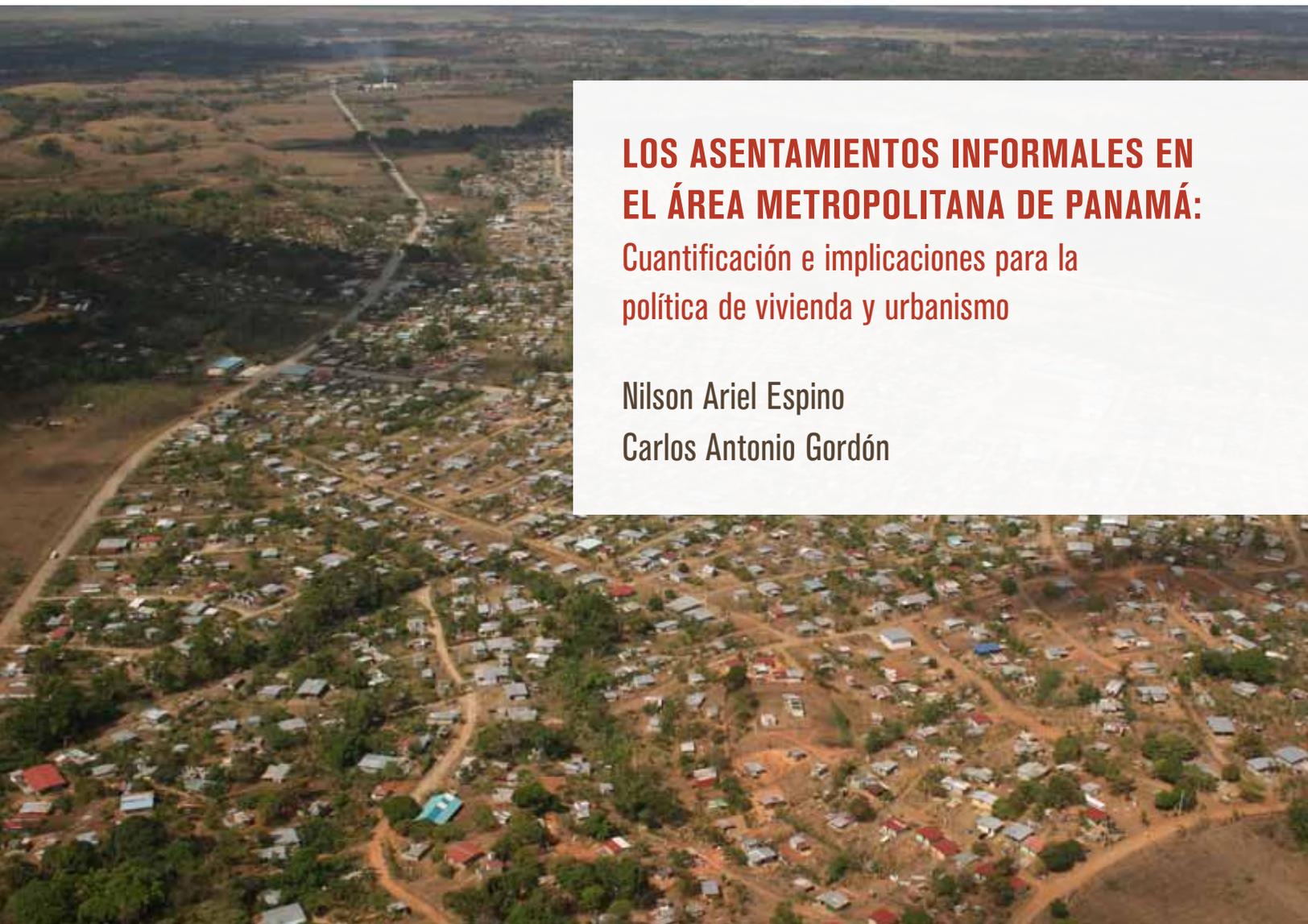


Informe de investigación No. 1 – Abril 2015  
Foro y Observatorio Urbano de Panamá (FOBUR)



## LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PANAMÁ:

Quantificación e implicaciones para la  
política de vivienda y urbanismo

Nilson Ariel Espino

Carlos Antonio Gordón



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



McGill

Cátedra UNESCO  
"Dialogos sobre sostenibilidad"



Smithsonian Tropical Research Institute



INDICASAT AIP  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS  
Y SERVICIOS DE ALTA TECNOLOGÍA

## Foro y Observatorio Urbano de Panamá (FOBUR)

El objetivo del FOBUR es investigar, monitorizar y divulgar distintos aspectos del crecimiento urbano que inciden en la sostenibilidad y calidad de vida de la región metropolitana de Panamá, y enriquecer el debate público sobre estos temas. Según la disponibilidad de recursos, también se realizarán estos esfuerzos en otros centros urbanos del país. El FOBUR es una unidad investigativa de la Cátedra UNESCO de Diálogos sobre sostenibilidad/Canadá – Panamá, y sus sede está en la Universidad Católica Santa María La Antigua.



Universidad Católica  
Santa María La Antigua  
Av. Ricardo J. Alfaro  
Ciudad de Panamá, Panamá





## Índice

- 2 1 | Introducción
- 3 2 | Definición e impactos de los asentamientos informales
- 8 3 | Resultados de la estimación de la vivienda informal en el Área Metropolitana de Panamá
- 12 4 | El grado de exclusión social del mercado formal metropolitano de la vivienda
- 19 5 | Opciones de política pública: algunas reflexiones para el debate
- 24 6 | Conclusiones
- 25 Fuentes Citadas
- 26 Anexo Metodológico
- 28 Reconocimientos

## 1 | Introducción

Este estudio tiene dos objetivos. El primero es estimar el número y proporción de viviendas del Área Metropolitana de Panamá (AMP) que se iniciaron de manera informal. El segundo es cotejar esta información con el grado de exclusión social del actual sistema formal de provisión de viviendas en la región.

Con relación al primer objetivo, lo que se busca es identificar el origen de la vivienda, no su condición actual. Buscamos mapear y cuantificar las viviendas que en sus orígenes se crearon de manera informal, independientemente de su condición física o legal actual. Es decir, no se pretende hacer una estimación actual de viviendas deficientes o ilegales, sino registrar la magnitud histórica de la informalidad. La pregunta específica es, ¿qué proporción de la vivienda en el Área Metropolitana se inició de manera informal? A partir de esta identificación se obtienen datos sobre la población y hogares que ocupan estas viviendas, es decir, que hoy residen en este par-

ticular modelo de desarrollo urbano.

El segundo objetivo es explorar el grado de exclusión social del mercado formal de la vivienda. La magnitud histórica de la informalidad guarda relación, en gran medida, con la imposibilidad de encontrar opciones dentro del aparato formal de provisión. Sabemos que la tolerancia gubernamental hacia el fenómeno y las prácticas políticas clientelistas, han sido factores igualmente determinantes (Gilbert 1998, 83), pero es indudable que detrás de esta dinámica subyacen deficiencias fundamentales en la capacidad del sistema de proveer viviendas a los hogares más pobres de la región urbana. La información suministrada por el primer ejercicio se complementa con estadísticas publicadas y otras generadas específicamente para este estudio. La pregunta en este caso es, ¿qué proporción de los hogares del Área Metropolitana no pueden pagar la vivienda más barata del mercado, y por qué? La idea general es, por un lado, determinar la magnitud de la exclusión social del mercado de la

vivienda en la actualidad, y por otro, ilustrar cómo esta exclusión se refleja en el desarrollo informal de la ciudad a lo largo de su historia reciente. El estudio concluye con una serie de reflexiones y recomendaciones sobre la política de vivienda del Estado panameño a la luz de los resultados.

**FIGURA 1**  
Asentamiento informal en el sector de Chilibre (2013)



## Definición e impactos de los asentamientos informales | 2



Generalmente, se considera como “vivienda informal” aquella que se construye al margen de las normas vigentes de urbanización y construcción; inicialmente de manera rápida, improvisada y con materiales de segunda mano; y en terrenos que no son propiedad legal del ocupante. En el proceso, se producen asentamientos que no cuentan con los servicios urbanos básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, electrificación), infraestructura apropiada (calles con servidumbres y diseño de circulación adecuados) o espacios comunitarios (parques, sitios para colegios y otras instalaciones públicas). A las deficiencias del barrio se le suman las frecuentes deficiencias de su localización, ya que la mayoría se ubican en tierras muy alejadas de los

centros urbanos o en parcelas que no son atractivas o apropiadas para el desarrollo formal, tales como riberas de ríos, laderas de cerros o lotes sujetos a contaminación, ruido o inundaciones (Figuras 1 y 2). Estas ubicaciones “marginales” son una consecuencia lógica de este modelo de desarrollo: debido a que la ocupación del suelo es ilegal, ésta tiende a darse en terrenos remotos, abandonados o de poco atractivo para los dueños privados o el Estado, es decir, en tierras que sus dueños legales no están motivados a proteger. En virtud de todos estos factores, la calidad de vida en estos barrios es muy baja, y sus residentes sufren estas deficiencias a lo largo de muchos años. Con el tiempo (a veces contado en décadas), los residentes reconstruyen y amplían sus casas con materiales permanentes, se entregan

FIGURA 2  
Asentamiento informal en el sector de Chepo (2013)



**FIGURA 3**  
**Los asentamientos informales frecuentemente generan redes viales discontinuas y laberínticas, que dificultan el acceso de sus residentes de manera permanente (imagen de la vialidad en un sector informal de Arraiján).**

títulos de propiedad y el Estado instala cierta infraestructura básica. Muchos problemas, sin embargo, persisten y no encuentran una solución satisfactoria.

El desarrollo informal tiene consecuencias sumamente negativas, tanto para sus habitantes, como para la ciudad en general (Fernandes 2011):

**1. Al carecer de servicios básicos, el desarrollo informal somete a sus habitantes a condiciones de vida difíciles e insalubres.** Las viviendas iniciales son usualmente de madera y lámina metálica sobre pisos de tierra. La provisión de agua potable es irregular y costosa, dependiente del arribo de camiones

cisternas y el uso de tanques domésticos de almacenamiento. Las viviendas hacen uso de letrinas, muchas veces en terrenos demasiado pequeños para absorber adecuadamente los desechos. Es común la escorrentía o estancamiento de aguas servidas en veredas, calles y lotes. La recolección de basura por parte de las autoridades es irregular o inexistente, propiciando la aparición de vertederos improvisados, frecuentemente cerca de las viviendas mismas. Las conexiones eléctricas son improvisadas y peligrosas, consistente en frágiles horcones sosteniendo una maraña de cables. Las calles son de tierra en la época seca y de lodo en la época lluviosa. No hay aceras o sistema de drenaje pluvial.

**2. El proceso irregular de ocupación genera trazados urbanísticos ineficientes y disfuncionales, los cuales son además muy difíciles de modificar una vez asentado el barrio.** Si bien las “invasiones de tierras” varían en su nivel de organización social, y por lo tanto en su capacidad de generar barriadas más o menos bien trazadas, la naturaleza ilegal y desregulada de la operación con frecuencia garantiza deficiencias críticas y permanentes. Se generan tramas discontinuas de calles, dificultando la movilidad y el acceso. Las calles también se hacen frecuentemente de anchos insuficientes. Esto dificulta de manera permanente el acceso vehicular y peatonal, incluyendo el acceso de taxis y buses, o de ambulancias y camiones de extinción de incendios, o de recolección de basura. Los tiempos de traslado de los habitantes a sus lugares de trabajo en la ciudad se empeoran debido a las

deficiencias del trazado urbanístico y su frecuente carácter laberíntico (Figura 3).

**3. El proceso irregular de ocupación generalmente no reserva terrenos para equipamientos comunitarios, tales como parques, campos de juego, escuelas, centros de salud o estaciones de policía.** Al carecer de una autoridad efectiva o de un esquema de ordenamiento, las invasiones ilegales de tierras muchas veces ocupan todo el suelo disponible con lotes residenciales. La comunidad sufre la ausencia de estos servicios hasta tanto el Estado es capaz de superar los obstáculos logísticos que presenta la ocupación original. Muchas deficiencias nunca son corregidas y se hacen permanentes.

**4. Mejorar las condiciones de vida de los barrios informales es sumamente costoso, y representa un uso ineficiente de los recursos del Estado.** Introducir infraestructura y equipamiento a un barrio informal es de 2 a 3 veces más costoso que proveer estos servicios antes de la ocupación del suelo (Fernandes 2011; Bouillon 2012). Esperar a que los pobladores invadan terrenos y construyan sus viviendas antes de intervenir es una estrategia que garantiza ineficiencia, malos resultados urbanísticos y despilfarro económico.

**5. El desarrollo informal produce un crecimiento urbano desordenado e ineficiente.** Los barrios informales se

desarrollan en tierras que son más fáciles de invadir, lo cual generalmente implica que son lejanas o indeseables para el desarrollo formal. Este elemento de arbitrariedad significa que su ubicación no guardan relación con los planes estatales de transporte público, protección del medio ambiente o usos de suelo. Al localizarse en la periferia de la ciudad, alargan los tiempos de transporte de sus habitantes, y contribuyen con una estructura urbana extremadamente extendida, que encarece la provisión de servicios y acentúa la segregación social (Fernandes 2011; Espino 2015)<sup>1</sup>.

La principal preocupación que generan los asentamientos informales está relacionada con sus condiciones deficientes de vida. Por esta razón, la discusión sobre asentamientos informales tiende a quedar subsumida en las discusiones generales sobre vivienda inadecuada, presencia de tugurios (*slums* en inglés) y el déficit habitacional. Sin embargo, no toda vivienda deficiente es informal, y no toda vivienda informal es deficiente. El deterioro de viviendas antiguas e inicialmente producidas de manera formal, es la excepción más obvia. Hasta la primera mitad del siglo XX, y antes del surgimiento de la informalidad a gran escala en la ciudad, la mayor parte de la vivienda urbana insalubre o hacinada se concentraba en barrios centrales como El Chorrillo o El Marañón, que fueron construidos

<sup>1</sup> Lamentablemente, y debido a la ausencia de una planificación adecuada, el desarrollo formal en Panamá también genera con frecuencia un urbanismo deficiente. En este sentido, y con relación a ciertas variables, los impactos de ambos tipos de desarrollo se reducen a una cuestión de grado.

originalmente por promotores privados (Rubio 1977 [1949]). Por otra parte, un barrio que se inició de manera informal hace veinte años puede mostrar hoy condiciones suficientemente satisfactorias para excluirlo del conteo de “viviendas deficientes”, y por lo tanto, no incidir en el cálculo del déficit habitacional. Debido a esta preocupación por estimar el número de viviendas inadecuadas, es más fácil encontrar estudios sobre la magnitud del déficit habitacional que de la magnitud de la informalidad. Típicamente, las estadísticas de los censos de vivienda se utilizan para estimar el número de viviendas que necesitan mejoras o que necesitan ser reemplazadas. Estos análisis proveen una imagen inmediata del problema habitacional, pero son menos útiles para iluminar los obstáculos estructurales que producen el déficit de manera regular, o que impulsan el crecimiento o aparición de asentamientos informales año tras año.

Por ejemplo, en sus “objetivos de desarrollo del milenio”, las Naciones Unidas se enfoca en la población que vive en tugurios (*slums*), definidos como barrios con ingresos bajos que carecen de agua potable, alcantarillado sanitario y tenencia segura (UN-Habitat 2003). Toda clase de barrios pobres entran en esta definición, no solo los de autoconstrucción. De igual manera, el cálculo del “déficit habitacional” en Panamá se elabora a partir de un conteo de las unidades que no reúnen unas condiciones mínimas de habitabilidad (materiales deficientes en techos, paredes o pisos), o porque están hacinadas (alojan más de un núcleo familiar o demasiadas personas en muy poco espacio) (MIVIOT

2010). En este caso, el resultado consiste en una serie de cuadros con cifras, resumiendo el déficit por provincia. En contraste, hasta el momento, no se han realizado estudios que logren estimar la magnitud de la vivienda informal en el país. En todo caso, es claro que la mayor parte del déficit habitacional del Área Metropolitana (entendido como el número de viviendas que requieren mejoras o reemplazos) se sitúa hoy mayormente en las barriadas informales. En el estimado más reciente para la provincia de Panamá, el número de unidades deficientes en casas “condenadas”, un término legal utilizado casi exclusivamente para edificios viejos de barrios centrales como El Chorrillo o Santa Ana, representó solo el 7% del total (MIVIOT 2010).

La distinción entre los estimados de la informalidad y los del déficit habitacional es importante, porque los problemas creados por la informalidad trascienden las deficiencias de habitabilidad de las viviendas mismas. Aún si se pudieran mejorar de manera inmediata las condiciones de todas las viviendas de estos asentamientos, la ciudad quedaría de todas formas con una importante cantidad de barrios alejados, mal diseñados, y mal situados, y con serias deficiencias en servicios y equipamientos. El enfoque de este estudio es entonces en la informalidad, no en el déficit habitacional, y propone que una política de vivienda y urbanismo adecuada tendría que abordar ambos problemas.

Para efectos de este informe, el producto final es un mapa del Área Metropolitana (y sus estadísticas correspondientes) donde los barrios se

diferencian en función de su origen: formal, informal o “vivienda social”, y no de su condición física o legal actual. La unidad de análisis es el “barrio”, tal como lo identifica la base cartográfica del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Los polígonos de los 1,256 barrios de los 6 distritos fueron superpuestos a fotos aéreas y cada uno asignado a una de las tres categorías, para producir los mapas y cuadros correspondientes (ver el Anexo metodológico para mayor detalle). Para efectos del análisis, las definiciones utilizadas fueron las siguientes:

**1. Barrio formal:** Aquel que fue construido en sus orígenes por empresas privadas o individuos, siguiendo las normativas urbanísticas y de edificación vigentes en su momento. El desarrollo se habría dado también en tierras con autorización para tal efecto, y contando con los servicios urbanos mínimos (agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, y electrificación).

**2. Vivienda social:** Barrio cuyo origen es un proyecto estatal de vivienda. Puede consistir en lotes servidos, unidades básicas, casas terminadas o apartamentos que el Estado construyó y vendió a sus ocupantes (Figura 4). El proyecto habría contado con una infraestructura mínima y en tierras que eran propiedad del Estado. Dentro de esta categoría **no** se incluyen los proyectos de mejora habitacional o barrial, o de titulación de asentamientos existentes, ya que éstos no fueron iniciados por el Estado, sino por otros actores, frecuentemente por constructores informales.

**3. Barrio informal:** Aquel que fue construido bajo las siguientes condiciones.

- a. En tierras que no eran propiedad legal de sus ocupantes.
- b. Sin seguir las normativas vigentes de urbanismo y edificación.
- c. Sin infraestructura básica.
- d. Con viviendas autoconstruidas, y materiales de piso, techo y pared precarios.



FIGURA 4  
Imágenes de Villa Esperanza, un proyecto de “unidades básicas” desarrollado por el Estado a finales de la década de 1970 en San Miguelito. Las fotos superiores son de 1978, cuando se entregó el proyecto. Las inferiores son de 2014, 36 años después.

### 3 | Resultados de la estimación de la vivienda informal en el Área Metropolitana de Panamá

El Área Metropolitana de Panamá presenta una economía predominantemente terciaria y espacialmente concentrada (INEC 2011; 2012). En el año 2009, el 89% de los empleos entre Capira y Pacora se concentraba en los 13 corregimientos centrales del distrito de Panamá, es decir, en el espacio urbano que se extiende entre el canal (corregimiento de Ancón) y el corregimiento de Juan Díaz (Cuadro 1). Al mismo tiempo, en esa extensión sólo residía el 25% de la población, consistente en los grupos más pudientes del área urbana (Figura 5). Es decir, el área urbana de Panamá presenta una estructura donde coincide el empleo y la población de mayores ingresos en el mismo espacio central, y donde las periferias funcionan fundamentalmente como “barrios dormitorios” para una población de ingresos más bajos. En

esta estructura, los barrios informales llevan la peor parte, pues ocupan los extremos más alejados del área urbanizada. En un estudio anterior (Espino et al. 2011), se determinó que los trabajadores de ingresos bajos que viven fuera del área central de la región y utilizan transporte público dedican en promedio 4 horas diarias en trasladarse a sus trabajos. Dada su ubicación, es de esperarse que los habitantes de los barrios informales muestren tiempos mayores que este promedio.

Los resultados de esta investigación indican que el 41% de la vivienda actual del Área Metropolitana de Panamá fue generada por la vía informal (Cuadro 2). Esta vivienda se concentra en los extremos de los ejes de expansión de la ciudad central, hacia el norte (Colón) y el este (Tocumen y Chepo), así como en los alrededores de los centros

CUADRO 1  
Porcentaje de empleos y población en sub-áreas del área metropolitana de Panamá

SUB-ÁREAS	EMPLEOS (2009)	% del Total	POBLACIÓN (2010)	% del Total
Sector central del distrito de Panamá	341,633	88.9%	408,419	25.3%
Resto del distrito de Panamá	14,580	3.8%	472,272	29.2%
Distrito de Arraján	6,094	1.6%	220,779	13.7%
Distrito de Capira	716	0.2%	38,398	2.4%
Distrito de La Chorrera	5,769	1.5%	161,470	10.0%
Distrito de San Miguelito	15,423	4.0%	315,019	19.5%
<b>TOTAL</b>	<b>384,215</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,616,357</b>	<b>100.0%</b>

Nota: El sector central comprende los siguientes corregimientos: San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú, Ancón, San Francisco, Bella Vista, Betania, Parque Lefevre, Río Abajo, Pueblo Nuevo y Juan Díaz. Los datos de empleo y población son del INEC. Los datos de empleo incluyen solo empleos del sector privado. A los datos de empleo del sector central se le añadieron 55,226 empleos del sector público, estimados por Grupo Suma, S.A. en el 2009.

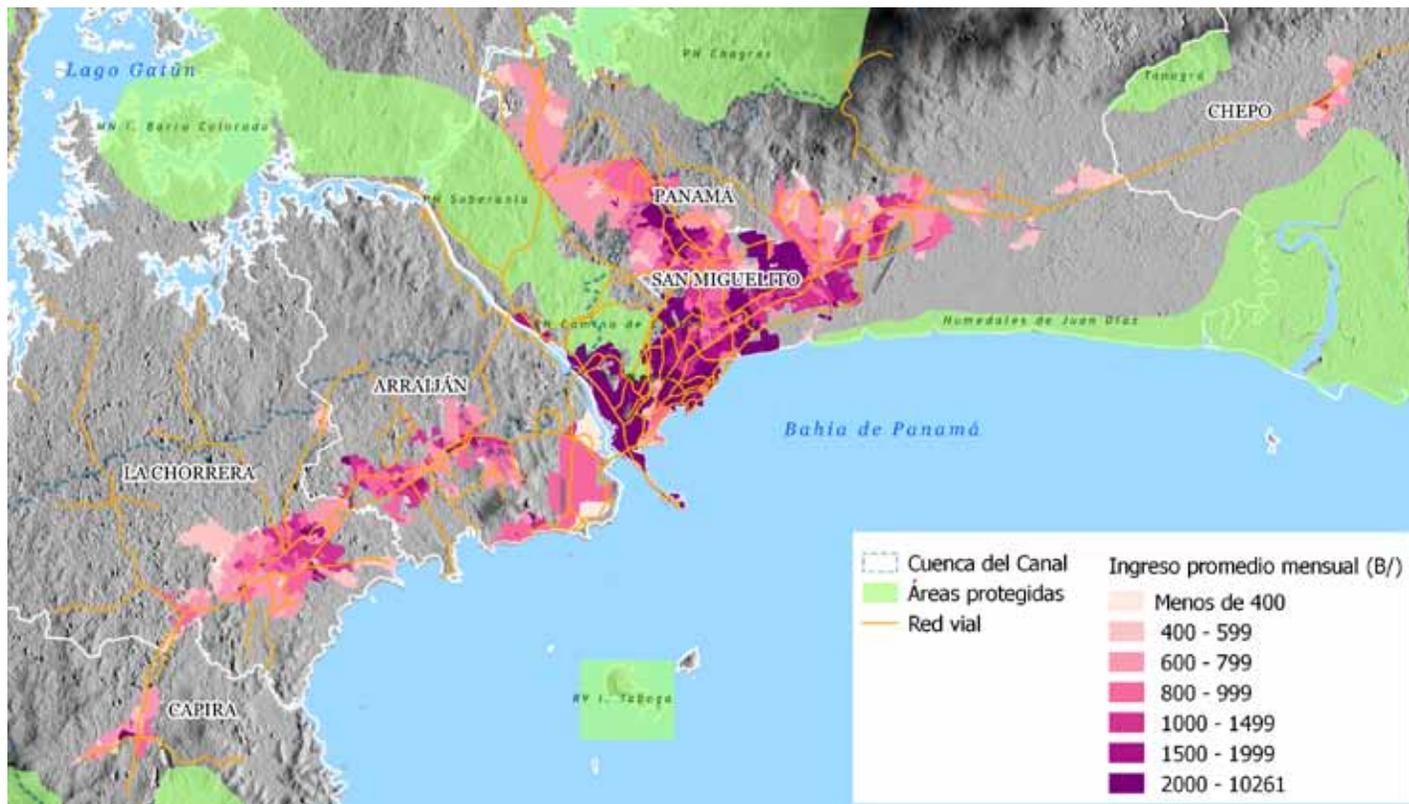
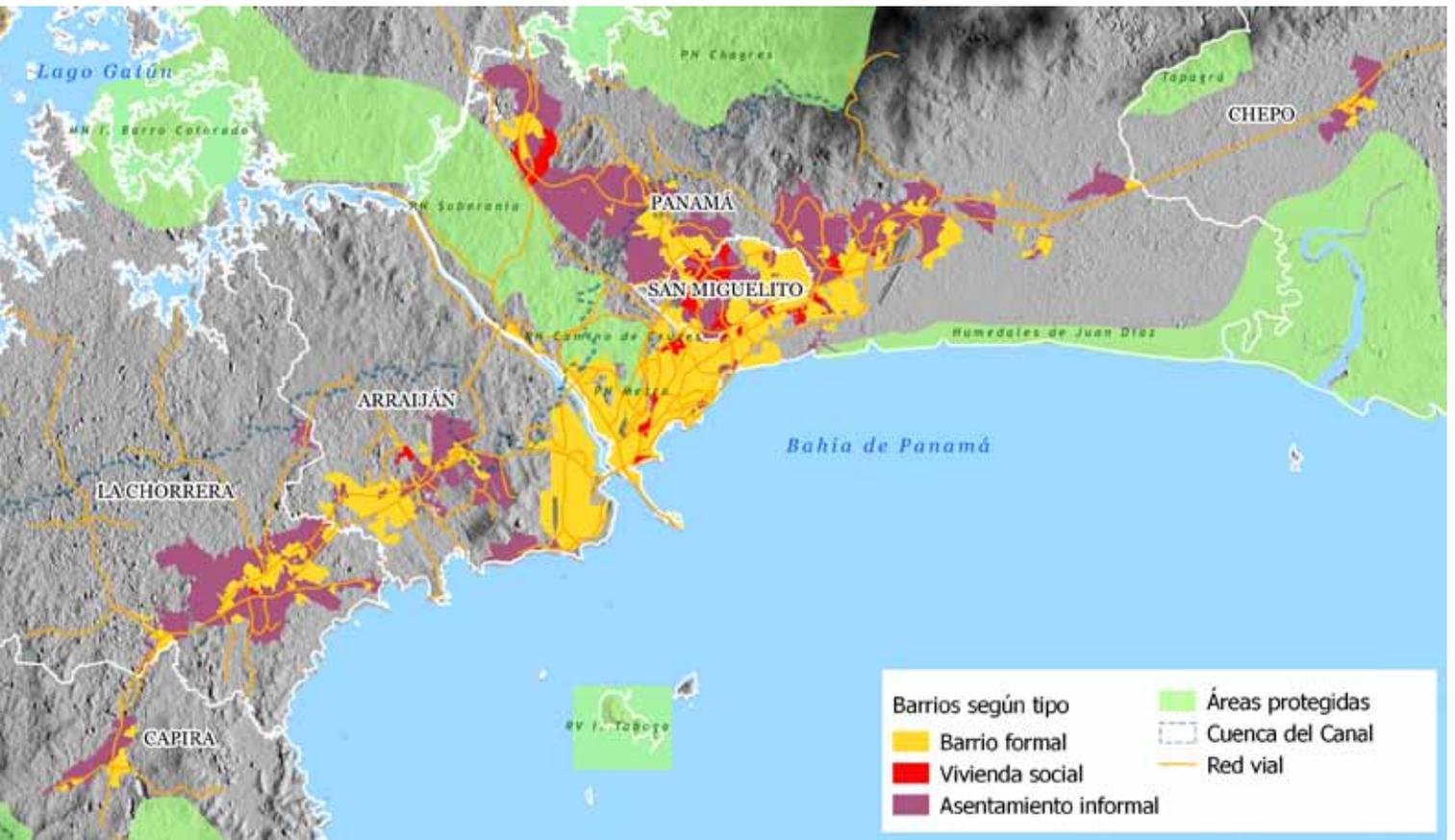


FIGURA 5  
Ingreso promedio mensual por barrio en el área metropolitana de Panamá (Censo de población y vivienda 2010)

CUADRO 2  
Viviendas del área metropolitana de Panamá, por distrito, según origen del barrio (Censo de población y vivienda 2010)

Distritos	Vivienda formal		Vivienda social		Asentamiento informal		Total Viviendas
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	
ARRAIJAN	30,734	52.34	1,238	2.11	26,752	45.56	58,724
CAPIRA	1,457	40.61	0	0.00	2,131	59.39	3,588
CHEPO	1,643	30.03	0	0.00	3,829	69.97	5,472
LA CHORRERA	16,435	36.93	544	1.22	27,519	61.84	44,498
PANAMA	158,182	57.20	27,938	10.10	90,441	32.70	276,561
SAN MIGUELITO	25,625	29.45	17,749	20.40	43,645	50.16	87,019
<b>Viviendas</b>	<b>234,076</b>	<b>49.19</b>	<b>47,469</b>	<b>9.98</b>	<b>194,317</b>	<b>40.83</b>	<b>475,862</b>



**FIGURA 6**  
**Barrios del área metropolitana de Panamá, según origen del barrio**

urbanos secundarios como Arraiján y La Chorrera (Figura 6). En este inventario de viviendas de origen informal, residían en el año 2010, el 43% de los hogares y el 45% de la población del Área Metropolitana (Cuadros 3 y 4)<sup>2</sup>. También se constata que solo el 10% de la vivienda de AMP fue creada por el Estado, lo cual indica un rol relativamente modesto en la generación de vivienda social por parte de sucesivas administraciones públicas. Finalmente, los datos de los 5 años anteriores al Censo del 2010 indican que el porcentaje histórico de producción de vivienda informal no muestra signos de estar disminuyendo significativamente, pues el 39% de la vivienda nueva del AMP en el periodo 2006-2010 fue creado en barrios de origen informal (Cuadro 5). En base a estos datos, podemos indicar que 4 de cada 10 viviendas del AMP se han construido informalmente, y que esta tendencia continúa hasta el presente.

<sup>2</sup> Esta proporción se sitúa dentro del rango latinoamericano. Según Gilbert (1998, p. 82), hacia 1990, los porcentajes de la población residiendo en viviendas autoconstruidas en las ciudades de México, Lima, Caracas y Bogotá, eran 60%, 38%, 42% y 26%, respectivamente.

Distritos	Vivienda formal		Vivienda social		Asentamiento informal		Total Hogares
	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	
ARRAIJAN	27,323	50.92	1,213	2.26	25,124	46.82	53,660
CAPIRA	1,280	40.84	0	0.00	1,854	59.16	3,134
CHEPO	1,388	29.48	0	0.00	3,320	70.52	4,708
LA CHORRERA	14,547	36.62	503	1.27	24,676	62.12	39,726
PANAMA	132,439	54.68	25,485	10.52	84,298	34.80	242,222
SAN MIGUELITO	24,180	28.15	18,001	20.96	43,712	50.89	85,893
<b>Hogares</b>	<b>201,157</b>	<b>46.85</b>	<b>45,202</b>	<b>10.53</b>	<b>182,984</b>	<b>42.62</b>	<b>429,343</b>

### CUADRO 3

Hogares del área metropolitana de Panamá, según origen del barrio, de la vivienda que ocupan

Distritos	Vivienda formal		Vivienda social		Asentamiento informal		Total Población
	Población	%	Población	%	Población	%	
ARRAIJAN	101,182	49.63	4,431	2.17	98,247	48.19	203,860
CAPIRA	4,651	40.37		0.00	6,869	59.63	11,520
CHEPO	4,853	28.42		0.00	12,224	71.58	17,077
LA CHORRERA	49,826	35.40	1,765	1.25	89,161	63.35	140,752
PANAMA	438,466	52.71	82,504	9.92	310,947	37.38	831,917
SAN MIGUELITO	85,198	27.05	67,133	21.31	162,688	51.64	315,019
<b>Población</b>	<b>684,176</b>	<b>45.01</b>	<b>155,833</b>	<b>10.25</b>	<b>680,136</b>	<b>44.74</b>	<b>1,520,145</b>

### CUADRO 4

Población del área metropolitana de Panamá, según origen del barrio, de la vivienda que ocupa

Distritos	Vivienda formal		Vivienda social		Asentamiento informal		Total Viviendas
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	
ARRAIJAN	4,118	60.34	77	1.13	2,630	38.53	6,825
CAPIRA	80	20.46	0	0.00	311	79.54	391
CHEPO	88	16.57	0	0.00	443	83.43	531
LA CHORRERA	2,377	40.80	9	0.15	3,440	59.05	5,826
PANAMA	17,873	64.57	610	2.20	9,195	33.22	27,678
SAN MIGUELITO	2,882	52.70	401	7.33	2,186	39.97	5,469
<b>Viviendas</b>	<b>27,418</b>	<b>58.69</b>	<b>1,097</b>	<b>2.35</b>	<b>18,205</b>	<b>38.97</b>	<b>46,720</b>

### CUADRO 5

Viviendas del área metropolitana de Panamá construidas en el periodo 2006-2010, según origen del barrio

## 4 | El grado de exclusión social del mercado formal metropolitano de la vivienda

Como hemos señalado, la existencia y magnitud del desarrollo informal guarda relación con el nivel de exclusión del sistema formal de provisión de viviendas. Una forma de evaluar esta exclusión consiste en estimar la proporción de la población metropolitana que no puede pagar la vivienda más barata del mercado. En un estudio reciente, el Banco Interamericano de Desarrollo estimó que en la ciudad de Panamá, el 38% de los hogares se encuentra en esta condición (Bouillon 2012, p. 76). Esta cifra es bastante cercana al 41% de informalidad encontrado en este estudio.

Para evaluar esta condición de manera más detallada, hemos partido de la pirámide de ingreso de hogares de la provincia de Panamá (tomada, en este caso, como equivalente al AMP)<sup>3</sup>, cruzada con la condición laboral del jefe de familia (Cuadro 6 y Figura 7). De esta forma, la evaluación incluye las

dos variables más importantes para la adquisición de una vivienda: el ingreso y la condición laboral del comprador. Los resultados del análisis de esta pirámide con relación a la oferta actual de viviendas en el sector formal (privado y estatal) se resumen a continuación.<sup>4</sup>

**1. Más del 40% de los hogares del Área Metropolitana no pueden pagar la vivienda más barata producida en el mercado formal.**

El acceso a la vivienda en el sector formal privado depende fundamentalmente de tres factores: el ingreso de las familias, su capacidad de acceder a préstamos hipotecarios y el precio de las viviendas en el mercado. Como ya notamos, el Estado panameño produce relativamente poca vivienda social, razón por la cual la provisión de vivienda del sector formal está fundamentalmente en manos del sector privado. En este sentido, el Estado

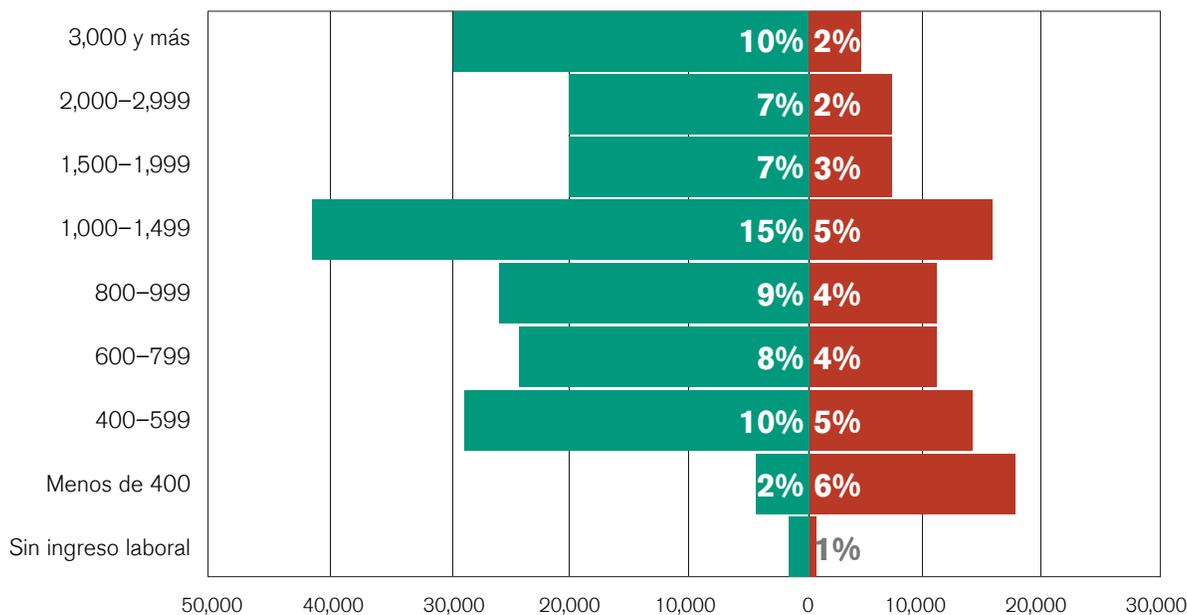
Ingreso laboral del hogar	2013		
	Total	Formal	Informal
<b>Total</b>	<b>287,768</b>	<b>197,868</b>	<b>89,900</b>
Sin ingreso laboral	2,165	1,642	523
Menos de 400	22,321	4,446	17,875
400 - 599	43,142	29,014	14,128
600 - 799	35,801	24,471	11,330
800 - 999	37,157	25,968	11,189
1,000 - 1,499	57,524	41,761	15,763
1,500 - 1,999	27,660	20,252	7,408
2,000 - 2,999	27,250	20,069	7,181
3,000 - y más	34,748	30,245	4,503

**CUADRO 6**  
Hogares en la provincia de Panamá, según ingreso del hogar y sector laboral del jefe de familia. Basado en la Encuesta de mercado laboral de agosto de 2013. Fuente: INEC.

panameño subsidia activamente a la industria de la vivienda con el objetivo de ampliar su cobertura a los sectores de menor ingreso. El instrumento más importante para estos efectos es la Ley de Intereses Preferenciales, que subsidia los intereses hipotecarios de la banca para la compra de viviendas de bajo costo. Para la adquisición de viviendas por debajo del rango más bajo establecido por la ley, el subsidio es del 100%, es decir, el comprador no paga interés. Este rango generalmente sigue de cerca el precio de la casa más barata que la industria produce. Actualmente, el subsidio del 100% aplica para viviendas que se venden por menos de B/. 40,000.00, lo

cual implica que B/. 39,999 es el “piso” actual del mercado, es decir, el precio que la industria no está en disposición de reducir. (Si la vivienda cuesta entre B/. 40 mil y B/. 80 mil, el subsidio se reduce a 4 puntos porcentuales, mientras que para el rango entre B/. 80 mil y B/. 120 mil, aplica un subsidio de 2 puntos)<sup>5</sup>.

Este subsidio pone en efecto las viviendas más económicas del mercado teóricamente al alcance de un porcentaje considerable de los hogares de la región urbana. En las condiciones más favorables que actualmente ofrece la banca local (hipoteca de 30 años y 98% de financiamiento) una casa de B/. 40 mil supondría una mensualidad de



■ INFORMAL  
■ FORMAL

FIGURA 7  
Hogares en la provincia de Panamá, según ingreso del hogar y sector laboral del jefe de familia. Basado en la Encuesta de mercado laboral de agosto de 2013. Fuente: INEC.

<sup>3</sup> En el año 2010, el 89% de la población de la provincia de Panamá residía en el Área Metropolitana, tal como está delimitada en este trabajo.

<sup>4</sup> Para este análisis, hemos asumido que la condición laboral del jefe de familia (formal o informal) es crucial para obtener un préstamo hipotecario para el hogar, independientemente del ingreso total del hogar. Es obvio que puede haber excepciones a esta condición. En la medida en que esta hipótesis no se cumpla, nuestros resultados tenderían a ser pesimistas.

<sup>5</sup> Los intereses preferenciales se crearon por primera vez con la Ley 3 de 1985. La reforma más reciente se dio con la Ley 63 de 2013.

**CUADRO 7**  
**Presupuesto**  
**estimado de**  
**gastos mensua-**  
**les de un hogar**  
**de 4 miembros**  
**viviendo en la**  
**casa más barata**  
**del mercado**  
**fuera del sector**  
**central del AMP**  
**(estimado de los**  
**autores a finales**  
**de 2014)**

Rubro	Gasto mensual estimado	% del total
<b>Casa</b> Hipoteca. Precio de B/. 40 mil, con 0% de interés, 30 años, 2% de abono inicial. Más seguros.	B/. 129.00	17%
<b>Alimentación</b> Canasta básica (Oct/2014)	B/. 322.04	42%
<b>Transporte</b> 1 persona trabajando en el centro de la ciudad y utilizando transporte público. A B/. 1.70 por día laborable.	B/. 44.20	6%
<b>Luz eléctrica</b>	B/. 50.00	6%
<b>Agua y aseo</b>	B/. 22.00	3%
<b>Teléfono</b>	B/. 15.00	2%
<b>Escuela</b> 2 niños en colegio público (transporte, uniforme, útiles, lonchera diaria). Por 9 meses, prorrateado a 12 meses.	B/. 105.00	14%
<b>Otros gastos</b> Imprevistos, mantenimiento de la casa, medicinas, ropa, recreación	B/. 80.00	10%
<b>TOTAL</b>	<b>B/.767.2</b>	<b>100%</b>

aproximadamente B/. 129.00 (incluyendo seguros). Si asumimos, como exige la banca, que el comprador no puede dedicar más del 30% de su ingreso a la vivienda, y a la luz de la estructura de ingresos en la región metropolitana, esta mensualidad estaría al alcance de alrededor del 90% de los hogares, es decir, de aquellos que tienen ingresos mensuales por encima de B/. 430.00.

Este escenario es irreal, sin embargo, debido a dos factores: el alto costo de la vida en los gastos adicionales a la vivienda, y el alto porcentaje de informalidad del empleo metropolitano. El primer factor se refiere al hecho de que una familia puede ser capaz de pagar una mensualidad dada para una vivienda, pero el ingreso restante no alcanzaría para costear otros gastos esenciales, tales como alimentación, educación o

transporte. Este fenómeno se conoce como “pobreza inducida por la vivienda”, y exige ver los costos habitacionales en el contexto de los gastos generales de vida (Bouillon 2012). El Cuadro 7 resume gastos estimados para una familia promedio de 4 miembros que paga la casa más barata del mercado. Como se observa, el gasto mayor que enfrenta una familia de bajos ingresos hoy en la ciudad es la alimentación, que absorbe el 42% de los gastos, más del doble que la hipoteca. Este estimado demuestra también que una familia de menos de B/. 700.00 de ingreso mensual tendría dificultades considerables para cumplir con un préstamo hipotecario y cubrir gastos básicos de vida al mismo tiempo. Los ingresos de este orden son riesgosos para el banco, pero también para el comprador, quien se expone a

atrasarse en los pagos y perder su casa ante cualquier eventualidad. Ante este grado de incertidumbre, muchos optan por la vivienda informal. De hecho, el promedio de ingreso de los hogares en los barrios informales del AMP es de B/. 786 (Cuadro 8). Si adoptamos este límite de ingreso de B/. 700, el porcentaje de hogares excluidos de la casa más barata sube a 30%.

El segundo factor es la informalidad laboral. Más allá del ingreso, la banca local convencional no aprueba préstamos hipotecarios para trabajadores sin empleo permanente, seguro social, o declaraciones de renta. Actualmente, el 30% de la población laboral de la región es informal, es decir, no cumple típicamente con estos requisitos. La informalidad laboral afecta a todos los niveles de ingreso, en especial a los más bajos. Si añadimos la informalidad laboral a los factores de exclusión, el porcentaje de hogares excluidos del sector formal de la vivienda sube al 48%. Si ignoramos la informalidad de los 3 rangos superiores de ingreso (asumiendo que esos trabajadores

pueden generar declaraciones de renta y pago del Seguro Social), el nivel de exclusión quedaría en el 41% (Figura 8).

En resumen, el grado de exclusión del sistema formal de vivienda es el resultado de ingresos bajos, informalidad laboral y el costo de la vida, incluyendo el de la vivienda, pero también especialmente el de otros gastos, como el de la alimentación. Al incluir los tres factores en el análisis, se observa que hasta un 41% de los hogares de la región urbana no pueden pagar la casa más barata del mercado. Aquí se ubica la causa principal del desarrollo informal.

***2. El Estado panameño destina la mayor parte de sus gastos en el sector a subsidiar la vivienda de clase media, y la menor parte a asistir la demanda de las clases excluidas del mercado formal.***

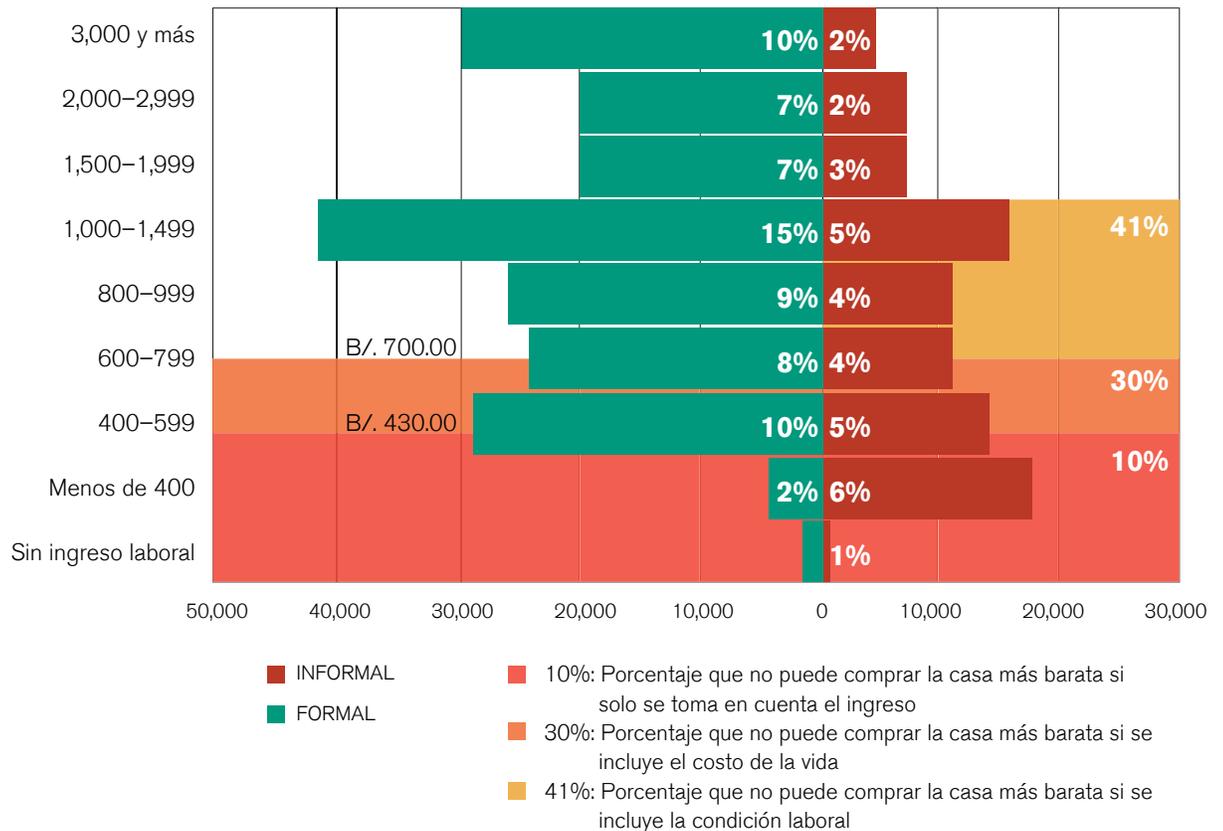
El apoyo que ofrece el Estado a la industria privada no se complementa con un esfuerzo comparable dirigido a los segmentos excluidos del mercado formal (Morris 2009). Si bien la producción de vivienda social y la elaboración

**CUADRO 8**

**Ingreso promedio mensual del hogar en el área metropolitana de Panamá, por distrito, según origen del barrio**

<b>Distritos</b>	<b>Vivienda formal</b>	<b>Vivienda social</b>	<b>Asentamiento informal</b>	<b>Ingreso promedio mensual (B/)</b>
ARRAIJAN	B/. 1,193.68	B/. 1,051.10	B/. 832.30	B/. 989.93
CAPIRA	B/. 784.60	N/A	B/. 813.65	B/. 802.63
CHEPO	B/. 722.16	N/A	B/. 603.10	B/. 640.98
LA CHORRERA	B/. 1,211.56	B/. 866.47	B/. 759.13	B/. 895.56
PANAMA	B/. 2,259.39	B/. 1,046.75	B/. 747.32	B/. 1,689.02
SAN MIGUELITO	B/. 2,823.66	B/. 1,071.45	B/. 896.63	B/. 1,779.86
<b>Ingreso promedio mensual (B/)</b>	<b>B/. 2,055.14</b>	<b>B/. 1,051.73</b>	<b>B/. 786.15</b>	<b>B/. 1,446.06</b>

**FIGURA 8**  
**Estimación del porcentaje de los hogares de la provincia de Panamá que no pueden adquirir la vivienda más barata del mercado, según las variables que se tomen en cuenta.**



de las políticas públicas de vivienda corresponden al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el principal programa en el sector vivienda del Estado panameño es en efecto el subsidio que da directamente el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Ley de Intereses Preferenciales. Por otra parte, y ya en el ámbito del MIVIOT, tres factores reducen típicamente la capacidad de respuesta de la institución como alternativa al desarrollo informal. Primeramente, el presupuesto del MIVIOT tiende a ser bajo en comparación con otros ministerios que también invierten en infraestructura social. Segundo, una parte importante del presupuesto del MIVIOT se dedica a mejorar las condiciones de viviendas informales existentes, no a

la construcción de unidades nuevas. Finalmente, el MIVIOT también dedica parte de su presupuesto a subsidiar al mercado privado, a través del “Fondo Solidario de Vivienda”, que otorga un bono en efectivo a los compradores de viviendas del rango menor del sector<sup>6</sup>.

Por ejemplo, en el año 2012, el subsidio del Estado a intereses preferenciales fue de B/. 147 millones (Díaz 2013), mientras que el presupuesto del MIVIOT dedicado a la construcción de viviendas nuevas alrededor del mismo periodo (2012-2013) fue de B/. 73 millones (MIVIOT 2013), es decir, la mitad. Adicionalmente, el presupuesto de inversión del MIVIOT para el Área Metropolitana se dedica en su mayoría a programas destinados a regularizar o mejorar

la condición de viviendas existentes, no a la producción de viviendas nuevas. Programas regulares como “Mensura y legalización”, “Programa de mejoramiento de barrios” (PROMEBA), “Programa de apoyo rápido para viviendas de interés social” (PARVIS), o el “Programa de mejoramiento habitacional” están diseñados para mejorar las condiciones de viviendas autoconstruidas o para construir viviendas nuevas o de reemplazo en lotes que ya han sido constituidos por la vía informal. Si bien es indudable que estos programas son necesarios y cumplen una función importante, el hecho de que absorban la mayor parte del presupuesto de inversión apunta hacia una política reactiva, más que propositiva, ante el desarrollo informal y la vivienda de autoconstrucción.

***3. El desarrollo urbano informal de autoconstrucción, que absorbe a los grupos excluidos del mercado, es liderado por los propios pobladores, con el Estado proporcionando ayudas y mejoras a posteriori.***

La escasa intervención del Estado en la producción de viviendas nuevas implica que son los pobladores pobres quienes expanden su parte de la ciudad, mediante la invasión de tierras y la autoconstrucción de viviendas. El Estado, a través del MIVIOT, interviene

entonces a posteriori para mejorar las condiciones habitacionales, proveer infraestructura y tratar de incluir equipamientos comunitarios. Como ya hemos comentado, este sistema es costoso, y difícilmente garantiza buenos resultados en términos de calidad de vida barrial y urbana.

Un factor crucial es la ausencia de una política de suelo urbano para la vivienda social. El MIVIOT (y el Estado panameño en general) no cuenta con mecanismos regulares o políticas establecidas para adquirir suelo urbanizable, de forma que pueda generar proyectos de vivienda de bajo costo o asociarse con empresas u organizaciones no-gubernamentales (ONGs) para este fin. El inventario de tierras del MIVIOT en el área metropolitana es muy reducido, y no existe actualmente legislación o programa que pueda contribuir a corregir esta deficiencia.

Esta situación no es nueva, y es reflejo de un modelo de intervención de larga data. Si bien la historia del desarrollo informal en la ciudad no se ha investigado en detalle, lo que sabemos ilustra bien el tipo de política reactiva que ha tenido el Estado ante el fenómeno informal durante varias décadas.

El desarrollo informal de gran escala en la ciudad comenzó en San Miguelito a finales de la década de 1950. A partir de esos años, el Estado adquirió gran cantidad de tierras para regularizar

<sup>6</sup> Como política de vivienda, el subsidio estatal a los intereses hipotecarios es normalmente criticado a nivel internacional, porque distorsiona el mercado y desvía recursos de los grupos más necesitados (Morris 2009; UN-Habitat 2003; UN-Habitat 2005). Por otra parte, también se reconoce que detrás de su popularidad está el hecho de que estimula a la industria privada, que es una fuente importante de actividad económica y empleo.

el proceso y construir proyectos de vivienda social en el área. Las tierras públicas de San Miguelito acogieron un número importante de proyectos estatales de vivienda a lo largo de los siguientes 20 años, y cuando los fondos estatales se agotaron, los pobladores ocuparon el resto de las tierras públicas con barriadas de invasión. Los proyectos estatales de San Miguelito representan hoy más de la mitad de la vivienda social del área metropolitana y el 20% de la vivienda del distrito, es decir, el doble del promedio metropolitano (Cuadro 2). Este esfuerzo resultaría ser, a la postre, relativamente excepcional, pues durante las siguientes décadas predominaría el desarrollo puramente informal, ocupando tierras estatales adquiridas para otros fines. A medida que las tierras de San Miguelito se agotaban, se inició el desarrollo informal de Tocumen sobre la finca que el Estado había adquirido décadas antes para el aeropuerto nacional, generando lo que hoy se conoce como el corregimiento de la 24 de Diciembre. Paralelamente, los barrios informales de San Miguelito se extendían hacia el norte sobre el corregimiento de Alcalde Díaz. En la década de 1980 se inicia también un nuevo polo informal en nuevas tierras estatales que aparecieron en esos años: las áreas revertidas de Arraiján.

La invasión estadounidense de 1989 abrió otras posibilidades, pues al eliminarse el ejército panameño, se liberó un número importante de parcelas e instalaciones militares que quedaron sin uso al este de la ciudad de Panamá. De esta coyuntura surgieron las barriadas en el corregimiento de Pacora, como Nueva Esperanza, Felipillo y, más recientemente,

Las Garzas. Prácticamente ninguna de estas barriadas fue planificada como tal, y todas contribuyeron a estirar la mancha urbana, a empeorar los tiempos de traslado de la población de bajos ingresos, a extender los servicios urbanos a zonas remotas y a generar un gran número de onerosos proyectos estatales de mejora habitacional.

Hoy en día, el desarrollo informal sigue el patrón histórico de aprovechar los resquicios restantes de tierra pública o lotes privados invadidos en los bordes del área metropolitana. La tierra pública sigue siendo preferible, pues es más fácil de defender, ya que los desalojos en tierra estatal son más improbables. En el año 2000, por ejemplo, el 68% de la población de barrios informales siendo atendidos por el MIVIOT, ocupaba tierras públicas (Angel 2001, 186).

## Opciones de política pública: algunas reflexiones para el debate | 5

El desarrollo informal y sus impactos negativos tienen causas diversas, y su solución no reside de manera exclusiva en la política de vivienda. Factores como el nivel de incorporación de la fuerza laboral a la economía formal, la estructura del ingreso familiar, la concentración o dispersión geográfica de los centros de empleo metropolitano, o el ritmo de crecimiento de la población urbana, tienen impactos importantes en el fenómeno y facilitan o dificultan su solución (UN-Habitat 2003). En los siguientes apartados, nos limitaremos a políticas orientadas específicamente a mejorar la accesibilidad a la vivienda formal en las condiciones actuales. Con el fin de promover el debate, se detallan algunas opciones que tiene el Estado panameño para enfrentar la informalidad habitacional urbana y reducir la exclusión social del sistema formal de provisión de viviendas.

### ***1. Ampliar el alcance de la banca hipotecaria y la industria privada a los grupos excluidos.***

Una posible opción consiste en persistir en la política actual y tratar aún más de ayudar a los hogares excluidos a acceder a un préstamo hipotecario para las viviendas más baratas del mercado. Dado que el subsidio de intereses ya ha sido maximizado para este rango, esta ayuda solo puede venir en la forma de mayores subsidios de capital a los

hogares, ampliando programas como el “Fondo Solidario de Vivienda” del MIVIOT. (Como ya se ha comentado, este programa entrega bonos a familias de bajos ingresos para reducir el precio de la vivienda). El subsidio reduciría las mensualidades de los hogares, incorporando familias que hoy se excluyen por limitaciones de ingreso.

Dos obstáculos limitan, sin embargo, el alcance de este tipo de medidas. La primera es la informalidad laboral, la cual seguiría impidiendo el acceso a préstamos aún si el ingreso se tornara adecuado. Para vencer este obstáculo, el Estado tendría que innovar a nivel de la banca hipotecaria y sus requisitos. Actualmente, únicamente el Banco Hipotecario Nacional (BHN), que usualmente solo financia a los clientes del MIVIOT, genera hipotecas, sin mayores restricciones, para trabajadores informales. Un rol más activo del BHN en el mercado privado podría ayudar a ampliar el alcance de la industria privada hacia trabajadores informales en general. Como alternativa, se podrían explorar opciones innovadoras dentro de la banca privada para esta población<sup>7</sup>.

El segundo obstáculo es el impacto que tienen en el sistema formal la incertidumbre y el riesgo de la informalidad laboral y de los ingresos bajos e inestables. Por debajo de cierto nivel de ingreso, y en especial si éste se combina con informalidad laboral, el compromiso que representa una

hipoteca de 30 años es, con frecuencia, demasiado arriesgado para muchos hogares. La experiencia en países más ricos indica claramente que hay límites que la industria privada difícilmente puede superar, aún con subsidios públicos importantes. Típicamente, se asume que un 30% de los hogares en el mundo desarrollado no tiene opciones dentro del mercado privado de vivienda propia (UN-HABITAT 2003, 181). En Chile, las políticas tendientes a limitar la participación del Estado a subsidios al desarrollo privado han tenido que complementarse con programas públicos de vivienda que habían sido abandonados anteriormente, dado el nivel de exclusión social que persistía en el mercado (Bouillon 2012, 282 ff.). El endeudamiento excesivo y la pérdida de viviendas por morosidad con los bancos generan una inestabilidad residencial que puede ser *peor* para una familia que las deficiencias típicas de una vivienda autoconstruida o de alquiler (véase Mallach 2012, 215 ff.). Esto implica que no se debe renunciar a las alternativas que representan la vivienda autoconstruida (asistida por el Estado) y el mercado de alquiler. Estas opciones se analizan a continuación.

## ***2. Generar proyectos de autoconstrucción para los grupos excluidos.***

Una de las principales ventajas de la vivienda autoconstruida es que se ajusta a ingresos bajos e inestables. Su bajo costo inicial la hace más barata que una vivienda terminada, y por tanto más accesible. Por otra parte, la vivienda se termina a plazos, en vez de pagarse a plazos, como la vivienda financiada. La construcción se ajusta a la economía del hogar, en vez de pesar de manera fija en los ingresos mensuales. El problema, como hemos señalado, es que las condiciones iniciales pueden ser muy perjudiciales, en especial si se parte sin infraestructura urbana. Varios modelos de proyectos se han utilizado en el pasado para apoyar la vivienda de autoconstrucción y disminuir estos impactos negativos.

El modelo más ambicioso provee una “unidad básica” de vivienda, consistente en una estructura pequeña y sin acabados, que incluye un servicio sanitario y una infraestructura urbana mínima. El ocupante procede, a lo largo del tiempo, a ampliar este núcleo, generalmente de acuerdo a un esquema de crecimiento preestablecido. En una

<sup>7</sup> Las críticas a la labor del BHN es una constante en las evaluaciones externas del sector vivienda (Morris 2009; Angel 2001). El banco ha sido criticado por tener en el pasado una administración deficiente y politizada, lo cual se ha traducido en altos niveles de morosidad de parte de los prestatarios y frecuentes condonaciones de deudas. Este debate no debe distraernos, sin embargo, de reconocer el claro vacío que llena este tipo de banca en el mercado panameño. Por otra parte, algunos bancos privados locales prestan a trabajadores informales si presentan declaraciones de rentas por varios años. En algunos países, el Estado establece programas para asistir a los trabajadores informales a generar ahorros, documentar sus ingresos y acceder a la banca hipotecaria convencional (véase, por ejemplo, el caso de Colombia [Saborido 2006]).

versión más modesta, esta estructura puede consistir simplemente en un piso y un techo (unidad “piso-techo”); el ocupante queda a cargo, en este caso, de proveer los cerramientos iniciales. La versión más económica de todas es un “lote servido”, es decir, una parcela con todas las conexiones de servicios, pero sin edificación. En algunos modelos, se provee una losa de piso que incluye las conexiones domiciliarias. En todos estos casos, el proyecto incluye una planificación integral de la barriada (incluyendo calles, y parcelas para parques e instalaciones comunitarias futuras), así como los servicios básicos de agua potable, saneamiento y electrificación. La ventaja de estos proyectos es que el costo de la unidad es más bajo de lo que el mercado privado puede ofrecer; al mismo tiempo, garantizan estándares de vida y una sostenibilidad futura difíciles de lograr con un desarrollo puramente informal. El bajo costo de la unidad o lote inicial no solo implica una mensualidad más baja, sino también plazos de préstamo potencialmente más cortos. El trabajador informal se beneficia de plazos reducidos, pues el riesgo de caer en morosidad por imprevistos económicos es menor. Estos proyectos

tendrían que ser financiados por el BHN o una banca de características similares<sup>8</sup>.

El MIVIOT tiene amplia experiencia con todos estos modelos, los cuales se han utilizado en la ciudad a lo largo de las últimas cinco décadas (Figura 4). El reto más importante es *dónde* desarrollarlos. Una opción obvia consiste en aprovechar las parcelas estatales aún no invadidas, en especial los restos libres de barriadas informales en desarrollo. Es difícil debatir en contra de esta medida, pues está prácticamente garantizado que estas tierras serán ocupadas por asentamientos informales tarde o temprano.

Esta opción puede resultar insuficiente, sin embargo, o no ser adecuada en términos de localización, lo cual implicaría una política más formal hacia el tema de suelo urbano para viviendas de bajo costo<sup>9</sup>. Como hemos comentado, este es el punto débil de las políticas de vivienda en el área urbana. En las últimas décadas, el MIVIOT ha dejado el tema de la localización de la vivienda de bajo costo en manos del sector privado o de la acción oportunista de los invasores de tierras. Este patrón ha producido una ciudad extremadamente extendida, con tiempos de traslado enormes, en especial para los hogares de ingresos más

<sup>8</sup> En las barriadas de autoconstrucción, un tipo de financiamiento de gran utilidad es el micro-préstamo, que se puede usar para mejoras habitacionales pequeñas y tiene plazos reducidos (UN-Habitat 2003; 2005). Este tipo de banca no es común en Panamá, y la población de bajos ingresos se ve obligada a hacer uso de las empresas financieras y de prestamistas particulares, que cobran intereses elevados.

<sup>9</sup> El tema de la ubicación de los proyectos estatales es fundamental. En algunas ciudades del mundo en desarrollo, la localización de proyectos estatales o subsidiados para los grupos más pobres ha sido tan deficiente, que los proyectos han sido abandonados por sus residentes (UN-HABITAT 2005, 96-97; Blanco, Fretes Cibils y Muñoz 2014).

bajos que utilizan transporte público. El patrón resultante de urbanización no guarda relación con ningún plan de crecimiento, conservación ambiental o transporte masivo. De hecho, la ciudad de Panamá se desarrolla actualmente sin las previsiones mínimas que se recomiendan para áreas metropolitanas en crecimiento: límites urbanos establecidos, previsión para áreas verdes a escala regional y un plan vial para crecimiento futuro (ver Angel 2012). La discusión sobre la ubicación de la vivienda de bajo costo es necesariamente parte, entonces, de un debate más amplio sobre el modelo de crecimiento urbano de Panamá, pero el tema de todas formas requiere una solución particular.

Dos opciones podrían explorarse (ver Espino 2015). El Estado podría simplemente adquirir suelo urbanizable en las ubicaciones más adecuadas de acuerdo a los planes de transporte público, conservación ambiental y otros criterios importantes para el crecimiento metropolitano. Esta solución dependería de la iniciativa de cada administración de gobierno. Una segunda opción consistiría en instaurar un mecanismo regular de adquisición de suelo urbano para vivienda de bajo costo. En muchos países del mundo, esto se consigue a través de políticas de “vivienda incluyente”, bajo las cuales los desarrolladores privados están obligados a incluir un porcentaje de viviendas de bajo costo en sus proyectos (Calavita y Mallach 2010). Cuando los desarrolladores no desean cumplir con

el requisito, la cuota se compensa con lotes donados al Estado en otro punto de la ciudad para su uso eventual como proyecto de bajo costo. Las tierras así adquiridas pasan a un “banco de tierras” y se desarrollan como proyectos estatales o en asociación con otras empresas u ONGs especializadas. En América Latina, el único país que tiene actualmente este tipo de programa es Colombia (Calavita y Mallach 2010; Saborido 2006)<sup>10</sup>.

### ***3. Incentivar la vivienda de alquiler como alternativa habitacional de bajo costo.***

En muchas naciones industrializadas, los hogares que no pueden adquirir una vivienda hacen uso del mercado de alquiler. En Panamá, la vivienda de alquiler mantiene un cierto estigma, dada la historia de las luchas inquilinarias de la primera mitad del siglo XX, cuando la población urbana se alzó contra la especulación en los alquileres y los abusos de los casatenientes. Esto trajo como resultado un control estatal drástico de la industria, que, junto con el surgimiento de la vivienda propia (tanto formal como informal), marcó el declive del sector (Tejeira Davis 1996). La vivienda propia ofrece claramente muchas ventajas para hogares de todos los ingresos, y su preferencia es bastante extendida entre la población panameña. Sin embargo, la vivienda de alquiler es un componente importante de cualquier mercado efectivo, y hoy en día se aboga por un sistema de provisión habitacional con variedad de opciones de costo y

<sup>10</sup> Una discusión más amplia sobre los mecanismos utilizados en la región para adquirir suelo público es ofrecida por Smolka (2013).

tenencia. Una reevaluación de este mercado podría ser un componente importante de la discusión.

En la actualidad el 16% de la vivienda en el área metropolitana es alquilada, lo cual sitúa a la ciudad por debajo del promedio urbano latinoamericano, que se acerca al 22% (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz 2014, p. 20). Como es común en la región, la vivienda de alquiler en Panamá es una operación de pequeña escala, donde los caseros son dueños de una unidad, o un pequeño número de unidades. Adicionalmente, la vivienda (o cuartos) de alquiler se encuentran en barrios de todos los ingresos, incluyendo los informales, y los porcentajes no varían significativamente entre los distintos tipos de barrios. Por ejemplo, el promedio de vivienda alquilada en los barrios formales del AMP es de 8%, mientras que en los barrios informales es 6% (Cuadro 9).

Una expansión del mercado de alquiler exigiría cambios legislativos y en la banca comercial. Por un lado, se requeriría re-examinar los controles excesivos de alquileres y procurar

un balance más equilibrado entre los derechos de los inquilinos y las realidades de la inversión por parte de los propietarios. Por otra parte, el Estado podría explorar subsidios, bonos y otros apoyos a los inquilinos, como hoy se hace con los compradores de viviendas. Finalmente, la banca comercial tendría que incursionar en el financiamiento de proyectos de alquiler de una manera atractiva para el potencial inversor (Blanco, Fretes Cibils y Muñoz 2014).

Es importante señalar que el actual sistema estatal de subsidios a la vivienda se orienta exclusivamente a la vivienda propia y nueva. Otros sectores, como la vivienda de alquiler o la vivienda rehabilitada, no son atendidos. Esto tiene impactos importantes en las opciones de tenencia del mercado, y también en el patrón de desarrollo de la ciudad, pues el sistema favorece indirectamente la construcción de barriadas nuevas en la periferia del área urbana y no apoya la recuperación de edificios existentes o la construcción de complejos de alquiler en ubicaciones más céntricas.

CUADRO 9

Porcentaje de vivienda alquilada en el área metropolitana de Panamá, por distrito y tipo de barrio según origen

Distritos	Vivienda formal		Vivienda social		Asentamiento informal		Total Viviendas
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%	
ARRAIJAN	2,739	4.66	124	0.21	3,538	6.02	58,724
CAPIRA	186	5.18	0	0.00	145	4.04	3,588
CHEPO	246	4.50	0	0.00	356	6.51	5,472
LA CHORRERA	2,569	5.77	72	0.16	3,036	6.82	44,498
PANAMA	32,111	11.61	5,442	1.97	14,842	5.37	276,561
SAN MIGUELITO	1,571	1.81	3,425	3.94	7,487	8.60	87,019
<b>Viviendas</b>	<b>39,422</b>	<b>8.28</b>	<b>9,063</b>	<b>1.90</b>	<b>29,404</b>	<b>6.18</b>	<b>475,862</b>

## 6 | Conclusiones

En las últimas seis décadas, el 41% del total de la vivienda del Área Metropolitana de Panamá se ha iniciado de manera informal, y esta proporción no parece estar disminuyendo significativamente en años recientes. La mayor parte de este desarrollo se da en tierras públicas originalmente adquiridas para otros fines, y generalmente en ubicaciones periféricas de la región urbana, lejos de los centros de empleo. Esta informalidad produce barrios alejados, sin servicios básicos, y sin los trazados viales y provisiones de equipamiento comunitario que permitirían generar eventualmente vecindarios con calidad de vida para sus residentes.

El desarrollo informal responde, en gran medida, al nivel de exclusión social del sistema formal de provisión de viviendas en la región urbana. Actualmente, el porcentaje de los hogares que no pueden adquirir la vivienda más barata del mercado excede el 40%, a pesar de una política generosa de subsidio al sector privado por parte del Estado. El Estado panameño dedica la mayor parte de su inversión en el sector vivienda al subsidio de los intereses hipotecarios para primeros compradores, y una parte considerablemente menor a producir viviendas para los grupos excluidos del mercado. Adicionalmente, una parte importante de la inversión estatal se dedica a mejorar la condición de la vivienda informal ya constituida, lo cual implica que la iniciativa de la autoconstrucción es de la población

excluida, con el Estado actuando a posteriori por medio de onerosas obras. En este sentido, la política del Estado panameño hacia el desarrollo informal en el Área Metropolitana ha sido de tolerancia y permisividad, ofreciendo además pocas opciones reales para la población excluida del sistema formal. Una mejor planificación de la vivienda de autoconstrucción exigiría la gestión de proyectos de lotes servidos, unidades básicas o “piso-techo” por parte del Estado en tierras adecuadamente situadas e integradas a los planes de desarrollo metropolitano. Un mayor apoyo a la vivienda de alquiler también podría formar parte de una política de generación de alternativas en el sector de la vivienda.

## Fuentes citadas

- Angel, Shlomo. 2012. *Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, Shlomo. 2001. The Housing Policy Assessment and Its Application to Panama. *Journal of Housing Economics* 10, 176-209.
- Blanco, Andrés G., Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz. 2014. *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouillon, César Patricio (editor). 2012. *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calavita, Nico and Alan Mallach (editores). 2010. *Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Díaz, Sherly. 2013. Cambio a ley de intereses preferenciales para beneficio de la clase media. *Martes Financiero* (La Prensa), No. 794 (10 de septiembre).
- Espino, Nilson Ariel. 2015. *Building the Inclusive City. Theory and Practice for Confronting Urban Segregation*. Londres: Routledge.
- Espino, Ariel, Alexander Alleyne, Carmen Cecilia Rodríguez, y Jerónimo Toribio. 2011. Los costos económicos y sociales del desarrollo periférico de la vivienda de bajo costo en la ciudad de Panamá. *Revista La Antigua*, 73: 119-173.
- Fernandes, Edésio. 2011. *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gilbert, Alan. 1998. *The Latin American City*, Segunda edición. Londres: Latin American Bureau.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. 2011. *Indicadores económicos. Año 2010 y I Semestre 2011. Situación Económica*. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo, (2012). *Estimación del Producto Interno Bruto provincial, según categoría de Actividad Económica, a precios de 1996: años 1996-2010. Cuentas Nacionales*. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Mallach, Alan. 2009. *A Decent Home. Planning, Building, and Preserving Affordable Housing*. Chicago: Planners Press.
- MIVIOT. 2013. *Memoria 2013* (informe). Panamá: Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial.
- MIVIOT. 2010. *Déficit habitacional 2010* (Informe). Panamá: Ministerio de vivienda y ordenamiento territorial.
- Morris, Felipe. 2009. *Diagnóstico del sector vivienda en Panamá* (informe). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rubio, Ángel. 1977 [1949]. La Ciudad de Panamá. En, *Antología de la Ciudad de Panamá, Tomo II*, compilado por Reina T. de Araúz, Marcia A. de Arosemena y Jorge Conte Porras. Panamá: Ediciones INAC.
- Saborido, Marisol. 2006. *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda*. Santiago: CEPAL.
- Smolka, Martim O. 2013. *Implementing Value Capture in Latin America. Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Tejeira Davis, Eduardo. 1996. Panamá. Barrios céntricos y vivienda de alquiler. En, *Vivir en el "centro". Vivienda e inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina*, editado por Hans Harms et al. Hamburgo: Technische Universität.
- UN-Habitat. 2003. *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*. Londres: Earthscan.
- UN-Habitat. 2005. *Financing Urban Shelter. Global Report on Human Settlements*. Londres: Earthscan.

## Anexo metodológico

### *Metodología para la estimación de la vivienda informal*

Para la elaboración de este informe se utilizaron las siguientes bases de datos:

- Base cartográfica con la división por barrios del Área Metropolitana de Panamá, según el Censo de Población y Vivienda 2010.
- Base de datos de red vial del Área Metropolitana de Panamá, actualizada al 2010.
- Base de datos de edificaciones según tipo en el Área Metropolitana de Panamá, actualizada al 2010.
- Datos de indicadores de acceso a servicios básicos, materiales de la vivienda, población e ingresos según barrios obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2010.
- Base de datos de Encuesta de Niveles de Vida, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo y el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 2008.
- Fotografías aéreas, principalmente de los distritos de Panamá y San Miguelito para las décadas de 1970, 1980, 1990 y 2000.
- Hoja topográfica 1:50,000 del Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia del año 1950 para el área de ciudad de Panamá y los distritos de La Chorrera y Arraiján.
- Servicio de Mapas Web de Google Maps y Bing Maps, del Área Metropolitana de Panamá.
- Base de datos de proyectos inmobiliarios aprobados por el MIVIOT

en el período 2007- 2013.

- Base de datos de asentamientos informales existentes y regularizados por el MIVIOT en el período 2007- 2013.

Adicional a estas bases de datos, se realizó una revisión bibliográfica con el fin de identificar referencias históricas de los barrios existentes desde inicios del siglo XX hasta aproximadamente la década de 1960 en la ciudad de Panamá y del proceso de ocupación de asentamientos informales ocurrido en el distrito de San Miguelito a partir de la década de 1950. Con el fin de complementar este análisis histórico sobre la evolución de la aparición de los asentamientos informales en Panamá, se realizó una revisión en medios de prensa durante el período entre enero 2013 y octubre 2014, con el fin de identificar publicaciones que dieran cuenta de la ocurrencia o estado de las poblaciones en este tipo de asentamientos en el Área Metropolitana de Panamá y algunas otras áreas urbanas del país.

El proceso de identificación de los barrios informales consistió en generar en la base de datos cartográfica de barrios un campo de identificación que a través de códigos permitiese la asignación de cada barrio a una de las tres categorías establecidas como unidades de análisis en el estudio: 1) Barrios formales; 2) Proyectos de vivienda social (proyectos del Estado), 3) asentamientos informales.

Para la categorización de cada uno de estos tipos de asentamientos, se procedió a la construcción de definiciones operativas, que permitiesen

identificar cada una de las categorías establecidas en el estudio en el mapa. Las definiciones serían las siguientes:

- **Barrio formal:** los barrios formales se identificaron a partir de la revisión visual de las fotografías aéreas y los servicios de mapas web de Google Maps y Bing Maps. Estos barrios se caracterizaron por tener una trazado de red vial regular; una disposición de las viviendas en un patrón uniforme y con un tamaño regular.

- **Asentamiento o barrio informal:** corresponde a asentamientos que en las fotografías aéreas, servicios de mapas web y bases cartográficas de edificaciones y red vial se observan con patrones irregulares de trazado, y tamaños de vivienda irregular en el conjunto. Se tomó como referencia los datos del porcentaje de viviendas sin servicio sanitario y sin agua potable, condiciones que apoyan la identificación de barrios en condiciones precarias.

- **Proyectos de vivienda social:** para la identificación de proyectos de vivienda social se procedió a realizar una revisión bibliográfica a partir de la cual se identificaron los barrios en los cuales se desarrollaron proyectos de vivienda social por parte del Estado.

Tomando en cuenta que la definición de asentamiento informal de UN- Habitat, identifica como informal o precario aquel asentamiento con carencias en los accesos a servicios básicos de agua y saneamiento y las condiciones precarias de los materiales de la vivienda, a la base de datos de barrios del área de estudio se le agregaron los datos correspondientes al porcentaje de vivienda sin agua

potable y sin saneamiento, además de los porcentajes según barrios de viviendas con piso, pared o techo con materiales precarios, con el fin de guiar la selección visual de los barrios, y disminuir la probabilidad de error de realizar una clasificación basada únicamente en un elemento visual.

El proceso de identificación de los barrios según categorías de formal, informal y vivienda social, no incorpora el aspecto de tenencia de la vivienda, dada las limitaciones de recursos, tiempo y disponibilidad de información respecto a este tema para caracterizar este aspecto.

A partir de estos elementos, se procedió a revisar visualmente con las fuentes disponibles (fotografías aéreas desde 1970- 2000, imagen de satélite de Google Maps, edificaciones, límites de barrios y red vial del INEC) la morfología de los barrios del Área Metropolitana de Panamá, asignándole a cada barrio una categoría de acuerdo a los criterios antes expuestos. El uso de fotografías aéreas de diversos años permitió tener una referencia temporal adicional con la cual poder añadir una mayor precisión a la referencia del barrio, incluyendo una estimación sobre el origen del barrio que se estaba clasificando.

Los mapas fueron elaborados utilizando el software Open Source QGIS. Como repositorio de datos se utilizó el software PostGres/PostGIS, el cual permite el almacenamiento y actualización de datos geográficos.

## Reconocimientos

El presente proyecto fue apoyado con fondos del Trottier Institute for Science and Public Policy de la Universidad de McGill (Montreal, Canadá), y del Decanato de investigación y posgrado de la Universidad Católica Santa María La Antigua. El trabajo de mapeo digital fue llevado a cabo por estudiantes del programa Panama Field Study Semester de la Universidad de McGill. En el año 2013, el trabajo fue ejecutado por los estudiantes Maya Fromstein y Per Kraut en el laboratorio GIS del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales. En el año 2014, el trabajo fue ejecutado por la estudiante Camille Zolopa en el laboratorio GIS del FOBUR en la USMA. Los resultados finales de la clasificación de barrios fueron discutidos en un taller el día 6 de agosto de 2014. La lista de los profesionales que asistieron se presenta abajo. Los autores agradecen a los distinguidos invitados por su interés y valiosos aportes. Los autores también desean agradecer a la Dra. Catherine Potvin (Universidad de McGill) y a la Dra. Luz Romero (USMA) por su apoyo a la labor del FOBUR. El texto de este informe es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa la opinión de las instituciones patrocinadoras o los colaboradores mencionados.

Asistentes al taller de discusión de resultados preliminares (6 de agosto de 2014, USMA)

Arq. Raisa Banfield	Vicealcaldesa del Distrito Capital
Arq. Juan Manuel Vásquez	Viceministro de Ordenamiento Territorial, MIVIOT
Arq. Humberto Mena	Decano de la Facultad de Arquitectura y Diseño, USMA
Arq. Rodrigo Guardia	Director de investigación territorial, MIVIOT
Arq. Jorge Riba	Alianza Pro Ciudad
Arq. Álvaro Uribe	Universidad de Panamá
Arq. Magela Cabrera	Alianza Pro Ciudad
Dr. Alexander Coles	Florida State University
Arq. José Batista	USMA
Arq. Lourdes de Loré	MIVIOT
Arq. Vielka Moreno	MIVIOT
Arq. Gerónimo Espitia	GES Consultores
Arq. Tatiana Sousa	GES Consultores
Arq. Francisco Barrios	USMA
Arq. Irma Berrio de De León	Consultora independiente

# Perfil de los autores

## *Nilson Ariel Espino*

Investigador asociado de la USMA y director del Foro y Observatorio Urbano de Panamá. Obtuvo una licenciatura en arquitectura en la Universidad Católica Santa María La Antigua, una maestría en urbanismo en la University of Arizona (EEUU) y un doctorado en antropología social y cultural en Rice University (EEUU). Es arquitecto y urbanista en ejercicio, y enseña en el Panama Field Study Semester de la Universidad de McGill (Canadá) y en la Maestría centroamericana de conservación del patrimonio para el desarrollo, en la Universidad de Panamá.

## *Carlos Antonio Gordón*

Máster en Tecnologías de la Información Geográfica de la Universidad Autónoma de Barcelona, España. El énfasis principal de su trabajo está en el análisis espacial y minería de datos de alto valor y poco utilizados, la construcción de indicadores y los ejercicios de visualización. Consultor en temas de implementación de tecnologías de información geográfica, análisis epidemiológico y ordenamiento territorial para el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Conmemorativo Gorgas, y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.