar de escuela y aumenta la posibilidad

de establecer lazos cercanos con los vecinos. Como resultado, las características del barrio, tanto buenas como malas, podrían tener una influencia particularmente fuerte en estas situaciones.

Harkness y Newman (2003) consideran la posibilidad de que entonces los efectos de la propiedad puedan considerarse *efectos mediados*. Su influencia en los resultados de los niños puede variar dependiendo del tipo de barrio. La propiedad puede atenuar los efectos de un barrio difícil si, por ejemplo, los padres monitorean más lo que hacen sus hijos, tienen expectativas más elevadas para los mismos o cuentan con mayor capital social. Sin embargo, las prácticas de crianza de los propietarios en barrios de ingreso alto puede que no difieran demasiado de las de sus vecinos, inquilinos. De hecho Aaronson (2000) encuentra que crecer en una familia propietaria en un barrio de bajos ingresos tiene un efecto positivo más fuerte sobre la probabilidad de terminar la educación secundaria que la misma situación en un barrio más acomodado⁵.

Del análisis realizado, los autores encuentran que, de particular relevancia para el caso del CVN, para hogares de bajos ingresos, el *homeownership* tiene efectos estadísticamente significativos en todos los desempeños salvo en la tenencia de hijos en la adolescencia, mientras que en la muestra de mayores ingresos la propiedad sólo tiene efectos significativos (y positivos) sobre la educación más allá de la educación media y en el total de años de educación. La inclusión de controles por las características de los barrios tiene efectos modestos pero la propiedad mantiene influencias fuertes y favorables en la mayoría de los resultados. Finalmente, en los modelos que hacen interactuar el tipo de tenencia con las características del barrio (estabilidad, tasa de propiedad y de pobreza) encuentran que la propiedad del hogar no protege a los niños del mismo contra los efectos negativos de malos vecindarios. Al contrario, detectan un efecto amplificador, ya que los hijos de propietarios se ven más afectados por la prevalencia de pobreza en el barrio y se benefician más de un mayor porcentaje de propietarios y de una mayor estabilidad. Estos resultados, en todo caso, son débilmente significativos.

⁵Realizan 3 juegos de modelos (estimados por OLS o probit según corresponda), el primero sin controles, el segundo controlando por características del barrio y el último incorporando interacciones entre el régimen de tenencia de la vivienda y las características del barrio sobre un grupo de variables que incluye la probabilidad de embarazo adolescente, de haber culminado la EMB a los 20 años, salario promedio entre los 24-28 años, entre otras variables. Sus modelos, según admiten los autores, sufren de problemas de endogeneidad que no se logran corregir mediante instrumentos, pero cuyos resultados defienden como válidos aún en esa situación.

En este sentido, Harkness y Newman (2003) afirman que los beneficios atribuidos a la propiedad podrían ser espurios, en cuanto son las características de los barrios, escuelas y demás servicios a disposición de los propietarios los que afectan realmente los desempeños. Los efectos sobre los resultados educativos de los niños del hogar, por ejemplo, serían entonces el impacto de externalidades positivas (efectos *indirectos*).

El trabajo de Sabonmatsu et al (2011) avanza en esta línea, analizando el impacto del programa Moving to Opportunity (MTO) que, entre 1994 y 1998, ofreció bonos para alquiler a familias que vivían en *housing projects* o barrios de elevada pobreza. Vivir en barrios con menores niveles de problemas socioeconómicos potenciaría el bienestar y las oportunidades, por la combinación de mejores condiciones de vivienda, menor exposición al crimen, menor estrés, mejores oportunidades laborales y escuelas, así como la existencia de *role models* que afirmasen una conducta pro social y no anti social. La investigación asignaba aleatoriamente a los hogares seleccionados a tres grupos; el primero recibía el tratamiento propiamente dicho (bonos de alquiler y asesoramiento para la elección del barrio de destino); el segundo, únicamente bonos de alquiler; el tercero era el grupo de control y no recibía nada por parte del MTO. Con estos grupos definidos se estimaron el efecto de la asignación al tratamiento (ITT) y el efecto sobre los tratados (TOT), haciendo foco en las condiciones de las viviendas y los barrios, la salud mental y física, autosuficiencia económica, comportamientos de riesgo o criminales y resultados educativos.

Encuentran que el programa tuvo efectos positivos sobre la calidad de las viviendas, sin aumentar los costos y permitiendo a las familias tratadas experimentar barrios con mejores características que los iniciales (particularmente niveles menores de pobreza, pero incluyendo otros atributos de los barrios como menos desorden y mejor infraestructura, así como mayor sensación de seguridad), aunque en el largo plazo este último efecto se diluía producto de nuevas mudanzas de los beneficiarios y cambios en las condiciones de los barrios en que vivían los integrantes del grupo de control.

El estudio incluyó una batería de instrumentos para captar distintos resultados en salud física y mental, y detectó efectos de largo plazo del programa en la incidencia de obesidad mórbida y diabetes. Asimismo, se encontró una disminución en la prevalencia de depresión severa entre los adultos. No se detectaron efectos sobre tasas de empleo, salarios o ingresos totales de las familias a largo plazo, y en todo caso, para los jóvenes de entre 15-20 años al momento de la encuesta, los resultados sugerían un efecto adverso.

Tanto para las conductas de riesgo o delictivas como para los resultados educativos, se encuentran algunos efectos para el corto plazo que se diluyen en el largo plazo, por lo que concluyen que no es la exposición prolongada a ambientes de menor riesgo o mayor calidad educativa, sino el contexto contemporáneo el que puede jugar un papel.

Los indicios y estudios acerca de la mediación de los efectos de la propiedad residencial por las características de los barrios llevan a que se deban tener en cuenta en los modelos a ensayar para evitar una identificación que pudiera ser espuria. A continuación, entonces, la siguiente sección aborda los temas vinculados con la metodología del análisis.

Evaluación de impacto del Programa Compra de Vivienda Nueva

Evaluación de impacto y construcción del contrafactual

El problema fundamental de la evaluación de impacto es la construcción del contrafactual para los tratados. Idealmente querríamos saber qué hubiera pasado con un individuo que recibe el tratamiento en el caso de no haber sido seleccionado para el mismo –en términos de las variables de interés–, pero únicamente podemos observar uno de dichos estados en la naturaleza. Por lo tanto, es necesario construir un escenario contrafactual que nos permita establecer comparaciones y estimar cuánto del cambio observado en los tratados en las variables de interés puede ser atribuido al efecto del programa. La calidad de la evaluación toda dependerá del contrafactual que se construya.

Como señalan Gertler et al (2011), son las reglas de ingreso al programa las que determinan qué tipo de evaluación de impacto puede llevarse adelante, y es la evaluación la que debe intentar adecuarse a las formas en que se eligen los participantes. Como se señaló más arriba, y por razones de sobre demanda, el Compra de Vivienda Nueva asigna cada vivienda disponible en cada uno de sus llamados mediante un sorteo entre los postulantes al mismo (en rigor, entre los postulantes a un conjunto de unidades dentro del edificio). Esta forma de adjudicación genera un experimento para cada llamado, con un grupo de tratamiento (definido como la asignación de una vivienda bajo las condiciones del CVN) y control para cada uno de ellos.

Al asignar aleatoriamente a los postulantes a los grupos de tratamiento y control, existe una elevada confianza en que, si el número de individuos a asignar a los grupos es suficientemente grande, ambos serán iguales estadísticamente, en promedio, en sus características observables e inobservables. Una vez que uno de los grupos participa del programa, de observarse diferencias en sus desempeños, es posible atribuirlos al mismo, ya que se trata de grupos en promedio idénticos al inicio (muestras aleatorias del grupo de estudio) y expuestos a los mismos factores durante el período, salvo por la participación en el programa.

La sección metodológica del documento se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se describen las fuentes de datos utilizadas para el análisis; en segundo lugar, se presentan las hipótesis de la investigación y las variables a través de las cuales se pretende contrastarlas; en un tercer apartado se describen los modelos econométricos a utilizar.

Fuentes de datos

Para el análisis del impacto del CVN se recurrió a tres fuentes principales de información. En primer lugar, los registros propios del programa, que incluyen datos sobre los llamados realizados (localización, número de soluciones habitacionales, cantidad de cuartos de las mismas, etc.), familias postulantes a cada llamado y sus integrantes (incluyendo los ingresos del hogar, las características de las viviendas en las que habitaban previo al sorteo, conformación y roles en el núcleo, características básicas de las personas, etc.) y los resultados de los sorteos para el período 2008-2016 (mayo).

En segundo lugar, para la medición de los resultados de impacto, se recurrió a dos fuentes complementarias. La primera, los datos albergados en el Sistema Integrado de Información para el Área Social (SIAS), repositorio público del cual se obtuvo la información de escolarización de los menores de 18 años a través de los registros administrativos de la ANEP (CEIP, CES, CETP), el empleo formal de los adultos del hogar mediante el uso de la cotización en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) correspondiente a tal situación y los nacimientos sucedidos en los hogares en el período considerado, haciendo uso de los registros del Certificado de Nacido Vivo (CNV) del MSP⁶.

Cuadro 30: Fuentes de datos administrativos

| Registros del SIAS | Período de disponibilidad de la información |
|--------------------|---|
| ANEP | |
| • CEIP | 2013-2016 |
| • CES | 2011-2017 |
| • CETP | 2010-2017 |
| SNIS | 2010- mayo 2017 |
| CNV | 2010 – abril 2017 |

Fuente: elaboración propia.

Las bases de ANEP contienen además del dato básico de si la persona se encuentra matriculada en cada año, el grado, establecimiento y para CES y CETP, el tipo de educación

⁶No se accedió a las bases completas de cada uno de los organismos, sino que se contó con los datos de todos los integrantes del hogar que tuvieran registros en dichas bases administrativas.

media en la que está inscripto (Educación Media Básica o Superior). Mientras tanto, la base del SNIS contiene información sobre si la persona tiene cobertura por el SNIS en cada uno de los años, y sobre qué tipo de cobertura se trata (trabajo formal, jubilado, generado por otro integrante, etc.), lo cual es útil ya que se utilizará el dato de si la persona tiene registro en SNIS por trabajo formal como proxy para la cotización en BPS, dato al que no se pudo acceder. Finalmente, la base de CNV contiene datos relativos a cada nacimiento: fecha, semana, cantidad de controles previos, peso al nacer, lugar del nacimiento, establecimiento del mismo. Además, es posible identificar a la madre ya que incluye un campo con su CI.

La segunda forma de recabar información para las dimensiones de impacto fue la generación de información primaria a través de una encuesta telefónica encargada a la empresa Opción consultores. Desde el 4/12/2016 al 16/2/2017, sobre un total de 2867 hogares seleccionados, que logró realizar 1071 entrevistas exitosamente, con 687 rechazos y 1109 hogares que no pudieron ser ubicados. Esta encuesta se diseñó para captar variables referidas al bienestar subjetivo de los participantes (en relación a la vivienda, el barrio, su realización personal, seguridad, vínculos con otras personas y sus vecinos, calidad de vida y su vida en general), calidad de la vivienda en la que vive y condiciones de la misma, régimen de tenencia, capacidad de ahorro y acceso a créditos.

Hipótesis y variables de impacto

La definición de las hipótesis a contrastar empíricamente en la investigación se hizo principalmente a partir de las entrevistas con quien fuera el coordinador, hasta 2016, de la División de Evaluación de la DINAVI, Soc. Carlos Fortuna, al igual que sucedió con la teoría de cambio del CVN. Si bien lo surgido de esas instancias se respaldó en la revisión bibliográfica realizada, se decidió tomar como principal fuente a los ejecutores del programa en el entendido que la evaluación de impacto debe atenerse lo más fielmente posible a las intenciones y lógicas planteadas por el organismo ejecutor.

La principal hipótesis del estudio es que *el programa, a través de sus condiciones de acceso y sistema de subsidios ajustables en el tiempo, no sólo permite que las familias accedan a una vivienda, sino que mantengan la propiedad de la misma* (H1).

Sin embargo, no sólo se espera que esto suceda, sino que además, que el esquema del CVN *permite a la vez a las familias acceder a una vivienda de mejor calidad de la que habitarían en caso de no haber sido seleccionados* (H2). Esta hipótesis refiere tanto a las condiciones

constructivas de la propia vivienda y su adecuación a las necesidades objetivas y subjetivas de los hogares como a las características del barrio en que está ubicada.

La tercera hipótesis sobre efectos directos del CVN estipula que *las condiciones de acceso al programa, y en particular la capacidad del mismo de ajustar sus niveles de subsidio a las necesidades del hogar, manteniéndose los pagos siempre por debajo del 25% de los ingresos, impactará positivamente en la capacidad de ahorro de los hogares y su acceso al crédito* (H3).

Luego de estas tres hipótesis, se incluyen dos más que en la terminología de Harkness y Newman (2003) pueden considerarse efectos mediados o indirectos.

La cuarta hipótesis del estudio, entonces, es que *haber logrado a través del CVN la propiedad de su vivienda tiene amplios efectos sobre la satisfacción de los participantes con diversos aspectos de su calidad de vida, realización personal, vínculos y su vida en general* (H4).

Asimismo, se indagará *si la condición de propietarios del hogar tiene un efecto positivo sobre los resultados educativos de los niños, niñas y adolescentes del hogar* (H5).

Estas hipótesis se verificarán a través de las variables que se presentan en el cuadro a continuación, construidas de acuerdo a la información disponible en las fuentes de datos administrativas reseñadas anteriormente y a las posibilidades y restricciones de la encuesta telefónica llevada adelante.

Cuadro 31: Hipótesis y variables de impacto

| Hipótesis | Variable | Definición | Nivel de medición | Fuente de datos |
|-----------|--------------------------------|---|---|-----------------|
| H1 | <i>Tenencia de la vivienda</i> | Régimen de tenencia de la vivienda por parte del núcleo familiar. | Nominal, 11 categorías | Encuesta |
| H2 | <i>Calidad de construcción</i> | Variable que mide los materiales utilizados en la construcción de la vivienda del núcleo. | Nominal de 7 categorías | Encuesta |
| H2 | <i>Hacinamiento</i> | Variable que se construye a partir del número de habitaciones disponibles, | Tres variables de intervalo, cantidad de habitaciones del hogar sin considerar baño y cocina, | Encuesta |

| | | | | |
|----|---|---|--|----------|
| | | utilizadas para dormir y la cantidad de personas que viven en el hogar. | cantidad de habitaciones utilizadas para dormir y cantidad de (otras) personas que viven en el hogar | |
| H2 | <i>Patologías de vivienda</i> | Variable que recoge la existencia de problemas en la vivienda del núcleo. | Nominal de 12 categorías | Encuesta |
| H2 | <i>Adecuación de la vivienda</i> | Variable que capta la satisfacción del entrevistado con la vivienda en términos de espacio, confort y costo. | Tres escalas ordinales de 0 a 10. | Encuesta |
| H2 | <i>Satisfacción con el estado del barrio en general</i> | Variable que mide la satisfacción del entrevistado con el barrio en general. | Ordinal de 5 categorías | Encuesta |
| H2 | <i>Satisfacción con servicios del barrio</i> | Variable que evalúa la satisfacción del usuario con distintos servicios del barrio actual. | Ocho escalas ordinales de 0 a 10. | Encuesta |
| H3 | <i>Ahorro bancario</i> | Variable que indica si algún integrante del hogar ha realizado ahorros bancarios en el último año. | Variable nominal. | Encuesta |
| H3 | <i>Acceso a crédito</i> | Variable que indica si algún integrante del hogar ha solicitado y en ese caso, recibido, créditos financieros en el último año. | Variable nominal. | Encuesta |
| H4 | <i>Satisfacción con la vida</i> | Variable que evalúa la satisfacción del encuestado con su vida en general | Escala ordinal de 0 a 10. | Encuesta |
| H4 | <i>Satisfacción con la calidad de vida</i> | Variable que evalúa la satisfacción del encuestado con su calidad de vida | Escala ordinal de 0 a 10. | Encuesta |
| H4 | <i>Satisfacción con logros</i> | Variable que evalúa la satisfacción del | Escala ordinal de 0 a 10. | Encuesta |

| | | | | |
|----|--|---|---|------------|
| | | encuestado con sus logros personales | | |
| H4 | <i>Satisfacción con relaciones personales</i> | Variable que evalúa la satisfacción del encuestado con sus relaciones | Escala ordinal de 0 a 10. | Encuesta |
| H4 | <i>Satisfacción con el nivel de seguridad</i> | Variable que evalúa la satisfacción del encuestado con su seguridad | Escala ordinal de 0 a 10. | Encuesta |
| H4 | <i>Satisfacción con el barrio</i> | Variable que evalúa la satisfacción del encuestado con su barrio | Escala ordinal de 0 a 10. | Encuesta |
| H4 | <i>Satisfacción con la relación con los vecinos</i> | Variable que evalúa la satisfacción del encuestado con la relación con los vecinos | Escala ordinal de 0 a 10. | Encuesta |
| H4 | <i>Satisfacción con su vivienda</i> | Variable que evalúa la satisfacción del encuestado con su vivienda en general | Escala ordinal de 0 a 10. | Encuesta |
| H5 | <i>Porcentaje de los menores de 18 años del hogar inscriptos en la enseñanza</i> | Variable que expresa el cociente entre el número de menores de 18 años asistentes a enseñanza y el número total de menores de 18 años en el hogar del encuestado. | Variable de escala que surge del cociente de dos variables de intervalo del formulario. | ANEP/SIIAS |

Fuente: elaboración propia.

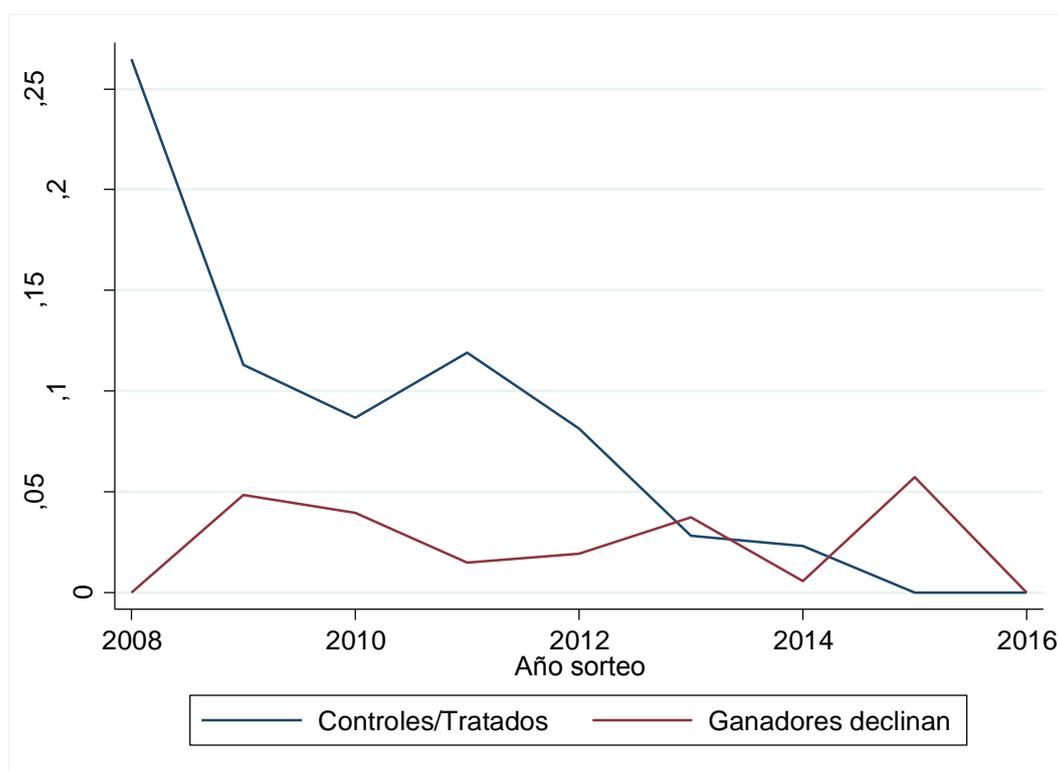
Diseño de investigación y estrategia empírica

Como se hizo referencia en la introducción del trabajo, la presente evaluación de impacto es uno de los productos de una investigación más general, que comparte fuentes de información, variables de interés y un diseño común. Lógicamente, entonces, la estrategia empírica a continuación no difiere de la establecida para el proyecto general.

Los sorteos y el problema de los *non-compliers*

Si bien la forma de selección de los beneficiarios tiene la ventaja de permitir la aplicación de un RCT, también presenta para este estudio un problema de *non-compliance* doble. Por un lado, se trata del problema más “clásico” cuando los ganadores de un sorteo terminan declinando el beneficio⁷. Por otro, dado que se permite la re postulación del núcleo a sorteos posteriores mientras siga cumpliendo con los requisitos, quienes no son favorecidos en uno de los llamados pueden serlo más adelante. El gráfico 5 muestra la evolución de ambos tipos por año del sorteo.

Gráfico 5: Non compliance por año



Fuente: elaboración propia en base a datos MVOTMA y encuesta telefónica.

Si bien el primer problema puede ser considerando simplemente mediante la estimación mediante *intention to treat* (ITT), el segundo trae aparejadas complicaciones de no tan fácil resolución. Si bien cada sorteo *individualmente considerado* sigue siendo aleatorio, dado que

⁷En rigor, si el tratamiento se definiera como “comprar una casa”, también existiría el problema de quienes aún sin obtener la asignación por parte del CVN logran adquirir una vivienda.

la decisión de volver a postularse es endógena, ya no es posible considerar que la asignación posterior al tratamiento sea verdaderamente experimental.

Estrategia de identificación

Para la identificación del impacto del CVN, teniendo en cuenta los problemas descritos, se diseñaron dos aproximaciones. La primera, que se utiliza aquí, una estimación de ITT que considera al proceso generador de datos como si hubiese sido experimental, teniendo en cuenta que la misma será sesgada hacia el cero por el efecto del *non-compliance* doble descrito más arriba. La segunda, una estimación LATE a través de variables instrumentales del efecto de un año adicional de exposición al programa.

Para el análisis mediante ITT, se define una cohorte como el conjunto de hogares expuestos a uno dado de entre los sorteos; la muestra total está definida por todos los hogares participantes en cualquier sorteo en el período considerado. Si un hogar participa de múltiples sorteos, será incluido múltiples veces en la regresión, una vez por cada cohorte.

Para cada hogar i , observamos el resultado Y_{i1} luego del tratamiento. El mismo se explica en función de la asignación al tratamiento en el sorteo c , T_{ic} . De acuerdo a Cullen et al (2006), el estimador de ITT para datos *cross-section* es:

$$Y_{i1} = \alpha_c + \delta T_{ic} + \beta X_{i0} + \varepsilon_{ic}$$

donde X_{i0} es un conjunto de variables de control de los hogares medidas en el momento de la presentación al llamado (línea de base) y α_c es un conjunto de efectos fijos por sorteo.

Para preservar la simetría de resultados potenciales, cada observación se pondera por el inverso de la probabilidad de ser tratado dado el número de participantes y ganadores en cada sorteo (IPW de Horvitz-Thompson). Un hogar aparecerá tantas veces en los datos como veces se haya presentado a sorteos en el período que define la cohorte, cada una de ellas con un efecto fijo para el sorteo respectivo así como el estatus de tratamiento que le haya sido asignado en el mismo. Se definen *clusters* para los errores estándar a nivel de hogar y se dividen los IPW de cada uno por el número de veces que aparece en los datos para tener en cuenta el hecho de que hay múltiples observaciones para cada núcleo.

De esta forma se mantiene la integridad de cada experimento (sorteo) al incluir la totalidad de hogares que participaron en el mismo; se realiza una aproximación de *tipointention to*

treat para el *non-compliance* en los sorteos más tempranos ya que se continua considerando como parte del control a los que no recibieron la asignación en dichos sorteos aún si recibieron tratamiento en llamados posteriores; es posible mantener la ponderación correcta de los resultados contrafactuales mediante el IPW y la de los hogares en la población, a pesar de las múltiples participaciones en sorteos.

Se trata de una estrategia conservadora, apegada a las definiciones del ITT, que ignora violaciones subsiguientes del *compliance*. Cuando se examinan resultados de más largo plazo con este método se observa una mezcla del efecto del programa y su cambio en el tiempo con el *non-compliance* cada vez mayor que ocurre al alejarnos de las primeras asignaciones.

Atrición y balance de la encuesta

Como se consignó en el apartado referido a las fuentes de datos, la encuesta presentó un importante nivel de atrición. Para los sorteos competitivos, utilizados para el análisis de impacto, el mismo fue de un 59,8% en total, medido en familia/sorteo, algo más elevado para los hogares no asignados que para los asignados, como muestran el cuadro 32 y el gráfico 6.

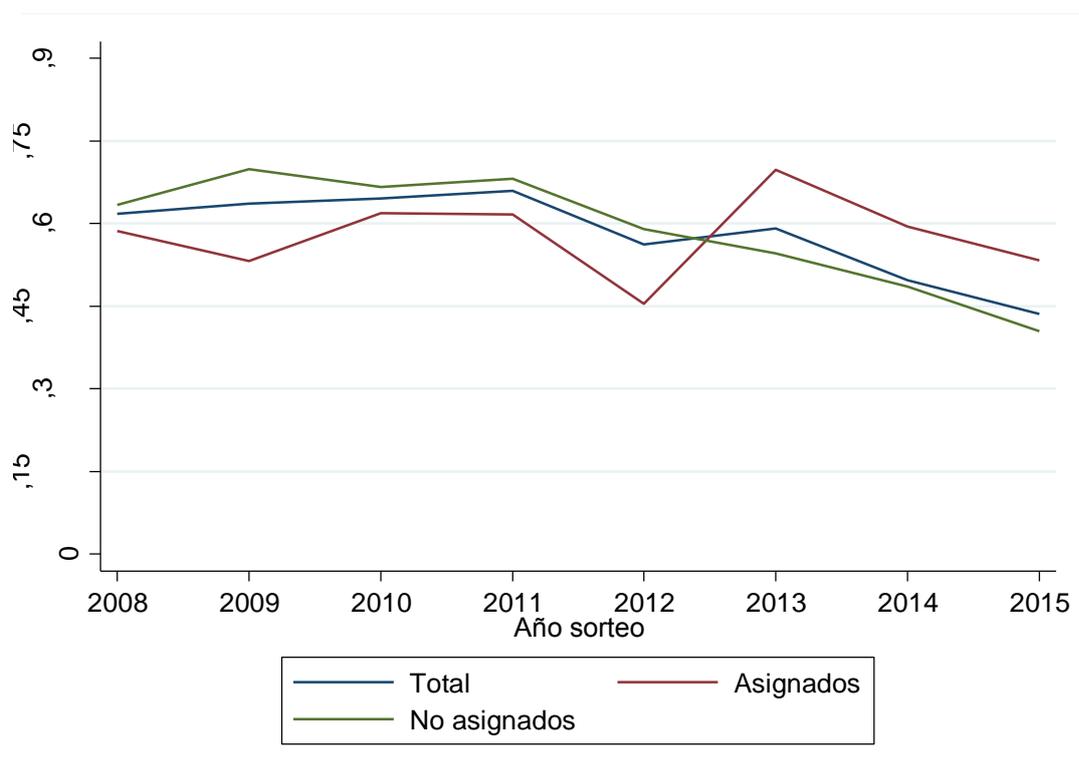
Cuadro 32: Atrición por año para sorteos competitivos, encuesta telefónica

| Año | Atrición | | |
|-------|----------|----------|-------------|
| | Total | Asignado | No asignado |
| 2008 | 62,62 | 58,06 | 63,39 |
| 2009 | 61,39 | 52,63 | 65,03 |
| 2010 | 63,60 | 61,15 | 64,80 |
| 2011 | 64,47 | 58,65 | 66,22 |
| 2012 | 58,66 | 49,32 | 60,31 |
| 2013 | 57,24 | 66,67 | 54,77 |
| 2014 | 49,48 | 52,00 | 49,25 |
| 2015 | 49,12 | 50,00 | 48,94 |
| 2016 | 37,50 | 100,00* | 33,33 |
| Total | 59,76 | 57,38 | 60,35 |

*: un único caso que no se logró encuestar.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta y datos MVOTMA.

Gráfico 6: Atrición por año para sorteos competitivos, encuesta telefónica



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta y datos MVOTMA.

El elevado nivel de mortandad en la muestra representa la principal limitación de este análisis en cuanto introduce un factor que distorsiona y relativiza los hallazgos del presente apartado. En primer lugar, un elevado nivel de mortandad reduce el poder estadístico del estudio. En segundo lugar, si además afecta el balance en variables que se correlacionen con los resultados, introduce sesgos que cuestionan el carácter aleatorio de la asignación y debilitan la identificación causal.

Cuadro 33: Balance en probabilidad de atrición por año, encuesta telefónica

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------|--------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| VARIABLES | Atrición | Atrición | Atrición | Atrición | Atrición | Atrición | Atrición | Atrición |
| Asignado | -0.0478 (0.100) | -0.0989** (0.0409) | -0.0915* (0.0492) | -0.0783** (0.0358) | -0.132** (0.0576) | 0.0295 (0.0473) | 0.00208 (0.0296) | -0.0257 (0.100) |
| Constant | 0.750*** (0) | 0.630*** (0.0168) | 0.889*** (0) | 1.039*** (0.0179) | 0.711*** (0.0192) | 0.647*** (0.0315) | 0.650*** (0) | 0.228*** (0.0223) |
| Observations | 428 | 259 | 475 | 1,348 | 986 | 463 | 582 | 114 |

Robust standard errors in parentheses*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta y datos MVOTMA.

En efecto, como muestra el cuadro anterior, existe un efecto significativo de la variable “asignado” en la probabilidad de atrición para los años 2009 al 2012, lo cual estaría indicando un desbalance (que muestra una menor probabilidad de sufrir atrición de los tratados sobre los controles) y obligaría a tomar con cuidado los resultados obtenidos en el análisis de impacto.

El Cuadro 34 presenta un análisis de balance pre tratamiento para las familias de los grupos de control y tratamiento utilizando la muestra completa seleccionada para la encuesta, los encuestados efectivos y quienes no pudieron ser incluidos en el sondeo. Se desprende del mismo que los grupos en la encuesta no se encuentran balanceados salvo en lo que respecta a la proporción de familias con jefatura femenina y monoparentales. Se observan patrones similares en los tres casos.

Cuadro 34: Balance pre tratamiento para seleccionados, encuestados y perdidos (media)

| | Encuesta total | | | Efectivamente encuestados | | | Atrición | | |
|------------------------------|---------------------|------------------------|-------------|---------------------------|------------------------|-------------|---------------------|------------------------|-------------|
| | Control (N=1856) | Tratamiento (N=790) | p- value | Control (N=732) | Tratamiento (N=323) | p- value | Control (N=1124) | Tratamiento (N=467) | p- value |
| Jefa mujer | 0,603 | 0,580 | 0,256 | 0,627 | 0,579 | 0,140 | 0,588 | 0,580 | 0,774 |
| Monoparental | 0,555 | 0,570 | 0,503 | 0,572 | 0,554 | 0,582 | 0,544 | 0,580 | 0,191 |
| N integrantes | 3,046 | 3,381 | 0,000 | 3,010 | 3,415 | 0,000 | 3,070 | 3,358 | 0,000 |
| N menores de 18 | 1,357 | 1,563 | 0,000 | 1,332 | 1,554 | 0,000 | 1,373 | 1,570 | 0,000 |
| Ingreso constante (miles \$) | 14,827 | 14,478 | 0,040 | 14,891 | 14,700 | 0,470 | 14,785 | 14,324 | 0,038 |
| Montevideo | 0,762 | 0,604 | 0,000 | 0,786 | 0,641 | 0,000 | 0,746 | 0,578 | 0,000 |
| Postulaciones | 0,283 | 0,135 | 0,000 | 0,294 | 0,152 | 0,011 | 0,277 | 0,124 | 0,001 |

Unidad: familia.*: miles de pesos constantes de julio 2008.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta y datos MVOTMA.

El balance para los hogares encuestados no se ve alterado por la atrición, como señala el cuadro 35 (una vez más en términos de familias/sorteos), mientras que sólo se aprecia un desbalance en los casos perdidos en el número de integrantes, por lo que no parecería existir demasiada evidencia que comprometa la estrategia de identificación.

Cuadro 35: Balance para hogares encuestados y perdidos por atrición.

| | Encuestados | | Atrición | |
|---------------|--------------------|------|---------------------|------|
| | Tratamiento | N | Tratamiento | N |
| Jefa mujer | -0,042 (-0,041) | 1881 | -0,012 (-0,038) | 2790 |
| Monoparental | -0,056 (-0,042) | 1881 | 0,042 (-0,039) | 2790 |
| Integrantes | 0,025 (-0,049) | 1881 | -0,082* (-0,05) | 2790 |
| Menores de 18 | -0,02 (-0,036) | 1881 | -0,017 (-0,034) | 2790 |
| Ingreso* | 392 (-315,7) | 1881 | -202,4 (-267,5) | 2790 |
| Montevideo | 0,022 (-0,015) | 1881 | -0,0049 (-0,016) | 2789 |
| Postulaciones | 0,079 (-0,1) | 1881 | 0,05 (-0,097) | 2790 |

Robust standard errors in parentheses*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Unidad: familia. *: miles de pesos constantes de julio 2008.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta y datos MVOTMA.

A continuación se analizan los resultados obtenidos en las dimensiones reseñadas anteriormente, que debe de todos modos tomarse con cuidado dado el elevado porcentaje de atrición.

Resultados

El análisis a continuación presenta los resultados obtenidos de la estimación en 8 grupos de variables. Por un lado, se utiliza la encuesta para presentar lo encontrado en torno a la tenencia y calidad de la vivienda; su adecuación a las necesidades de la familia; la situación en términos de servicios e infraestructura y percepción global del estado del barrio en que vive la familia, los efectos sobre el bienestar subjetivo y el acceso a préstamos y capacidad de ahorro de las familias.

Por otro lado, a través del SIIAS, se evalúan los posibles efectos del CVN sobre la formalidad laboral de los adultos del hogar (considerando efectos heterogéneos por género), inscripción en educación pública de niños, niñas y adolescentes y el seguimiento del embarazo.

En el AnexoI se encuentran los descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de impacto.

Tenencia y calidad de la vivienda

El programa CVN no sólo se plantea permitir el acceso a la vivienda por parte de sus participantes, sino que como se señaló más arriba, se busca que los productos entregados sean de buena calidad. Para analizar este objetivo se incluyó una batería de preguntas sobre la existencia de problemas constructivos en la vivienda de residencia del encuestado, así como se interrogó al mismo sobre su condición de propietario.

Como se aprecia en el cuadro a continuación, el CVN tiene un efecto importante sobre el acceso a la vivienda de las familias: el mismo es un 50% más probable entre los tratados que entre los controles. Esto se complementa con el análisis de la calidad de la vivienda a través de las variables reportadas en el cuadro a continuación, que muestran que los ganadores tienen menos problemas de humedad en techos, puertas o ventanas en mal estado y problemas con caídas de revoques que los controles.

Cuadro 36: Impacto en tenencia y calidad de la vivienda (I)

| | propietario | hacinamiento | Humedad en techo | Goteras en techos | Muros agrietados | Puertas / ventanas en mal estado | Grietas en pisos |
|----------|----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|----------------------------------|----------------------|
| Tratados | 0.494*** (0.0339) | -0.0514*** (0.0196) | -0.228*** (0.0308) | -0.0549*** (0.0212) | -0.0438 (0.0341) | -0.143*** (0.0214) | -0.0329* (0.0188) |
| Constant | 0.500** (0.214) | -0 (1.80e-07) | 0.333* (0.201) | 0.167 (0.159) | 0.400* (0.229) | -0 | -0 (2.05e-07) |
| N | 1,866 | 1,881 | 1,871 | 1,874 | 1,868 | 1,871 | 1,872 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta a postulantes.

El Cuadro 37 muestra también impactos significativos y sustantivos que representan mejoras en la ventilación de las viviendas, así como en menor presencia de humedades en los cimientos (algo razonable en cuanto se trata de apartamentos). Efectos más débiles, pero significativos y siempre a favor de los ganadores, se aprecian en otras variables consideradas: hacinamiento, goteras, grietas en pisos, cielos rasos desprendidos, falta de luz solar, inundaciones por lluvias y peligro de derrumbe. Sólo no se encuentran efectos significativos en la existencia de muros agrietados (Cuadro 36).

Cuadro 37: Impacto en calidad de la vivienda (II)

| | Caída de revoque | Cielos rasos desprendidos | Poca luz solar | Escasa ventilación | Se inunda cuando llueve | Peligro de derrumbe | Humedades en los cimientos |
|----------|-------------------------|----------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Tratados | -0.188*** (0.0260) | -0.0723*** (0.0134) | -0.0594** (0.0242) | -0.105*** (0.0194) | -0.0301** (0.0149) | -0.0222*** (0.00786) | -0.195*** (0.0249) |
| Constant | 0.333* (0.201) | 0.167 (0.159) | 0 | 0.167 (0.159) | 0 (2.23e-07) | 0 (1.08e-07) | 0.167 (0.159) |
| N | 1,868 | 1,866 | 1,872 | 1,874 | 1,872 | 1,866 | 1,853 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta a postulantes.

Según se aprecia en los descriptivos del Anexo I, la proporción de hogares con hacinamiento, problemas de grietas en los pisos, cielos rasos desprendidos, inundaciones pluviales y presencia de peligro de derrumbe era de por sí muy menor, por lo que no era de esperarse que existieran impactos importantes.

Adecuación a las necesidades de la familia

Habiendo constatado la existencia de efectos en la tenencia y en la inexistencia de algunos problemas constructivos, resulta de interés indagar sobre la adecuación de la vivienda de residencia a las necesidades de los miembros del hogar. Para esto se utilizaron escalas de 0-10 para la percepción del encuestado en referencia al espacio, confort y el costo de mantenimiento. El cuadro siguiente muestra los resultados de la estimación del ITT en estas dimensiones: en los tres casos se aprecia un efecto significativo a favor de los ganadores del programa (al 10% en el caso del costo). Teniendo en cuenta de que el valor reportado por la constante es el puntaje obtenido por el grupo de control, los valores reportados representan un 6%, 9% y 8% de incremento para los tratados respecto a los primeros.

Cuadro 38: Impacto en la percepción de la adecuación a las necesidades de la familia

| | Espacio | Confort | Costo |
|----------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Tratados | 0.512*** (0.169) | 0.787*** (0.143) | 0.425* (0.237) |
| Constant | 8.167*** (0.937) | 8.167*** (0.716) | 5.333*** (0.913) |
| N | 1,873 | 1,867 | 1,809 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta a postulantes.

Resulta particularmente interesante para el programa, que procura mantener sus exigencias de pago dentro de las posibilidades de las familias, que el punto peor valorado es precisamente el costo de mantenimiento.

Percepción sobre el barrio en que vive

El CVN permite a los hogares postularse a sorteos en los barrios de su preferencia, a diferencia de modelos anteriores de provisión de soluciones habitacionales que favorecieron la segregación residencial. Para evaluar este aspecto se incluyeron preguntas que permiten captar la evaluación del entrevistado del estado general del barrio en que vive así como sobre características del mismo que incluyen servicios disponibles, el estado de conservación de los espacios, la seguridad y la relación con los vecinos.

El Cuadro 39 muestra la estimación de impacto del programa sobre la percepción sobre el estado del barrio en base a una escala ordenada de 1 a 5. El efecto del programa es significativo y revela que es 12.5% más probable que un ganador de uno de los sorteos valore que en general, su barrio es “bueno” o “muy bueno”.

Cuadro 39: Impacto en la percepción del estado general del barrio

| | Estado del barrio |
|----------|--------------------------|
| Tratados | 0.125*** (0.0349) |
| Constant | 1*** (2.51e-07) |
| N | 1,865 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta a postulantes.

Para captar la percepción del entrevistado en referencia a las características del barrio en referencia a servicios, infraestructura, seguridad y los vecinos, se aplicaron escalas ordenadas de 0 a 10. Como se observa en el Cuadro 40, existen efectos positivos y significativos para todos los ítems considerados, salvo para la valoración de los vecinos.

Una vez más, resulta útil considerar no sólo el coeficiente estimado sino el porcentaje del incremento sobre el valor alcanzado en el grupo de control. El cuadro muestra valores más elevados de impacto relativo, que alcanza un máximo en la percepción sobre el estado de calles y veredas (28.6%) y un mínimo en la percepción sobre el estado y adecuación del alumbrado público (9.55%).

Cuadro 40: Impacto en percepción de características del barrio

| | Contenedores y recolección de residuos | Espacios públicos | Calles y veredas | Alumbrado público | Espacios recreativos | Servicios disponibles | Seguridad | Vecinos |
|----------|---|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|---------------------|------------------|
| Tratados | 0.815*** (0.208) | 0.670*** (0.195) | 0.810*** (0.201) | 0.525** (0.218) | 0.944*** (0.226) | 0.752*** (0.174) | 0.571*** (0.211) | 0.233 (0.144) |
| % | 18,81 | 15,46 | 28,59 | 9,55 | 18,27 | 12,89 | 11,81 | - |
| Constant | 4.333*** (1.007) | 4.333*** (1.149) | 2.833*** (0.937) | 5.500*** (0.641) | 5.167*** (1.031) | 5.833*** (1.144) | 4.833*** (1.000) | 7*** (0.741) |
| N | 1,859 | 1,855 | 1,863 | 1,866 | 1,808 | 1,788 | 1,865 | 1,830 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta a postulantes.

La valoración de estos ítems por parte de los entrevistados es más bien cercana a los puntajes medios de la escala, lo que no estaría revelando un nivel demasiado alto de satisfacción con ninguna de las características relevadas.

Bienestar subjetivo

De acuerdo a lo establecido en la revisión de la literatura, es de esperarse que la propiedad de la vivienda genere efectos sobre la subjetividad de los entrevistados, cambiando positivamente su percepción sobre distintas dimensiones de su propio bienestar.

Cuadro 41: Impacto sobre bienestar subjetivo

| | Vida en general | Calidad de vida | Logros alcanzados | Relaciones personales | Nivel de seguridad | Barrio | Relación con vecinos | Vivienda |
|----------|----------------------------|----------------------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------|-------------------------------------|---------------------|
| Tratados | 0.387*** (0.115) | 0.473*** (0.147) | 0.385*** (0.126) | 0.187 (0.115) | 0.374* (0.219) | 0.621*** (0.170) | 0.275** (0.131) | 1.003*** (0.141) |
| % | 5,05 | 5,91 | 4,62 | - | 4,40 | 9,55 | 3,84 | 12,54 |
| Constant | 7.667*** (0.472) | 8*** (0.247) | 8.333*** (0.472) | 8.500*** (0.538) | 7.167*** (0.574) | 6.500*** (0.538) | 7.167*** (0.834) | 8*** (0.955) |
| N | 1,859 | 1,868 | 1,858 | 1,858 | 1,857 | 1,855 | 1,841 | 1,866 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta a postulantes.

El Cuadro 41 muestra que salvo en la consideración de las relaciones personales del entrevistado, existen modestos impactos positivos y significativos en todas las dimensiones consideradas. En todas éstas, el nivel de satisfacción reportado por controles y tratados es elevado (todas por encima de 7 puntos en 10).

Los efectos más importantes en términos relativos se dan al preguntar al referente por su satisfacción con el barrio (9.55%) y con la vivienda (12.54%). Si bien no se detectaban efectos significativos sobre la percepción acerca de los vecinos del barrio (cuadro 40) sí se encuentra un pequeño indicio de una mayor satisfacción en el vínculo con los mismos.

Finanzas familiares

Para intentar captar los impactos del CVN sobre las finanzas familiares se incluyeron preguntas sobre si alguien de la familia había tenido, en el último año, depósitos en bancos, solicitado préstamos o recibido algún préstamo bancario. Se buscó detectar, entonces, los impactos del programa sobre el ahorro (depósitos) y sobre la necesidad de financiamiento (préstamos) de los hogares.

Cuadro 42: Impacto sobre las finanzas familiares

| | Tuvo deposito | Solicitó préstamo | Recibió préstamo bancario |
|----------|----------------------|--------------------------|----------------------------------|
| Tratados | -0.102** (0.0396) | 0.00148 (0.0424) | -0.0288 (0.0707) |
| Constant | 0.667*** (0.201) | 0.333* (0.201) | 0.500 (0.392) |
| N | 1,848 | 1,845 | 744 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta a postulantes.

El cuadro anterior muestra que no se identificaron efectos significativos en relación a los préstamos, pero sí se encuentra un impacto negativo y significativo sobre la probabilidad de contar con depósitos bancarios para los participantes del programa en relación a los controles. Esto significaría que el programa afecta negativamente la posibilidad de ahorrar de las familias ganadoras, pudiendo vincularse al hecho que los ganadores debieron aportar su ahorro previo para poder acceder a la vivienda.

Impacto a través de registros administrativos (SIAS)

A través del SIAS se evalúan los posibles efectos del CVN sobre la formalidad laboral de los adultos del hogar, inscripción en educación pública de niños, niñas y adolescentes y el seguimiento del embarazo.

Cuadro 43: Impacto sobre trabajo formal de los adultos del hogar

| | Año del sorteo | Sorteo+1 | Sorteo+2 | Sorteo+3 | Sorteo+4 | Sorteo+5 |
|----------|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Tratados | 0.0173 (0.0109) | 0.00547 (0.00586) | 0.0209** (0.00861) | 0.0115 (0.00950) | 0.00856 (0.00828) | -0.0170 (0.0107) |
| Constant | 0.744*** (0.00407) | 0.814*** (0.00254) | 0.819*** (0.000527) | 0.885*** (0.000581) | 0.938*** (0.000507) | 0.932*** (0.000656) |
| N | 9,295 | 10,274 | 11,935 | 11,619 | 10,035 | 8,977 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIAS y MVOTMA.

Utilizando el registro en FONASA como forma de aproximar el trabajo formal de los hogares postulantes, el Cuadro 43 muestra que no se encontraron impactos significativos robustos en dicha dimensión para el conjunto de los mayores de edad del hogar, para ninguno de los períodos considerados. De forma similar, los dos cuadros siguientes muestran que tampoco se detectaron efectos para el jefe o jefa de hogar ni para el cónyuge del mismo (apenas un indicio de efectos negativos en el último año considerado). Se ensayaron estimaciones para explorar la existencia de efectos heterogéneos por género, pero los resultados no variaron en ninguno de los casos.

Cuadro 44: Impacto sobre trabajo formal del jefe de hogar

| | Año del sorteo | Sorteo+1 | Sorteo+2 | Sorteo+3 | Sorteo+4 | Sorteo+5 |
|----------|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Tratados | 0.0139 (0.0128) | 0.00674 (0.0110) | 0.0147 (0.0114) | 0.0195 (0.0129) | 0.00722 (0.00924) | -0.00453 (0.0136) |
| Constant | 0.743*** (0.00639) | 0.876*** (0.00435) | 0.843*** (0.000737) | 0.901*** (0.000836) | 0.948*** (0.000600) | 0.942*** (0.000882) |
| N | 6,016 | 6,623 | 7,575 | 7,369 | 6,289 | 5,562 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIAS y MVOTMA.

Cuadro 45: Impacto sobre el trabajo formal del cónyuge del jefe de hogar

| | Año del sorteo | Sorteo+1 | Sorteo+2 | Sorteo+3 | Sorteo+4 | Sorteo+5 |
|----------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Tratados | 0.0176 (0.0343) | -0.00798 (0.0213) | 0.0221 (0.0175) | 0.00782 (0.0180) | 0.0169 (0.0170) | -0.0367* (0.0188) |
| Constant | 0.882*** (0) | 0.773*** (0.00984) | 0.770*** (0.00105) | 0.843*** (0.00108) | 0.927*** (0.00102) | 0.918*** (0.00113) |
| N | 2,401 | 2,688 | 3,240 | 3,169 | 2,803 | 2,562 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIAS y MVOTMA.

Pasando a los vínculos del CVN con la asistencia a educación de los niños, niñas y adolescentes de los núcleos postulantes, se analizaron los impactos del mismo sobre la matriculación en educación pública en el período 2013-2016, ya que el SIIAS sólo permitía abarcar todo el subsistema público en el mismo. El Cuadro 46 muestra que no se identificaron efectos significativos robustos⁸. Una explicación podría ser que sólo se contó con información para la educación en el subsistema público, pero no parece muy convincente al considerar que dado el nivel de ingresos de los hogares postulantes, sería esperable que de asistir, lo hicieran en dicho subsistema.

Cuadro 46: Impacto sobre matriculación en educación pública para los menores de 18 del hogar

| | Año del sorteo | Sorteo+1 | Sorteo+2 | Sorteo+3 |
|----------|-----------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| Tratados | -0.105 (0.0663) | -0.0229 (0.0346) | 0.0276 (0.0306) | 0.0801 (0.0821) |
| Constant | 0.667*** (0) | 1*** (0) | 0.667*** (0) | 0 (0) |
| N | 2,599 | 2,571 | 2,323 | 1,156 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIAS y MVOTMA.

Finalmente se evalúan los efectos del programa sobre distintos indicadores de maternidad y seguimiento del embarazo, focalizando el análisis en las mujeres en edad reproductiva (15 a

⁸Tampoco se identificaron efectos diferenciales significativos por sexo del jefe de hogar.

44 años según OMS) dentro del grupo familiar. El análisis se centra en las loterías de 2010 en adelante, por motivos de disponibilidad de información. Se estudian los efectos sobre cuatro indicadores: el número total de nacimientos, la cantidad de consultas médicas durante el embarazo, la cantidad de semanas de gestación y el peso del bebé al nacer.

El Cuadro 47 indica que no fue posible identificar efectos del CVN sobre ninguna de las variables consideradas.

Cuadro 47: Impactos sobre embarazos y partos

| | Nacimientos | Consultas Médicas | Semanas de gestación | Peso al nacer |
|----------|---------------------|--------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Tratados | 0,029 (0,045) | 0,033 (0,301) | 0,238 (0,360) | 0,012 (0,093) |
| Constant | 1,210*** (0,128) | 11,60*** (0,672) | 40,90*** (0,673) | 3,260*** (0,217) |
| N | 2292 | 2292 | 2292 | 2292 |

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia en base a datos del SIIAS y MVOTMA.

Síntesis

Este informe presentó el Programa Compra de Vivienda Nueva desde distintos puntos de vista. En primer lugar, su ubicación cronológica y conceptual dentro de la evolución de las políticas de vivienda del país, vinculado a la llegada al gobierno del Frente Amplio y, con el mismo, un cambio de paradigma acompañado de la voluntad de corregir defectos existentes en la postulación, la forma de asignación y los estándares mínimos de calidad de las soluciones habitacionales.

En segundo lugar, se realizó una caracterización de las familias postulantes, en base a información disponible en los registros del MVOTMA y el SIIAS, para poder así describir en profundidad a la población vinculada al CVN.

En tercer lugar, se planteó una evaluación de impacto, para lo cual se comenzó indagando y explicitando la teoría de cambio detrás del programa. En base a ésta, se construyeron hipótesis de investigación y finalmente se eligieron variables que permitieran medir el impacto del CVN sobre sus beneficiarios. Se planteó un diseño metodológico para la identificación del efecto del programa a partir de la forma –sorteos– de selección de los participantes. Se elaboró una estrategia que involucró el uso de datos primarios –generados a través de una encuesta telefónica– complementado por registros secundarios a través del SIIAS.

La evaluación realizada permitió obtener algunos resultados interesantes e indicios para futuras investigaciones.

En base a la encuesta, se detectaron impactos significativos en el acceso y mantenimiento de la propiedad de los hogares, así como en el acceso a una vivienda que, en términos generales, es de mejor calidad de la que hubieran habitado los participantes de no haber mediado el CVN.

En el mismo sentido, existe evidencia sobre impactos positivos sobre la percepción de mayor adecuación de la vivienda a las necesidades del hogar y sobre la evaluación del encuestado sobre el estado general del barrio en el que vive. Este último impacto se ve reforzado por efectos positivos sobre la valoración de las características del barrio.

Se detectaron efectos significativos y positivos en términos del bienestar subjetivo de los beneficiarios, vinculados a una mayor satisfacción con la vida en general, su calidad de vida, los logros alcanzados, la relación con los vecinos y la sensación de seguridad. Si bien los impactos identificados fueron de una menor cuantía relativa, constituyen indicios relevantes para profundizar en futuros análisis, complementando con estudios sobre las expectativas de los referentes en torno al futuro y cómo estas se ven alteradas por la asignación de una vivienda del CVN.

El único impacto detectado del programa sobre las finanzas familiares fue una disminución en la tenencia de depósitos bancarios en el año anterior a la encuesta, lo cual tiene sentido si se considera que el hogar sorteado debió aportar el ahorro previo requerido. Un análisis más completo que permita investigar la existencia de vínculos del programa con el ahorro y las necesidades financieras de las familias constituye una línea interesante a más largo plazo.

El análisis de impacto a través de los datos del SIIAS no permitió identificar ningún efecto significativo del programa sobre el empleo formal de los adultos, jefes o cónyuges (aunque en esta última categoría existen algunos indicios débiles). La elevada proporción de adultos con trabajo formal (superior al 80%) puede explicar en parte dicha situación.

No fue posible detectar efectos sobre la escolarización de los menores de 18 de los hogares. En este caso cabe recordar que sólo se contó con información completa (educación Primaria y Secundaria pública) para los años 2013-2016.

Finalmente, tampoco se encontraron efectos sobre la fecundidad y sobre los controles pre natales. Quizás esto último se vincule con el accionar de distintas medidas que incentivan un mayor control del embarazo (inclusión del número de controles en las metas asistenciales, por ejemplo).

Más allá de los resultados de impacto, el proceso de trabajo permitió rescatar la importancia de factores más generales que permiten una mayor calidad en el diseño de políticas públicas. En particular, reforzó la necesidad de desarrollar esquemas de evaluación y monitoreo, así como sistemas de información que recojan sistemáticamente la información, en el mismo momento de diseño de la intervención.

Como se explicó anteriormente se debió explicitar, a través de entrevistas con funcionarios y recurriendo a la literatura disponible, la teoría de cambio del programa, lo cual, aparte de resultar más complejo de realizar, limita la utilidad de la herramienta. De haberse construido

en el momento de diseño de la intervención, dicha teoría pudo no sólo haber sido de utilidad para el evaluador, sino que pudo haber colaborado a una mejor definición de los objetivos del programa, para detectar errores en la cadena de efectos pensada para el CVN, oportunidades de productos no previstos, nudos a desatar para una mejor implementación, etc. Contar con una precisa definición de los productos y resultados permite también realizar una evaluación de los procesos intermedios del programa.

Fue necesario también reconstruir los registros de cada sorteo, sus participantes y los datos de sus núcleos familiares, tarea que demandó meses de trabajo y un recurso humano dedicado por parte del proyecto financiado por la ANII en colaboración estrecha con los funcionarios del MVOTMA. A pesar de estos esfuerzos, como se vio a lo largo del texto, la calidad de la información consignada no fue todo lo que se podría esperar y esto termina siempre siendo una limitante para estudios de evaluación. Más aún, de haberse diseñado de forma tal que contemplara fines evaluativos, la base de datos del programa pudo contar con otras variables que constituyeran insumos complementarios, como ser indicadores que aportasen información contextual urbana y socioeconómica de cada llamado.

Todo esto subraya el acierto en el desarrollo y la enorme potencialidad de un repositorio de información como el SIIAS para el diseño y evaluación de políticas. La información a la que se accedió sobre los participantes, a través del MVOTMA, organismo integrante del SIIAS, constituyó un input valioso y de difícil construcción de otra forma. Resulta de la mayor importancia que los distintos organismos públicos que lo integran capitalicen las posibilidades que ofrece y que se logre avanzar en su integración con los sistemas de información públicos del país.

La transparencia a la que apunta el programa a través de su forma de asignación de unidades se vería respaldada por estas mejoras en el sistema de información, que además permitirían líneas de evaluación a más largo plazo sobre algunas de las dimensiones consideradas (fecundidad, cambios en las expectativas, efectos sobre los niños, niñas y adolescentes del hogar, análisis del involucramiento en la comunidad, ahorro) y sobre una de las innovaciones más interesantes a priori del CVN, el esquema de subsidios ajustables en el tiempo y su efecto sobre la sustentabilidad de la propiedad por parte de los asignatarios.

Mejorando en los aspectos señalados y apoyado en las fortalezas del diseño del programa, sería posible diseñar un esquema de evaluación y monitoreo permanente del programa.

Manteniendo la forma de asignación de los beneficiarios y continuando en apoyarse en los registros administrativos propios y del SIIAS, permitiría por un lado realizar los ajustes necesarios ante desvíos o resultados no deseados, potenciando su eficiencia y eficacia y, por otro, proporcionar información confiable sobre los efectos a corto, mediano y largo plazo del CVN sobre los beneficiarios, constituyéndose en un valioso aporte al diseño y ejecución de las políticas de vivienda del país.

Bibliografía

AARONSON, D. (2000). "A Note on the Benefits of Homeownership." *Journal of Urban Economics* 47, no. 3 (Mayo): 356-69.

ABADIE, A., ATHEY, S., IMBENS, G. W., & WOOLDRIDGE, J. (2017). When Should You Adjust Standard Errors for Clustering? (No. w24003). National Bureau of Economic Research. Disponible en <https://arxiv.org/pdf/1710.02926.pdf>, versión de enero 2018.

ABDULKADIROĞLU, A., ANGRIST, J. D., DYNARSKI, S. M., KANE, T. J., & PATHAK, P. A. (2011). Accountability and flexibility in public schools: Evidence from Boston's charters and pilots. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 699-748.

ANGEL, S. (2004). Política de vivienda en Uruguay: diagnóstico y guías de acción (no publicado). BID. Nueva York, Marzo 2004. Recuperado de: <http://sollyangel.com/housing-policy-in-uruguay-diagnosis-and-guidelines-for-action-2004/>.

ANV (2015). 4° Informe Mercado Inmobiliario. Montevideo, ANV. Disponible en http://www.anv.gub.uy/archivos/comunicados/20150114_COMUNICADO_VIS.PDF, versión de diciembre 2016.

ARISTONDO, L. (2003). Cooperativismo, autoayuda y autogestión: Una alternativa uruguaya para la vivienda de interés social. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, n° 146(099). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(099\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(099).htm)> [ISSN: 1138-9788]

ARISTONDO, L. (2005). La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, n° 194 (29). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-29.htm>> [ISSN: 1138-9788]

BERGARA, M. (2015). *Las nuevas reglas del juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas*. Montevideo, Montevideo: UdelaR

BICA, Y. (2012). "El Valor Del Encuentro. Análisis Del Diseño De La Política De Integración Socio-Habitacional "Plan Juntos". Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012.

- CATTANEO, M.; GALIANI, S.; GERTLER, P.; MARTINEZ, S.; TITIUNIK, R. (2009). "Housing, health, and happiness." *American Economic Journal: Economic Policy*, pp. 75-105.
- CLARK, W. A. V., GIBB, K., & CLAPHAM, D. (2012). *The SAGE handbook of housing studies*. Inglaterra, Londres: SAGE.
- CONLEY, D. (1999). *Being Black, Living in the Red: Race, Wealth, and Social Policy in America*. Berkeley, California: University of California Press.
- COURIEL, J. (2008). Intervenciones en áreas urbanas precarizadas, PIAI, Uruguay (en línea). Documento de base del taller "Programas de mejoramiento de barrios (PMB): Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques". Montevideo, 14-17 octubre de 2008. BID. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1781662>.
- CULLEN, J. B., JACOB, B. A., & LEVITT, S. (2006). The effect of school choice on participants: Evidence from randomized lotteries. *Econometrica*, 74(5), 1191-1230.
- DAGEN BLOOM, N.; UMBACH, F.; VALE, L.J. (eds) (2015). *Public Housing Myths: Perception, Reality, and Social Policy*. NY, Ithaca: Cornell University Press.
- DIETZ, R. D., & HAURIN, D. R. (2003). The social and private micro-level consequences of homeownership. *Journal of urban Economics*, 54(3), 401-450.
- ERICKSON, D.J. (2009). *The housing policy revolution: Networks and neighborhoods*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- FILANDRI, M.; OLAGNERO, M. (2014). Housing Inequality and Social Class in Europe, *Housing Studies*, 29:7, 977-993, DOI: 10.1080/02673037.2014.925096.
- GERTLER, P.; MARTÍNEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L.; VERMEERSCH, C. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Washington, DC: The World Bank.
- GLAESER, E. L. (2011). Rethinking the Federal Bias Toward Homeownership. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* 13(2): 5-37.
- GLENNERSTER, R., TAKAVARASHA, K. (2013). *Running Randomized Evaluations: A Practical Guide*. Princeton University Press. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt4cgd52>

GREEN, R. K., WHITE, M. J. (1997). "Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children." *Journal of Urban Economics* 41, no. 3: 441-61.

HARKNESS, J., NEWMAN, S. (2003). *Effects of Homeownership on Children: The Role of Neighborhood Characteristics and Family Income*. FRBNY Economic Policy Review, pp 87-107, junio 2003.

LEY N° 13.640, Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. 30/01/1968. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13640-1967>, versión de mayo 2016.

LEY N° 13.728. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. 27/12/1968. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>, versión de mayo 2016.

LEY N° 16.736. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. 12/01/1996. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/16736-1996>, versión de mayo 2016.

LEY N° 17.596. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. 24/12/2002. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17596-2002>, versión de mayo 2016.

LEY N° 18.125. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. 11/05/2007. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18125-2007/36>, versión de mayo 2016.

LEY N° 18.795. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. 12/09/2011. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18795-2011/18>, versión de mayo 2016.

LEY N° 18.829. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay. 04/11/2011. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18829-2011>, versión de mayo 2016.

LUBELL, J.; CRAIN, R. & COHEN, R. (2007). *Framing the Issues—the Positive Impacts of Affordable Housing on Health*. Center for Housing Policy, julio 2007.

MAGRI, A. (2002). Una reforma 'exitosa': la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000 (en línea). Boletín CF+S n° 29. Universidad Politécnica de Madrid, España. Consultado en mayo 2016. Recuperado de: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/aamag.html>

MAGRI, A. (2010). El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores. En Mancebo, Ma. E. y Narbono, P. (Coord.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo-CLACSO. 2010. ISBN 978 9974 49 4961.

MAGRI, A. (2013). El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia en Uruguay. *Revista INVI*, 28(79), 17-59. doi:10.4067/invi.v0i0.773

MCCARTHY, G.; VAN ZANDT, S. & ROHE, W. (2001). The Economic Benefits and Costs of Homeownership. A Critical Assessment of the Research. WP 01-02. Research Institute for Housing America, 2001.

MVOTMA (2005). Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009. Montevideo, MVOTMA. Disponible en <https://www.cgn.gub.uy/>, versión de mayo 2016.

MVOTMA (2010). Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014. Montevideo, MVOTMA. Disponible en <http://mvotma.gub.uy/portal/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014.html>, versión de mayo 2016.

MVOTMA (2015). Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. Montevideo, MVOTMA. Disponible en <http://mvotma.gub.uy/portal/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019.html>, versión de mayo 2016.

NAHOUM, B. La vivienda en los tiempos del Frente Amplio. (s/f) <http://www.cuadernosdecompa.com.uy/cuadernos-de-companero/6-vivienda-soplo-y-soplo-pero-no-se-cayo/185-la-vivienda-en-los-tiempos-del-frente-amplio.html>

NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS (2012). Social Benefits of Homeownership and Stable Housing. National Association of Realtors Research Division, abril 2012.

NICOLICH, G. y PORRO, H. *Viviendas en el Uruguay: Plan Nacional, cooperativas*. Montevideo: Martín Bianchi Altuna, 1975, p.15.

OCDE. (2012). Haciendo lo mejor para las familias. CIEDESS, Santiago de Chile. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190474-es>

ORR, L.; FEINS, J.; JACOB, R.; BEERCROFT, E.; SANBONMATSU, L.; KATZ, L.; LIEBMAN, J.; KLING, J.; ABT ASSOCIATES, INC. (2003). Moving to Opportunity Interim Impacts Evaluation. Final Report. NBER 2003.

ROSSI, P., WEBER, E. (1996). The Social Benefits of Homeownership: Empirical Evidence from National Surveys. Housing Policy Debate, vol. 7, N°1, pp. 1-35. Fannie Mae Foundation, 1996.

SALVI DEL PERO, A. (2016), "Housing policy in Chile: A case study on two housing programmes for low-income households", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 173, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jm2hzbnqq33-en>.

SAMMAN, E. (2007). Psychological and subjective well-being: A proposal for internationally comparable indicators. OPHI Working Paper 5, University of Oxford.

SANBONMATSU L, LUDWIG J, KATZ LF, GENNETIAN LA, DUNCAN GJ, KESSLER RC, ADAM E, McDADE TW, LINDAU ST. (2011). Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program - Final Impacts Evaluation. NBER 2011.

TANG, T-H; KHONG, K-W (2012). The Link between Homeownership Motivation and Housing Satisfaction. International Journal of Economics and Management, Vol 6, N°, pp1-20. ISSN 1823 - 836X.

THOMSON, H., THOMAS, S., SELLSTROM, E., & PETTICREW, M. (2009). The health impacts of housing improvement: a systematic review of intervention studies from 1887 to 2007. *American Journal of Public Health*, 99(S3), S681-S692.

VARADY, D.P.; PREISER, W. F.E.; RUSSELL, F.P. (eds.) (1998). *New Directions in Urban Public Housing*. NJ, New Brunswick: Center for Urban Policy Research.

VARADY, D.P; WALKER, C.C. (2007). *Neighborhood Choices: Section 8 Housing Vouchers and Residential Mobility*. NJ, New Brunswick: Center for Urban Policy Research.

Anexos

Anexo I: Descriptivos de las variables de impacto de la encuesta

Cuadro I-1: Propiedad y problemas constructivos

| | No asignado | | | Asignado | | | Total | | |
|--------------------------------------|-------------|-------|-------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | N | media | SD | N | media | SD | N | media | SD |
| hacinamiento | 1488 | 0,069 | 0,254 | 419 | 0,026 | 0,160 | 1907 | 0,060 | 0,237 |
| Humedades en el techo | 1482 | 0,372 | 0,483 | 415 | 0,178 | 0,383 | 1897 | 0,329 | 0,470 |
| Goteras en techos | 1485 | 0,128 | 0,334 | 415 | 0,092 | 0,289 | 1900 | 0,120 | 0,325 |
| Muros agrietados | 1479 | 0,233 | 0,423 | 415 | 0,241 | 0,428 | 1894 | 0,235 | 0,424 |
| Puertas o ventanas en mal estado | 1482 | 0,208 | 0,406 | 415 | 0,113 | 0,317 | 1897 | 0,187 | 0,390 |
| Grietas en pisos | 1484 | 0,084 | 0,278 | 414 | 0,097 | 0,296 | 1898 | 0,087 | 0,282 |
| Caída de revoque de paredes o techos | 1479 | 0,268 | 0,443 | 415 | 0,108 | 0,311 | 1894 | 0,233 | 0,423 |
| Cielos rasos desprendidos | 1479 | 0,089 | 0,285 | 413 | 0,027 | 0,161 | 1892 | 0,076 | 0,264 |
| Poca luz solar | 1483 | 0,134 | 0,341 | 415 | 0,060 | 0,238 | 1898 | 0,118 | 0,323 |
| Escasa ventilación | 1485 | 0,132 | 0,339 | 415 | 0,036 | 0,187 | 1900 | 0,111 | 0,314 |
| Se inunda cuando llueve | 1483 | 0,054 | 0,226 | 415 | 0,043 | 0,204 | 1898 | 0,052 | 0,221 |
| Peligro de derrumbe | 1479 | 0,025 | 0,156 | 413 | 0,002 | 0,049 | 1892 | 0,020 | 0,140 |
| Humedades en los cimientos | 1468 | 0,241 | 0,428 | 410 | 0,088 | 0,283 | 1878 | 0,208 | 0,406 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta y MVOTMA.

Cuadro I-2: Adecuación a las necesidades

| | | N | media | SD |
|-------------|---------|------|-------|------|
| No asignado | Espacio | 1485 | 7,16 | 2,27 |
| | Confort | 1481 | 7,33 | 2,09 |
| | Costo | 1425 | 6,42 | 2,59 |
| Asignado | Espacio | 414 | 7,74 | 2,05 |
| | Confort | 412 | 8,19 | 1,68 |
| | Costo | 410 | 6,86 | 2,54 |
| Total | Espacio | 1899 | 7,28 | 2,23 |
| | Confort | 1893 | 7,51 | 2,04 |
| | Costo | 1835 | 6,52 | 2,58 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta y MVOTMA.

Cuadro I-3: Percepción sobre el estado general del barrio

| | N | media | SD |
|-------------|------|-------|-------|
| No asignado | 1476 | 0,672 | 0,470 |
| Asignado | 415 | 0,730 | 0,444 |
| Total | 1891 | 0,685 | 0,465 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta y MVOTMA.

Cuadro I-4: Evaluación de los recursos del barrio

| | | Contenedores y la recolección de residuos | Estado de espacios públicos | Estado de calles y veredas | Estado y adecuación del alumbrado público | Número y estado de conservación de espacios recreativos | Servicios disponibles (educativos, salud, policía, municipales, recreativos) | Seguridad en el barrio | Sus vecinos |
|-------------|-------|---|-----------------------------|----------------------------|---|---|--|------------------------|-------------|
| No asignado | N | 1472 | 1469 | 1475 | 1479 | 1428 | 1417 | 1477 | 1448 |
| | Media | 6,221 | 6,261 | 5,591 | 6,671 | 6,207 | 7,225 | 5,917 | 7,800 |
| | SD | 2,791 | 2,592 | 2,539 | 2,364 | 2,821 | 2,313 | 2,592 | 1,922 |
| Asignado | N | 413 | 412 | 414 | 413 | 404 | 396 | 414 | 408 |
| | Media | 6,622 | 6,631 | 6,205 | 7,012 | 6,550 | 7,684 | 6,031 | 7,750 |
| | SD | 2,756 | 2,535 | 2,490 | 2,409 | 2,750 | 2,090 | 2,610 | 1,870 |
| Total | N | 1885 | 1881 | 1889 | 1892 | 1832 | 1813 | 1891 | 1856 |
| | Media | 6,309 | 6,342 | 5,726 | 6,746 | 6,282 | 7,325 | 5,942 | 7,789 |
| | SD | 2,788 | 2,584 | 2,541 | 2,377 | 2,809 | 2,273 | 2,595 | 1,910 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta y MVOTMA.

Cuadro I-5: Finanzas familiares

| | | N | media | SD |
|-------------|-------------------|------|-------|-------|
| No asignado | deposito | 1461 | 0,463 | 0,499 |
| | solicito_prestamo | 1462 | 0,404 | 0,491 |
| | prestamo_bancario | 590 | 0,636 | 0,482 |
| Asignado | deposito | 412 | 0,362 | 0,481 |
| | solicito_prestamo | 409 | 0,416 | 0,493 |
| | prestamo_bancario | 170 | 0,606 | 0,490 |
| Total | deposito | 1873 | 0,441 | 0,497 |
| | solicito_prestamo | 1871 | 0,406 | 0,491 |
| | prestamo_bancario | 760 | 0,629 | 0,483 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta y MVOTMA.