

Políticas públicas de vivienda y respuesta institucional en Panamá: 1970-1982

Amelia de Pérez*

Xiomara Rodríguez*

EN ESTE TRABAJO SE PRESENTA UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SU ASPECTO GLOBAL Y, LA POLÍTICA Y ACCIONES DE POLÍTICA EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA EN PARTICULAR, EN UN PERÍODO DE GRANDES CAMBIOS EN TODOS LOS ÓRDENES.

INTRODUCCION

El presente artículo constituye una síntesis del trabajo realizado por el equipo de investigación de Panamá, en lo que concierne a las políticas de vivienda en el período señalado, y su ubicación en el devenir socio económico y político de este país.

El estudio de las políticas públicas permite comprender las dimensiones del problema y captar a grandes rasgos, las direcciones de las respuestas que el estado le da.

No obstante lo anterior, debe aclararse que otros muchos aspectos del problema aparecen desarrollados en el informe correspondiente a Panamá "Políticas de vivienda y pobreza crítica urbana en el área metropolitana de Panamá".

El que se haya seleccionado esta área de estudio en particular responde, fundamentalmente, a la necesidad de difundir una variable escasamente co-

nocida para el caso panameño, cual es las políticas en su aspecto global y, la política y acciones de política en el campo de la vivienda, en particular, en un período de grandes cambios en todos los órdenes.

Deseamos dejar constancia de que, al escribir este artículo, respetamos el orden de ideas y al contenido del informe elaborado por el equipo de investigadoras de Panamá.

Rasgos generales de la evolución socioeconómica y política panameña

Década de los setentas

En los umbrales de la década del 70, la que fue escogida para este estudio del ICAP, ocurren hechos en Panamá que marcan el futuro desarrollo de la vida política y social del país.

* Investigadoras del equipo de Panamá.

En 1968 el gobierno de Arnulfo Arias fue derrocado por un Golpe de Estado, ejecutado por un grupo de militares de la entonces Guardia Nacional. Los ex-comandantes jubilados, José M. Pinilla y Bolívar Urrutia integraron la Junta de Gobierno que presidió el Organo Ejecutivo. La Comandancia del Instituto armado fue asumida por el líder del movimiento, Coronel Omar Torrijos Herrera.

Si bien es cierto que el Golpe de Estado se originó por el repudio a decisiones tomadas por el Presidente Arias, las cuales lesionaron a altos oficiales del Instituto Armado del país (según testimonios de algunos de sus protagonistas), al llegar los militares al poder no pudieron soslayar la realidad existente. Uno de los problemas fundamentales era el proceso de deterioro de la situación política y económica que estaba llevando al país al caos y que debía ser frenada. Se desconocieron, en esta etapa, a los partidos políticos que, salvo contadas excepciones, se habían convertido en representaciones de grupo alrededor de un "cacique". Estos grupos no tenían una base doctrinaria y convertían la lucha política en una lucha de intereses particulares por el reparto del poder. La oligarquía nacional había mostrado, nuevamente su incapacidad para crear condiciones de estabilidad y unidad.

1. Debe recordarse el movimiento guerrillero de Cerro Tutel el movimiento dirigido por Tito Arias; las jornadas de 1958 en las calles en pro de reivindicaciones populares; el resentimiento general por las agresiones yanquis de 1964; todo ello ocurrido en la década 58-68.
2. Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencial Estrategia para el Desarrollo Nacional 1979-80, Panamá: Presidencia de la República, 1970, pp. 21-33.

Prueba de ello es que las condiciones de descontento generaron brotes guerrilleros y movilizaciones populares en las calles. Estas advertían que de continuar la insatisfacción y la pobreza había quienes estaban dispuestos a optar por la vía de la violencia para reclamar derechos y reivindicaciones.¹

La movilización más reciente había sido la gesta del 9 de enero de 1964, en la cual el pueblo panameño fue avasallado por el ejército norteamericano, al tratar de reivindicar el derecho a que el pabellón nacional ondeara en la llamada Zona del Canal. Los mártires de enero y la lucha nacionalista del pueblo, ponían de relieve la necesidad de renegociar un nuevo Tratado con los Estados Unidos que eliminara la cláusula a perpetuidad y pusiera término al enclave colonial.

La cúpula dirigente, comandada por jóvenes oficiales inexpertos en el manejo de la cosa pública, se vio abocada a tomar como base su gestión, los lineamientos económicos que se venían preparando dentro de los gobiernos oligárquicos, tratando de injertar algunas particularidades que dieran cabida a las reformas sociales, pero, sobre todo, al fortalecimiento de la identidad nacional.

Es así como surge, en 1970, la "Estrategia para el Desarrollo Nacional de la Década 1970 - 80", documento que establece las directrices para las acciones de gobierno en cada uno de los grupos sectoriales.

La estrategia tomó como sustento los hechos siguientes:²

- a. Crecimiento rápido de la población, a una tasa anual del 3.3% en los

umbrales de la década del 70, con una concentración de la población menor de 20 años del orden del 53%.

- b. La necesidad de expandir los servicios de salud y educación.
- c. El crecimiento de la fuerza de trabajo, que entre 1960 y 1967, aumentó a razón de 2.47% anual, y la consecuente demanda de mayores oportunidades de empleo.
- d. Los desequilibrios regionales, como producto del desmedido crecimiento del área metropolitana, en respuesta a una economía basada en los servicios.
- e. La necesidad de estimular el desarrollo de la identidad nacional. Como en todo movimiento aún no consolidado, surgieron diferencias entre los miembros de la cúpula dirigente, por las divergencias acerca de los métodos para abordar la delicada y compleja situación político-económica. Estas diferencias se tornaron en una crisis que se expresó primeramente, en la expulsión del país de un grupo de militares, y meses después en la toma de la Comandancia Nacional por un grupo de militares contrarios a Torrijos, y apoyados por algunos sectores empresariales.

En un acto de valentía y coraje, Torrijos regresó del exterior a enfrentarse a quienes lo habían derrocado, y obtuvo apoyo, tanto de la mayoría de los militares, como de la población que lo acompañó en su recorrido hasta la capital. Este hecho convirtió a Torrijos en la

figura central con todo el apoyo de la ciudadanía. Ganó el respeto y la admiración que le permitieron, posteriormente, desarrollar un estilo de gobierno diferente.

Para 1972, el proceso revolucionario dirigido por el General Omar Torrijos Herrera, había forjado un estilo de gobierno que se salía de los cánones tradicionales, o sea, del primer proyecto cívicomilitar y de los modelos populistas históricos.

El estilo adoptado abrió el compás para que los sectores populares participaran efectivamente, ampliando su espacio político, y obteniendo su cuota de poder. Así, estos sectores lograban canalizar sus intereses, influir en decisiones importantes y reforzar su confianza en la dirección del proceso. La diferencia con otros intentos populistas en la República, como el porrismo y el arnullismo, estribó en que en esta ocasión se concretaron cuotas de poder real para campesinos, estudiantes, trabajadores y profesionales, a través de cauces y apoyos legales y orgánicos. El proyecto de liberación nacional dio cabida a la alianza de carácter policlasista, utilizó la negociación y la consulta y procuró la unidad en torno a las luchas soberanas.

Los objetivos del gobierno eran lograr la estabilidad, la paz social y la soberanía sobre todo el territorio nacional. El gobierno de Torrijos adquirió su legitimidad con la aprobación de la Nueva Constitución de 1972 aprobada por los 505 Representantes de Corregimiento quienes a su vez, fueron elegidos directamente por la ciudadanía para integrar la Asamblea de Representantes de Corregimiento.

Debe recordarse que la unidad político-administrativa más pequeña en Panamá es el Corregimiento. La agrupación de éstos integran los distritos o gobiernos municipales, y el conjunto de estos últimos forman las provincias.

Panamá no despreció tribuna para ganar apoyo a su causa en el exterior. La lucha diplomática se internacionalizó a partir del Consejo de Seguridad que se efectuó en Panamá en 1972, evento en el que se dió a conocer el nuevo giro de la política internacional. Esta se definió independientemente, no alineada y tercer mundista, anti-colonialista y antiimperialista.³

Panamá apoyó decididamente a los organismos de integración regional como el SELA, para el cual sirvió de sede inicial en las etapas organizativas.

En este período se firmó el Tratado Torrijos-Carter (7 de setiembre de 1977), en el cual se puso como plazo el año 2000 para el retiro total de las tropas norteamericanas, y el total desmantelamiento del enclave colonial.

Entre 1973 y 1974, comenzaron a sentirse los efectos de la crisis económica mundial, en momentos en que los grandes proyectos estatales de inversión en hidroeléctricas, minas e ingenios, estaban en sus fases iniciales. Las bajas de precios sufridas por algunos productos tales como el azúcar, café, el cobre y el cemento perturbaron, pocos años después, los planes de desarrollo nacional, en especial los de agroindustrias, alrededor de los cuales se habían establecido obras de infraestructuras y servicios tales como

viviendas, escuelas y centros de salud. Estos planes tenían como propósito enfrentar el problema de la dispersión de la población rural, y elevar sus condiciones de vida, a fin de desincentivar la migración del campo a la ciudad.

Las alzas en los intereses bancarios afectaron también al sector privado, en momentos en que aún no había superado los problemas que enfrentaban desde la década anterior. A causa de esto, una gran cantidad de pequeñas empresas quebraron, ante la imposibilidad de hacer frente a los compromisos financieros contraídos.

El incremento del desempleo y las alzas de precio que encarecieron sensiblemente el costo de la vida, obligaron al Estado a tomar medidas que hicieran frente a las crisis, y evitaran agudizar las diferencias socioeconómicas entre los sectores de poder económico y los sectores más desposeídos.

El estado decidió hacer uso del gasto público para enfrentarse a las dificultades económicas, y así preservar el clima de tranquilidad y estabilidad. Aprovechó el proceso de modernización administrativa para incentivar y tecnificar su burocracia, así como para crear fuentes de trabajo que absorbieran la mano de obra desempleada constituyéndose una de las mayores fuentes de empleo del país, durante esta década.

El nuevo Código de Trabajo promulgado a mediados de la década tuvo como objetivo principal establecer normas sobre las relaciones obrero-patronales en condiciones de mayor equidad. La presión ejercida por el sector privado ante la estabilidad del trabajador amparado por el Código incidió en la contratación de la inversión

3. Ver discurso de Omar Torrijos Herrera, ante el Consejo de Seguridad efectuado en Panamá. 1972

privada y por ende, en la baja del crecimiento económico. La Ley 95 se aprobó para flexibilizar algunas normas del Código, y crear un clima de mayor confianza para las inversiones privadas. Además, se aprobaron medidas de exención de impuestos, de protección industrial y otras, como la asunción por parte del Gobierno de las carísimas obras de infraestructura para la construcción de proyectos de vivienda, de dotación de servicios y para el desarrollo industrial. Todo esto muestra, claramente, que el estado subsidió al sector privado para que éste superara su crisis de arrastre.

No obstante las dificultades económicas, el gasto público se estiró al máximo de tensión para atender las demandas del sector social.

En el período 1970 - 77, se incrementó el número de las escuelas en un 48,6%. El personal docente aumentó en un 79,4% y la matrícula de los niveles de enseñanza media y primaria se incrementó en cifras absolutas, en casi 200.000 estudiantes.

Los planes de la Reforma Educativa comenzaron a ejecutarse a inicios del segundo lustro de la década. Una de sus creaciones fue los ciclos básicos que, por primera vez, se extendieron en un noveno grado y además, las instalaciones contaban con albergues para beneficio del campesino de las áreas apartadas de la República. Estos ciclos constituían el eje de los núcleos de Desarrollo Educativo de las áreas rurales, asentamientos campesinos, juntas agrarias y áreas indígenas.

4. Departamento de Planificación Social. Síntesis de la Situación Social en Panamá, Panamá: Ministerio de Planificación y Política, Nov. de 1979, pp. 85-88

El crédito educativo de 1968 a 197, se incrementó en 508% y las becas en 121%, pues se crearon becas colectivas y comunitarias. No obstante, el ausentismo alcanzó para 1977 el 8%; la repetición 11.2% y la deserción 2.2% .⁴

La población estudiantil universitaria se triplicó, las carreras se diversificaron, y se estableció el embrión de la futura Universidad Tecnológica.

Las gigantescas obras de infraestructura construidas por el Estado, tales como las hidroeléctricas, los nuevos puertos, el nuevo aeropuerto, los ingenios y otras, permitieron ampliar la oferta de trabajo y absorber una gran cantidad de mano de obra desocupada

El Estado, igualmente, asumió la construcción de la infraestructura urbana, como calles, puentes, caminos, acueductos y alcantarillados. De este modo, subsidió la construcción de proyectos habitacionales privados.

La construcción de viviendas de los proyectos estatales constituyó un volumen significativo que, como se observará en el resto de este documento, se incrementó hacia mediados de la década, cuando el sector privado se vio afectado por las alzas, en los intereses bancarios y en los materiales de construcción, cuyo encarecimiento fue alarmante.

A fin de evitar nuevas especulaciones con los alquileres de las viviendas para sectores de ingresos medios y bajos, las nuevas leyes de vivienda congelaron los alquileres de menos de B/.250 mensuales; eliminaron el desalojo o "desahucio" y crearon Comisiones de Arrendamiento para mediar en los conflictos entre arrendadores y arrendatarios.

La empresas constructoras que se vieron afectadas con las leyes, obtuvieron, a cambio, medidas proteccionistas que atenuaron su resistencia.

Con la ampliación de los servicios de salud, la cobertura poblacional se incrementó en 112%; los Centros y Sub-Centros de Salud, que prestan atención ambulatoria en las comunidades, aumentaron de 39 en 1970, a 220 en 1977. Con el lema "Salud igual para todos" se incorporó la población a los programas de salud, organizándola a través de los Comités de Salud comunitarias que acometieron tareas de construcción de acueductos rurales, letrinas, huertos comunitarios y apoyo en las campañas de vacunación, educación para la salud y saneamiento ambiental.

Otra de las características del populismo Torrijista, fue el intento de imprimir una nueva orientación doctrinaria en la formación del "nuevo militar panameño". Esta orientación trascendió al ámbito latinoamericano, y se encuentra contenida en dos documentos fundamentales: la carta que dirigió el General Torrijos al Senador Edward Kennedy y el folleto titulado "Soy un Soldado de América Latina".

Para el quinquenio 1978-82, las expectativas creadas en torno a la ejecución de los Tratados Torrijos-Carter, acerca de las posibilidades de recuperación económica, fueron desalentadas con la aprobación de la Ley Murphy en el Senado de los Estados Unidos. Esto da lugar a flagrantes violaciones que han venido cometiendo los representantes del gobierno norteamericano en la devolución gradual de instalaciones de

la Zona del Canal totalmente desmanteladas o en estado de deterioro muy avanzado como lo demuestra el ferrocarril Transísmico.

La firma de los Tratados pareció venir acompañada de algunas medidas, como el repliegue militar, la readecuación de la política económica y cambios constitucionales. De allí, que el Gobierno establecido en 1978, tuvo un carácter fundamentalmente tecnocrático, cuya finalidad fue la de facilitar el tránsito hacia estilos de gobierno más tradicionalistas. A esto se adiciona, el inicio de las presiones de los organismos financieros internacionales, las cuales llegan a tener serias implicaciones en el manejo políticoeconómico interno.

Sintetizando, el marco político económico de este quinquenio (1978-82), se caracteriza por la presencia de elementos tales como: tecnocracia, agudización de la crisis económica mundial, incremento del desempleo y de sus efectos concomitantes, los problemas relativos a la deuda externa y las presiones para el pago, y la muerte del conductor, General Torrijos. El proceso que inició Torrijos, y que aún no se había consolidado se ve fuertemente sacudido. Ello favorece a quienes propugnaban por el retorno a posiciones más conservadoras, coherentes con el centro hegemónico. La función productiva del Estado se ve disminuida en este período, y son las funciones reproductoras y de control las que prevalecen. En este quinquenio ocurren los primeros cambios constitucionales, que luego se profundizan en 1983. En este año se dan inicios de cambios en la política exterior que venía

desarrollándose, el inicio de la gestión pacificadora del Grupo Contadora, los esbozos de una nueva política económica, la conversión de la Guardia Nacional en las Fuerzas de Defensa y las alianzas electorales. El modelo interactivo es utilizado, pero no con los sectores y fuerzas vivas de la Nación, que permitió abrir cauces de participación a los sectores populares; sino que se constriñe, ahora, a los Partidos Políticos, muchos de los cuales se estructuran sobre la base de dueños poderosos que los utilizan para salvaguardar sus intereses económicos. La reactivación de los Partidos Políticos y su participación en la coyuntura electoral, sirve nuevamente de "escape nivelador" para disminuir las posibilidades de una crisis explosiva por la difícil situación económica que, según el entonces Vice-Presidente Illueca, constituía la coyuntura crítica más severa en la historia del país.⁵ Durante este período disminuyó la atención del sector social en diversos grados y se reactivan espectacularmente las invasiones de terrenos. Se cuenta además, con un nuevo ingrediente, que es la incorporación de los bienes que gradualmente revierten a Panamá con base en los Tratados Torrijos-Carter.

A inicios de la década del 80 se puede observar en lo económico una gran influencia de los conceptos del modelo monetarista, el cual retoma planteamientos del liberalismo tradicional. El cambio en la correlación de fuerzas internacionales, la carac-

terística más conservadora del gobierno del centro hegemónico, la muerte del General Torrijos, la economía transitista dependiente y la presencia de 14 complejos militares norteamericanos, en el corazón de Panamá, constituyen algunos de los elementos que han incidido en los cambios ocurridos en la vida interna del país.

El proceso electoral de 1984 dejó la incógnita en suspenso, acerca del modelo que finalmente se establecería, ante una realidad tan compleja y difícil, que el nuevo gobierno tendría que enfrentar dentro de severas dificultades económicas y sociopolíticas.

Después de casi año y medio del nuevo Gobierno, y ante la renuncia del Presidente Nicolás Ardito Barletta, la agudización de la crisis económica, las actividades de oposición denunciadas en los medios de prensa como sediciosas, y apoyadas por funcionarios norteamericanos; y el reagrupamiento de los sectores torrijistas, etc. no pareciera haberse definido ningún modelo claro.

En el momento de escribir estas líneas, está aún la incertidumbre acerca de las posibilidades de retomar el modelo torrijista, o continuar en el regreso a los modelos tradicionales de dirección del Estado, o la posibilidad de que surja un nuevo proyecto político.

Las políticas públicas en vivienda (1970-1983)

La expresión institucional pública, del sector vivienda en Panamá, llegó a

5. Illueca, Jorge, Dr., Mensaje ante la Asamblea de Representantes de Corregimientos, Panamá: Vicepresidencia de la República, 1983, p. 7.

constituirse, por medio del Ministerio de la Vivienda como ente rector, y tres organismos de financiamiento: el Banco Hipotecario Nacional, la Caja de Ahorros y la Cartera de inversiones hipotecarias de la Caja de Seguro Social.

A inicios de la década, el Instituto de Vivienda y Urbanismo era el responsable de los asuntos de la vivienda. En sus estimaciones señaló que el déficit acumulado de viviendas se había calculado en 45%. Con base en estos cálculos el Plan de Desarrollo Integral se

propuso reducir al 30% el déficit habitacional acumulado. El objetivo logrado y evaluado en los primeros años de la década del 80, permitió establecer la reducción del déficit en 36.3% lo cual revela que, si bien es cierto no se logró el objetivo propuesto, el avance fue muy significativo.

El Cuadro 1 siguiente da cuenta de las inversiones hechas por el sector público en Panamá, y su relación como actividad económica con el PIB. En él podemos verificar que se realizó un es-

CUADRO 1

PANAMA: INVERSIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN VIVIENDA,
Y SU RELACIÓN CON EL PIB - 1970 - 1980
(En millones de balboas).

Año	Inversión total	Inversión en vivienda	% de la inversión en vivienda	Relación de la inversión en vivienda / PIB
1970	82.2	24.8	30.2	2.4
1971	100.0	36.4	36.4	3.1
1972	130.1	37.0	28.4	2.9
1973	186.2	43.3	22.1	2.9
1974	250.3	56.0	22.4	3.1
1975	356.0	72.4	20.3	3.7
1976	408.2	57.9	14.2	2.9
1977	383.1	79.4	20.7	3.7
1978	377.8	80.1	21.2	3.3
1979	343.7	64.5	18.8	2.3
1980*	624.4	72.6	11.6	2.1

* Presupuestado

Fuente: Departamento de Población de División de Planificación Social, La Década Social, Panamá: MIPPE, 1983, s.p. (fotocopia del documento en proceso de publicación).

fuerzo cuantitativo importante para dar algún tratamiento al problema.

En este mismo orden de ideas se señala que para 1981 el Ministerio de la Vivienda concluyó 1301 viviendas, de las cuales el 55% se realizaron en la Ciudad de Panamá y en el Distrito de San Miguelito. La inversión efectuada fue del orden de los B/5.128.600.⁶

Respecto del financiamiento de los órganos del Sector Público, podemos apuntar que para el período 1981-1982, la banca privada dedicó en su cartera crediticia más de B/300.000.000 al financiamiento para la compra de viviendas. No obstante, las inferencias globales del trabajo realizado por el equipo de Panamá, indicaron que en el transcurso de la década el Sector Privado se dedicó, salvo contadas excepciones, a la construcción de viviendas de lujo para los estratos altos y medios altos de la población panameña, tendencia que comienza a variar a inicios de la década de los ochenta. Además, se consideró conveniente apuntar que, de acuerdo con las cuantificaciones de los bancos privados, se desconoce el volumen de construcciones incluidas en el apartado vivienda que luego se destinan a otros usos, al margen de la vivienda familiar

(edificios para oficinas, comercios, bancos, etc.).

El proceso de formulación de las políticas de vivienda

Los antecedentes de las políticas públicas de la década, que centran su atención en la vivienda de interés social para familias de bajos ingresos, los tenemos básicamente en tres trabajos: uno es el estudio de la Misión de Asistencia Técnica (International Development Services, Inc.) con la contraparte nacional que fue el estudio de Núñez y Asociados titulado Informe de Diagnóstico y Recomendaciones (1976). Este estudio aportó un análisis global, con recomendaciones concretas entre las que estaba la capitalización de los ahorros de los usuarios, a través de diversos mecanismos que se proponían como alternativa. Otro es el realizado por un equipo de técnicos del Ministerio de Vivienda, asesorados por una Misión Técnica del BID, denominado Plan de Viviendas de Interés Social, documento en el cual se trazan las líneas fundamentales de políticas y programas (1971).⁷ El tercero lo constituye la estrategia nacional para el desarrollo de la década 1970-80, que incluye el tema de la vivienda desde una perspectiva más global (1970). A ellos se suma la experiencia vivida por el IVU en varios ensayos de soluciones que se llevan a cabo, principalmente, en San Miguelito.

El estudio de las políticas en materia de vivienda, revela que en el período 1970-80 hubo coherencia y continuidad. La impresión de que las políticas habían estado supeditadas al

6. Informe Económico, Panamá: MIPPE, 1983, p. 73.

7. La Misión de Asistencia Técnica integrada por la Internacional Development Services, Inc. de Washington y por la contraparte panameña Núñez y Asociados elaboraron para el I.V.U. el Informe de Diagnóstico y Recomendaciones en marzo de 1967 en el cual se introduce como recomendación la aceptación de depósitos de los beneficios o la fusión de I.V.U. con la Caja de Ahorros, (pp. 119 a 123).

enfoque y los conceptos del ministro de turno quedan descartadas.

La Estrategia Nacional para el Desarrollo (1970-1980), en lo que respecta concretamente al desarrollo urbano y a la vivienda, reitera la preocupación de "contrarrestar la tendencia al desplazamiento de la población hacia el área metropolitana..., generar empleo y ofrecer servicios adecuados en otros centros en los que las fuerzas locacionales convergen más favorablemente y permiten un desarrollo más rápido".⁸

En el desarrollo de las líneas de acción correspondiente a la integración social, se analiza el componente de la vivienda desde el ángulo de la amenaza que representa para la paz social. En consecuencia, se dan orientaciones que buscan abaratar los costos para intensificar las soluciones de vivienda. Estas orientaciones que destacan que un programa de vivienda no es una rama económica con los efectos multiplicadores que genera. Se establece la correspondencia que debe existir entre programas de vivienda y el planeamiento, para evitar la anarquía y evitar altísimos costos correctivos posteriores.

Ante la inexistencia de un Plan Nacional de Desarrollo, en el primer quinquenio de la época, la Estrategia para el Desarrollo Nacional se convierte en el documento que establece las directrices políticas para la economía y para los diferentes grupos sectoriales. El caso de la vivienda es ilustrativo. Las líneas de política formuladas en el

documento en materia de viviendas, sirven de base a las políticas adoptadas por el organismo estatal de vivienda, y entre ellas sobresalen:

- a. Apoyo al pequeño ahorrador.
- b. Lograr cooperación de la población en programas de autoconstrucción.
- c. Utilización de "los mejores cerebros" para el diseño de técnicas que abarate los costos de construcción mediante el uso de materiales locales.
- d. Ordenamiento de las barriadas de emergencia.
- e. Asumir (el Gobierno) los servicios mínimos de urbanización.
- f. Canalización de fondos hacia el financiamiento de proyectos de vivienda.
- g. Promover la formación de cooperativas de vivienda.⁹

Las soluciones habitacionales de interés social contemplaron soluciones que enmarcan, desde el lote con servicios mínimos de infraestructura -(evidentemente con subsidio estatal a las familias)-, pasando por lotes con servicios mínimos de infraestructura, casas de dieciocho metros cuadrados, hasta soluciones definitivas de lotes completamente urbanizados y su correspondiente vivienda. En lo concerniente a los habitantes de estratos bajos de la población, en lugares circunvecinos del área metropolitana, se definió una acción de política por medio de la construcción de viviendas en edificios multifamiliares. Por último, se impuso la adquisición de tierras por

8. Panamá, Dirección General de Planificación, Presidencia. Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980, (Panamá: 1970). P. 170.
9. Loc. cit.

parte del organismo estatal responsable de la vivienda, como previsión para el desarrollo de proyectos.

Como ya lo señalamos en el apartado de rasgos generales de la evolución socioeconómica y política panameña, la Constitución Política de 1972, llevó implícita una posición más definida en el campo de la vivienda. Así, en su artículo 109 señala: "El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso".¹⁰

Como expresión institucional de este mandato, se crea en 1973, el Ministerio de la Vivienda, dentro de cuyas funciones está el adoptar decisiones determinativas y formular políticas específicas en el área de la vivienda. Además, le corresponde presidir el Banco Hipotecario Nacional (BHN), que se crea como la fuente directa de financiamiento para el MVI. De acuerdo con la configuración que fueron adquiriendo las políticas, no sólo de vivienda, sino de ordenamiento y control del desarrollo de la región metropolitana, se infiere un esfuerzo de los diferentes niveles de gobierno por resolver los problemas inmediatos de la población, identificar esfuerzos y encontrar soluciones a estos problemas mediante la participación organizada de moradores, con base en las agrupaciones creadas, como las juntas agrarias con asentamientos campesinos, las juntas comunales o comités regionales, cooperativas de vivienda, etc.

Se puede apuntar también, que las acciones que se anuncian van enmar-

cadadas en el propósito de desalentar la migración hacia la ciudad. De allí que se enfatice el desarrollo de Proyectos de Nuclearización que integraban el sector vivienda con programas del sector salud, planificación económica, desarrollo agropecuario y educación, entre otros.

Las acciones de política otorgan prioridad a la Política Habitacional de Desarrollo Urbano. Dentro de esta se enmarca, como aspecto igualmente prioritario, a las viviendas de interés social. Se incluye dentro de esta línea de política lo relativo a:

- a. La regeneración de las barriadas de emergencia, especialmente de las ciudades de Panamá y Colón.
- b. La introducción del concepto de Planificación Metropolitana, que llega a definir los linderos de la región metropolitana incluyendo a la entonces Zona del Canal.
- c. Se involucra y se asesora a los gobiernos locales en este asunto, y
- d. Se concreta la función de la investigación urbana.

Otra línea de acción política que se denominó Políticas Básicas se dedicó a la atención de problemas especializados del desarrollo urbano y a las posibilidades de la coordinación multi-sectorial. Entre ellos, podemos mencionar la integración de una red planificada de interrelaciones entre los principales centros urbanos del interior de la República, y el desarrollo de áreas especiales que tratan de evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, tanto del Canal de Panamá como de las

10. República de Panamá. Constitución Política. (Panamá: 1983).

hidroeléctricas. La tercera línea de acción importante que se precisó como política oficial, fue la relativa a la participación de la comunidad en la etapa de formación de proyectos de vivienda, en especial, en el diseño de soluciones habitacionales para el área rural. Dentro de esta tercera línea se incluyen otras medidas, como la sustitución del abono inicial por una política de ahorro; la institucionalización del descuento directo, tanto para los proyectos estatales de vivienda como para los privados; la política de incentivos para el sector privado, una de las cuales llevó la revisión de los usos del suelo, y a la importación de insumos directamente por parte del Estado, a fin de abaratar los costos a las empresas constructoras.

La formulación de políticas de vivienda efectuada de 1975 a 1976 tiene un claro carácter técnicoadministrativo, pero es también de orden político. Se observa el énfasis que se pone en el desarrollo urbano, por medio de una concepción global del problema, que no elude la participación poblacional ni de la empresa privada. Recoge y amplía políticas anteriores, pero también tiende a modificarlas.

Hay que tomar en consideración que en ese período, el sector construcción vivía las consecuencias de las alzas de los intereses bancarios, las cuales incidieron violentamente en los costos de materiales y del equipo, así como en el financiamiento. Esta situación, unida a la imposibilidad de utilizar la válvula acostumbrada, que es la reducción de costos de mano de obra, en virtud de las protecciones laborales del nuevo Código de Trabajo, redujo la inversión privada en forma significativa.

Cabe destacar que en las políticas formuladas hasta ahora se ponen de manifiesto cambios importantes y más definidos que son la formulación de las políticas de inicios de los setentas. Así, en lugar de plantearse acciones respecto de los grupos marginados, en el sentido de erradicar tugurios, se pasa a una posición de carácter global, y se habla de la producción de planes parciales para la regeneración de las barriadas marginales. Respecto de la infraestructura para la vivienda, sobre todo en lo que concierne a las previsiones para las áreas urbanas, se impuso el desarrollo y aprovechamiento de las cuencas hidrográficas del Canal de Panamá y la represa del Bayano.

Institucionalmente hablando, se constituye el sector vivienda por medio de un decreto ejecutivo. Después de 1976 se dan cambios de matiz en la formulación explícita de las políticas, en el sentido de que se amplía el concepto de desarrollo integral urbano. Por ello se entendería que el ministerio rector del sector vivienda (MIVI), desarrollaría proyectos de construcción de viviendas, con los servicios de infraestructura urbanística completos, además de que las tareas específicas en la construcción deberían contar con la participación de la empresa privada.

La década de los ochenta

A su inicio, se elaboraron dos documentos que orientarían la gestión en viviendas. El primero fue denominado "La Estrategia para la Década del Ochoenta" y el segundo, "Bases para el Desarrollo Económico y Social de Panamá". Pareciera que el fin de

ambos documentos fue el de orientar a los gobiernos de turno, hasta que se definiera oficialmente un Plan de Consenso con los grupos involucrados.

Los cambios sustanciales en cuanto a la formulación de políticas que se derivan de estos documentos, se pueden señalar así: el problema de la vivienda debe enmarcarse en la definición de la política global de asentamientos humanos y en las directrices de la planificación del desarrollo urbano.

A nivel operativo, los objetivos planteados van orientados a obtener el máximo de reducción de los costos de las soluciones de vivienda, por medio del aprovechamiento del avance tecnológico en este campo, y el establecimiento de modificaciones legales para organizar a nivel de la sociedad como un todo, la construcción de viviendas.

Respecto del sistema de financiamiento para la vivienda, las directrices van en el sentido de:

- Canalizar y fortalecer los recursos de empresas que tienen que ver con la construcción
- Fomentar y fortalecer los mecanismos de captación de fondos como las asociaciones de ahorro y préstamo.

Por su parte el MVI se propuso ampliar las oportunidades de acceso a la vivienda, poniendo en el primer lugar de prioridad, a los sectores marginados. Consecuentemente, esto traería aparejado la reducción de los costos de las viviendas, y detener la migración del campo a la ciudad, con-

julio/1987-junio/1988

solidando la meta última de mejorar la calidad de vida.

En los niveles operativos, se propuso ofrecer soluciones de vivienda compatibles con una nueva concepción urbanística denominada "apartamentos de baja altura y alta densidad (ABAAD)". En 1982 fue creada una Comisión Inter-institucional con el fin de elaborar una estrategia político financiera para el sector vivienda. Esta Comisión es presidida por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), y está integrada por las entidades del sector (Ministerio de Vivienda, Caja de Ahorros, Caja de Seguro Social, Banco Hipotecario Nacional) más el Banco Nacional y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Resultados generales de las políticas ejecutadas (1970-1983)

Ya que la vivienda constituye uno de los tres subsectores básicos del sector construcción, se hace necesario, revisar de manera global el comportamiento de este sector, a fin de comprender con mayor profundidad, las implicaciones que tiene su funcionamiento para el caso de la vivienda.

Comportamientos del Sector Construcción

"La tasa promedio de crecimiento del sector construcción en el período 1970-1973 fue de 10%, superior al

crecimiento de la economía en su total que fue de 7.2%".¹¹

"El PIB de la construcción llegó a su etapa de máximo crecimiento en los años 1973 y 1974 para luego iniciar un período de desaceleración que se extiende hasta 1978 e inicia una lenta recuperación en los últimos años de la década".¹²

Hubo, además, desde inicios de la década, una especie de división de campos, mediante el cual, la acción estatal se ocupaba de las viviendas de interés social y el sector privado de la construcción de locales comerciales y de viviendas de lujo y para clase media alta. (Ver gráficos 1 y 2).

Hacia 1972 se inician las dificultades cuando comienzan a aumentar los intereses bancarios, que para esa época oscilaban entre el 6% y el 8%, lo cual incide a su vez en las fuentes de financiamiento que mantenían intereses blandos del orden del 2 al 4%.

En 1973 los intereses bancarios habían ascendido al 10% y al 14% para el período 1975-1978.

En cuanto a los costos de los materiales de construcción, éstos se incrementaron en un 8% para 1973, y para el período 1975-1978, ascienden entre un 30 y un 50% encareciendo a su vez el equipo. Además de esto, se presenta, ya en 1973, una sobresaturación del mercado de las viviendas de lujo.

El papel del Estado en períodos de crisis se hace sentir fuertemente, así, observamos en los cuadros 2

11. "La Construcción. 1. Evolución de la Construcción en la Década del 70", reproducción parcial del Informe Técnico en fotocopia, Panamá: Comisión Banacaria Nacional, 1983, p. 1.

12. Loc. cit.

y 3 siguientes, el comportamiento cíclico de los subsectores del sector construcción.

En el primero, la inversión privada se mantuvo en un grado mayor que la pública, como veremos en cuadro aparte, pero en los otros dos, la acción del Estado fue determinante. El subsector edificios no residenciales refleja la inversión constante del Estado en hospitales, centros de salud, escuelas y edificaciones públicas. La inversión estatal en el subsector de otras construcciones para darle a la economía una mejor infraestructura, fue realmente impactante.

La acumulación de estas situaciones causa una contracción de la inversión privada en la construcción, que como consecuencia, genera un decrecimiento en la oferta laboral y por ende, desempleo. Como defensa, los obreros se organizaron en el Sindicato Unido de Trabajadores de la Construcción (SUNTRAC), y comienzan a presionar por estabilidad. En respuesta, el sector patronal se consolidó en la Cámara Panameña de la Construcción, resultando que, en el caso de Panamá, tanto en el Sector Privado Empresarial (dedicado a la construcción) como en el sector obrero del ramo, se encuentran organizados en gremios únicos.

Otro agravante que se presenta, es resultado de la incorporación de tecnología moderna, que como consecuencia lógica y ya conocida, acarrea e incrementa el desplazamiento de la mano de obra por maquinaria.

El nuevo Código de Trabajo que entró en vigencia para una época, sirve de punto de apoyo para asegurar la

CUADRO 2
PANAMA: EVOLUCION ESTRUCTURAL DEL SECTOR CONSTRUCCION
(en millones de balboas)

Subsectores	Años								
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Vivienda	46.7	59.5	76.3	73.3	29.3	32.1	28.0	41.2	42.3
Edif no residenciales	39.3	61.5	62.4	59.4	45.4	53.6	41.0	36.4	62.0
Otras Construc.	27.2	31.2	33.3	38.9	51.5	66.5	115.1	49.9	73.9

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1980.

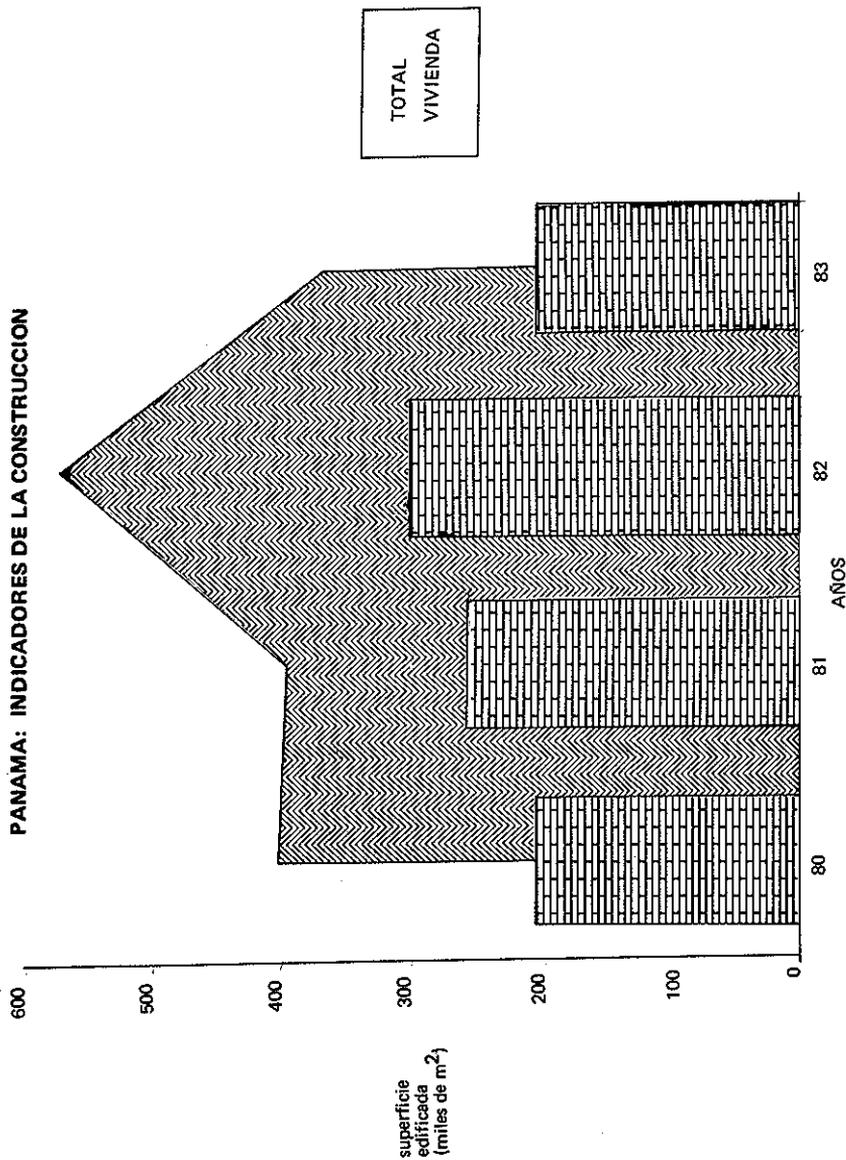
CUADRO 3
PANAMA: VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PUBLICO
Y PRIVADO 1970-1980

Año	Total	Sector Público (MIV)	Sector Privado
1970	4.393	445	3.948
1971	7.370	1.681	5.689
1972	7.028	1.023	6.005
1973	6.680	206	6.474
1974	5.308	1.233	4.075
1975	4.429	1.119	3.310
1976	6.967	4.538	2.429
1977	8.295	5.724	2.571
1978	6.418	3.531	2.887
1979	4.996	1.858	3.138
1980	3.834	1.206	2.628
TOTAL	65.718	22.564	43.154

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Dirección de Estadística y Censo-Contraloría General de la República.

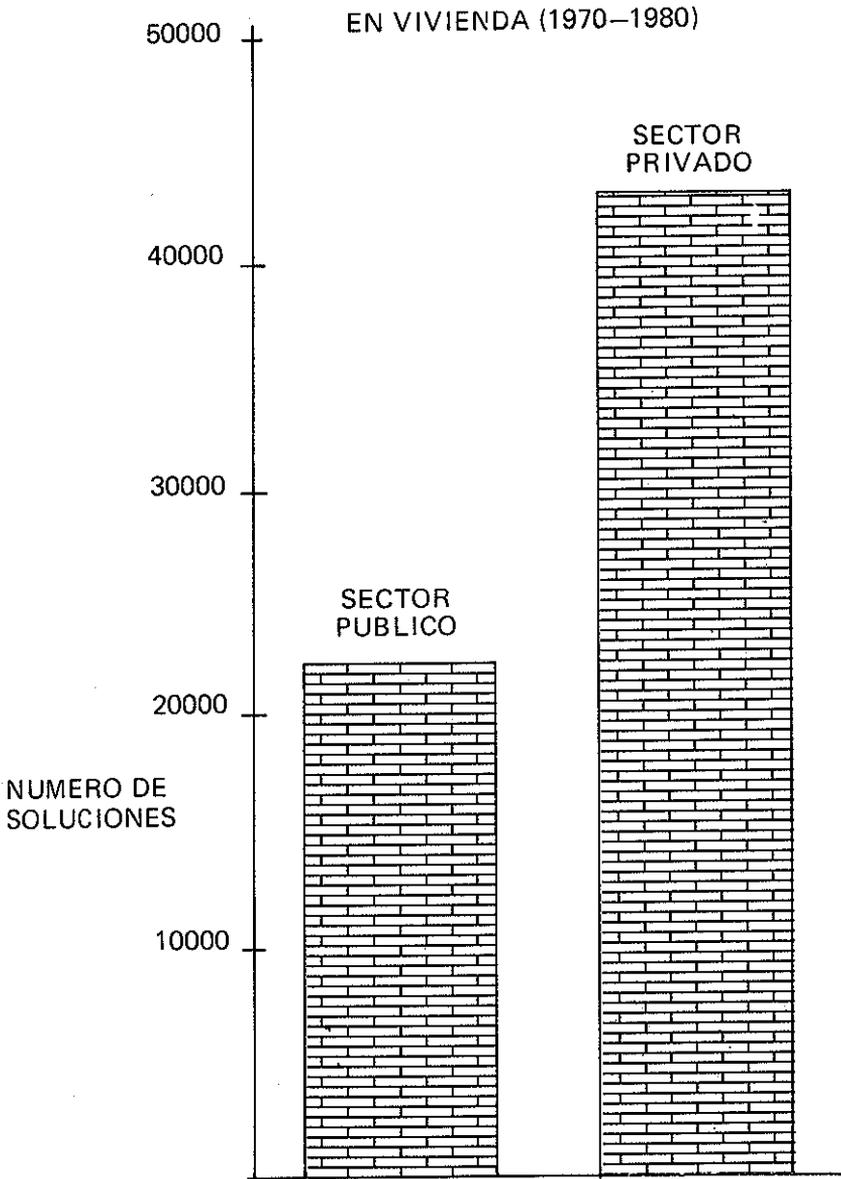
GRAFICO 1

PANAMA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCION



Fuente: Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina y El Caribe de 1985. Vol. 1, p. 506.

GRAFICO 2



Fuente: ICAP y Universidad de Panamá. Unidad de Investigación del Departamento de Administración Pública. Política de Vivienda y Pobreza Crítica en el área Metropolitana de Panamá. (San José, 1985).

protección del trabajador, y pretende buscar el equilibrio en las relaciones obreropatronales, a través de las negociaciones de las convenciones colectivas celebradas entre ambos gremios. Consecuentemente, las pretensiones obreras chocan con los intereses amenazados de las empresas constructoras, llegando las más débiles a la quiebra.

Con el colapso del Sector Privado de la Construcción, aunado éste a los compromisos adquiridos por el Estado, se dan las condiciones para que el gasto público se oriente obligatoriamente, no sólo a la construcción de viviendas sino también a la construcción de obras de infraestructura que mantienen activa la construcción.

El problema de la vivienda se agudiza más con la contracción global de la economía, y el Gobierno procede a congelar los alquileres de menos de B/250.00 y a actualizar la existencia de los organismos mediadores, creando las Comisiones de Vivienda.

Igualmente, se crean apoyos al sector privado, en términos de incentivos tributarios, cambios en los usos del suelo urbano para el desarrollo de áreas comerciales, gestiones de financiamiento con intereses blandos, importación de insumos por parte del Estado, para disminuir los costos a los constructores, etc.

Al analizar la inversión de vivienda en términos de soluciones, (Véase Cuadro 3), podemos inferir que en la medida en que la inversión privada se contrae, la inversión estatal aumenta y viceversa.

Puede colegirse, además, la conclusión de que la recuperación señalada en párrafos anteriores para el

trienio 1976-1978, se debió al incremento de las inversiones públicas en el sector, y fueron superiores a las del Sector Privado en los tres subsectores, incluyendo el de vivienda.

Durante la década se procuró crear incentivos de diversa naturaleza para el Sector Privado, algunos mediante leyes, otros por medio de incentivos fiscales y otros por regulaciones, cambios en los usos del suelo urbano para el desarrollo de áreas comerciales, importación de insumos por parte del Estado, para disminuir los costos, etc.

Financiamiento para la vivienda

Las medidas y acciones de política que se intentaron, definieron, al menos a nivel formal, un fortalecimiento para el financiamiento de la construcción de viviendas. Por ejemplo, en 1970 (Ley 104 de 1974), se especificó que los bancos no hipotecarios que funcionaran en el país y recibieran depósitos de ahorros locales, estarían en la obligación de invertir en la República de Panamá un mínimo de 50% de tales depósitos en préstamos hipotecarios para viviendas de interés social.

Se definió asimismo, que la Comisión Bancaria Nacional determinaría, en consulta con el Ministerio de la Vivienda, el que ese 50% fuera, realmente, orientado a cédulas, títulos o bonos que devengaran intereses emitidos por el Banco Hipotecario Nacional y exclusivamente para vivienda.

La Comisión Bancaria Nacional desarrolló o intentó poner en práctica este precepto, mediante dos circulares

emitidas en 1977, cuatro años después de aprobada la Ley, la cual buscaba resolver el problema de la entidad receptora (para lo cual se escogió en forma transitoria pero indefinida, a la Caja de Ahorros) y, fijar los plazos para el cumplimiento de la citada disposición legal.

A pesar de que 26 bancos hicieron sus depósitos en la Caja de Ahorros, la eficacia en el cumplimiento del artículo, evaluada a principios de 1978, fue muy relativa.

No todos los bancos notificaron sus depósitos, dado que las condiciones para efectuarlos no fueron claramente establecidas.

Otra medida de política en este campo, la constituyó la retención de la segunda partida del décimo tercer mes. (Este pago se cancela en tres partidas durante los meses de abril, agosto y diciembre). En consecuencia, el pago del mes de agosto se destina íntegramente a proyectos de vivienda. Esta medida tuvo relación directa con la mayor participación del Estado en la construcción de vivienda, y coincide con el período crítico de participación del Sector Privado.

Los gráficos 3 y 4 constituyen una fuente de referencia para ilustrar la contracción de los precios de la construcción en la década 1970-1980, así como los cambios ocurridos en el financiamiento para la vivienda.

Para la década de los ochentas, las indagaciones dan cuenta de que en lo que concierne al número de permisos de construcción que otorga el Estado por medio de sus instituciones, en el primer semestre de 1981, el sector mostró una tasa de crecimiento del julio/1987-junio/1988

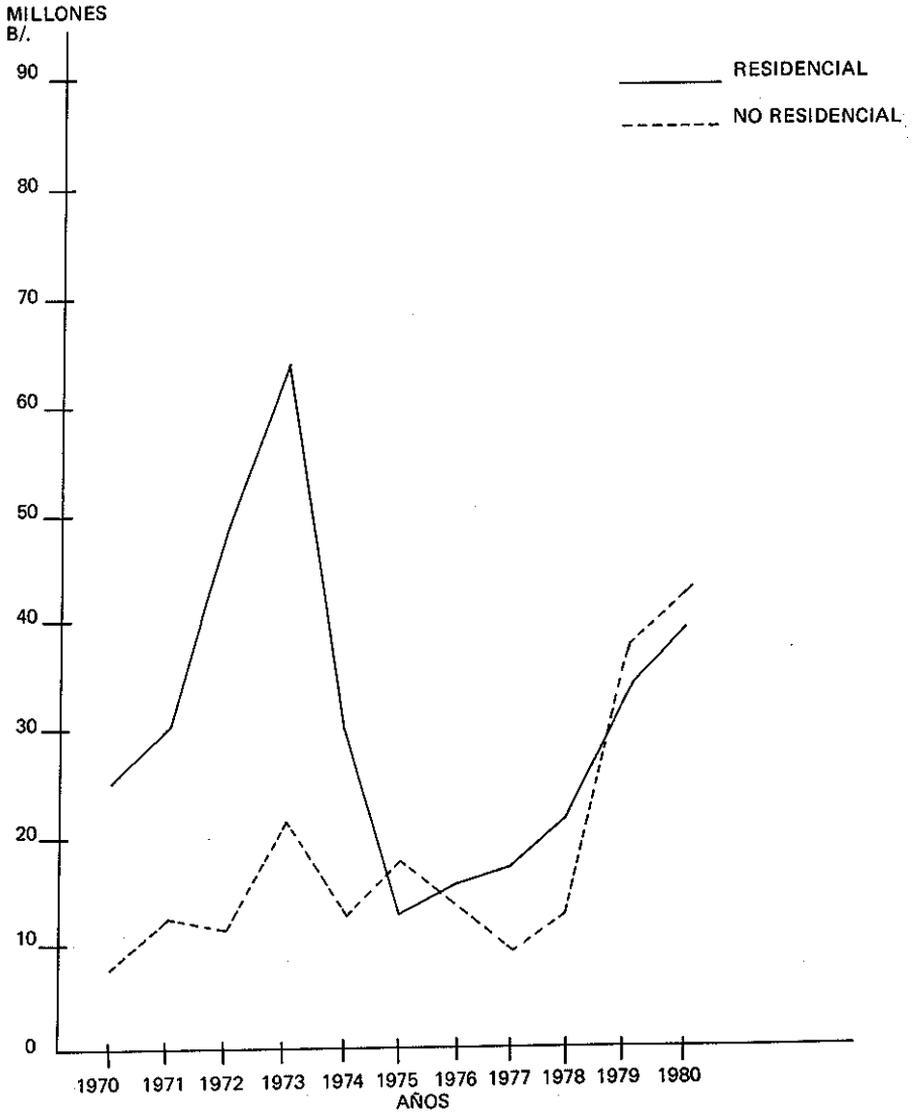
orden de un -10.5% menos a la que se produjo en el mismo período de 1980. (76.5%).

También, se deduce que la demanda comercial por vivienda se produjo en los estratos medios de la sociedad, los cuales ponen de manifiesto, la meta de adquirir viviendas por un valor no mayor a los B/20.000.00. Pese a ello, las tasas de interés representan, aún para estos estratos, una de las principales dificultades para procurar la adquisición de una vivienda. Así, vemos que el promedio mensual de la tasa de interés sobre préstamo para vivienda, con vencimiento de cinco a diez años, registró un valor de 11.4%, 12.0% y 13.0% para 1979, 1980 y 1981 respectivamente.

A este panorama, es necesario ponerle énfasis, revisando los indicadores básicos sobre Panamá, los cuales dan cuenta de una alta concentración de ingresos en los rangos salariales entre los B./200.00 y B./400.00. En consecuencia, para los grupos sociales ubicados en estos ingresos, se hace materialmente imposible optar por soluciones de vivienda con plazos menores de los diez años, por el alto monto de las mensualidades por pagar. Trabajos consultados por el equipo de investigación informan concluyentemente lo siguiente: "...alrededor de 5% de las familias de la Ciudad de Panamá no tiene un nivel de ingreso suficiente para garantizar una accesibilidad a un proyecto de B./25.00 mensuales, alrededor de 25% de las familias no tienen una accesibilidad de un proyecto de B./45.00 mensual y alrededor de 45% de las familias no alcanzan un proyecto de B./70.00 mensual. En la Ciudad de Colón los resultados muestran que alrededor del 20% de las

GRAFICO 3

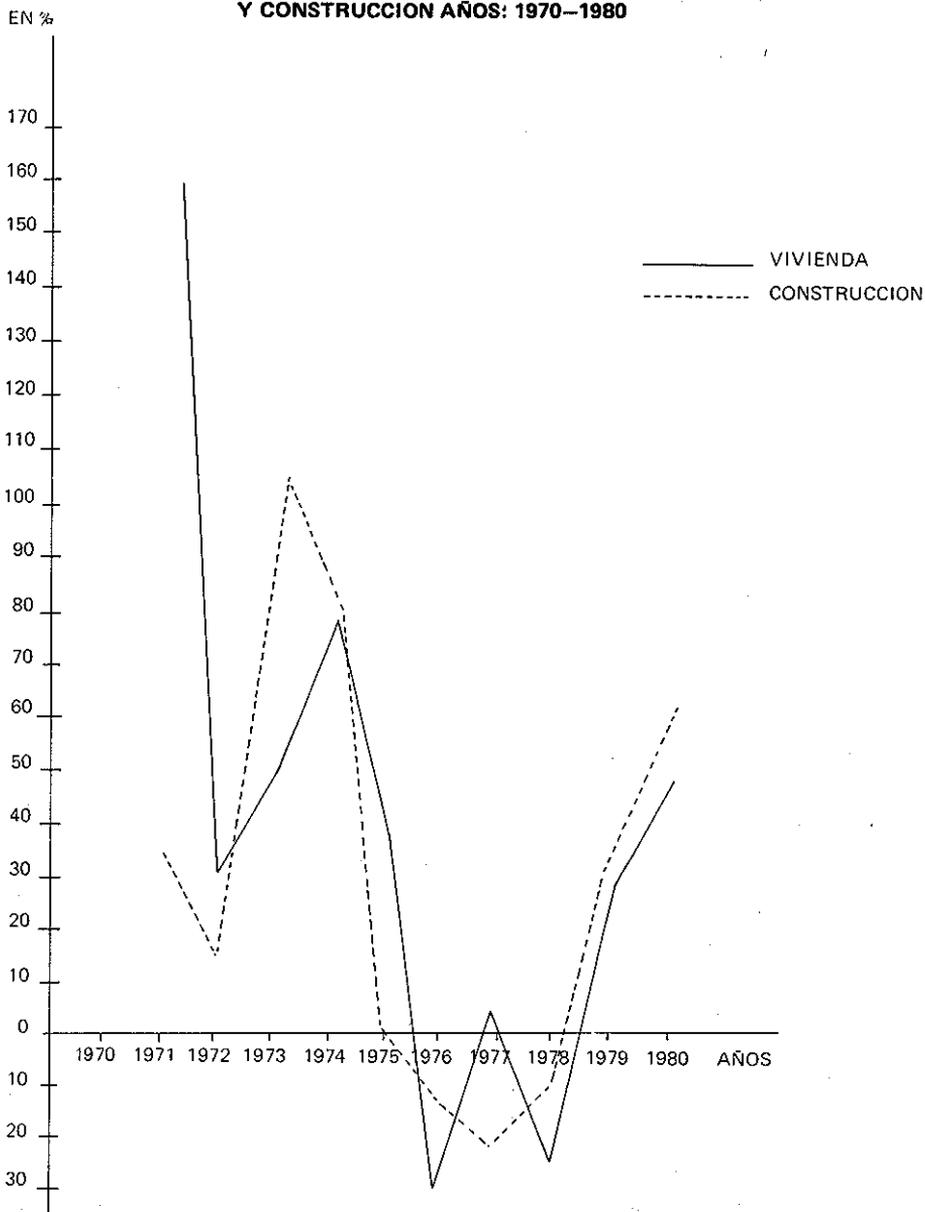
VALOR DE LAS CONSTRUCCIONES ADICIONALES Y REPARACIONES
EN EL DISTRITO DE PANAMA AÑOS 1970-1980



Fuente: Comisión Bancaria Nacional, Panamá, marzo de 1984.

GRAFICO 4

CAMBIOS PORCENTUALES DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL SISTEMA BANCARIO A LOS SECTORES DE VIVIENDA Y CONSTRUCCION AÑOS: 1970-1980



Fuente: Comisión Bancaria Nacional, Panamá: Marzo de 1984.

familias no tienen niveles de ingresos suficientes para participar en proyectos de B./25.00 mensual alrededor de 50% de las familias no alcanzan un proyecto de B./45.00 y más que 75% de las familias no tienen niveles de ingresos para participar de un proyecto de B./70.00 mensual. Se ha fijado la propensión de pago entre 12.6% y el 15% por Panamá y entre el 8.2% y el 12% por Colón.¹³

De estos trabajos, se infiere que para el Area Metropolitana, el 60% de las familias no tiene acceso a proyectos de B./70.00 mensuales.

Examinando los créditos comerciales para vivienda, respecto del período de 1981 a setiembre de 1983, vemos que la banca hipotecaria es quien ha absorbido el mercado, por lo que los créditos otorgados al sector vivienda por parte de la banca comercial, han crecido con cierta restricción. El Cuadro 4 ilustra la inferencia anterior.

La vivienda de interés social recibió, durante este período, un importante impulso de la Caja de Ahorros. Esta institución autónoma se orienta a dos sectores: Banco y Finanzas por una parte, y Vivienda por otra. (Decreto No. 148 de 28 de diciembre de 1979. Gaceta Oficial No. 18978 de 28 de diciembre de 1979). Sus funciones principales son financiar proyectos que comprendan la urbanización y construcción de viviendas en cualquier parte de la República, recibir depósitos en cuentas de ahorro, emitir títulos hipotecarios, estampillas y bonos de

13. Rupert, Peter, Necesidades Básicas en el Sector Vivienda. Primera Parte, Panamá: MIPPE-OIT, junio de 1982, s.p.

CUADRO 4

PANAMA: CREDITOS OTORGADOS AL SECTOR VIVIENDA POR LA BANCA HIPOTECARIA Y COMERCIAL 1981, 1982 Y 1983 (En millones de balboas y saldos a final de periodo)

Año	Hipotecaria	%	Comercial ¹	%
1981	233.5	-	210.1	-
1982	273.0	16.9	206.2	1.9
1983 ²	301.5	10.4	206.3	-

1. Se refiere a una muestra de ocho bancos que representan el 86% del total de los créditos en los bancos comerciales.

2. Corresponde al mes de setiembre.

Fuente: Comisión-Bancaria Nacional, Panamá: 27 de enero de 1984.

ahorros con garantía de su patrimonio y capital, administrar bienes raíces y préstamos a personas a personas naturales, jurídicas o del Estado.

La participación del Estado pone de manifiesto que éste asume la mayor parte de la inversión en vivienda social, precisamente en el período en el que la banca comercial disminuye su aporte en términos de financiamiento, en tanto que la banca hipotecaria privada financia tan sólo la cuarta parte de los créditos concedidos a la construcción de este tipo de vivienda (véase Cuadro 5).

De acuerdo con su naturaleza, la Caja de Ahorros, funciona en condiciones idénticas al Sistema Bancario Común, financiando proyectos del Sector Privado.

CUADRO 5

PANAMA: CREDITOS CONCEDIDOS
PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
ENERO-SET. 1983
(en miles de Balboas)

Monto	Caja de ahorros	Bancos Hipotecarios Privados
20.000 y menos	6.382.3	1.804.7
20.000 - 30.000	5.014.7	1.804.7
Total de acumulados y de estratos de 30.000 y menos	11.397.0	3.609.5

Fuente: Departamento de Análisis Económico de la Comisión Bancaria Nacional, Panamá: 1984.

Inicios de la década de los 80

La inversión del MIVI a inicios de los ochentas se concentró en la Ciudad de Panamá y en el Distrito de San Miguelito, y se dedicó a terminar proyectos de vivienda iniciados con anterioridad, parte de la infraestructura de Puerto Escondido y, a proyectos de mejoramiento habitacional, dentro de los cuales destacan la construcción de barracones y rehabilitación de casas condenadas en zonas deterioradas del casco.

El Banco Hipotecario por su parte, dedicó gran parte de sus inversiones, además de financiar las actividades del MIVI, al fomento de viviendas por medio de las asociaciones de ahorro y préstamo, las cooperativas, la compra de hipotecas a la banca privada y otros.

A la Caja de Ahorros le correspondió, en parte, hacer frente al decrecimiento en la concesión de préstamos para viviendas de interés social, de allí, el impulso dado a los préstamos para financiar viviendas de menos de B/16.000.00. En este tipo de préstamos la Caja de Ahorros entre 1981 y 1982 presentó un incremento relativo de 376.4%.

En el caso de la Caja de Seguro Social, la expansión de su cartera de préstamos hipotecarios a través de un programa colectivo de financiamiento de viviendas, tuvo como propósito atender el sector de ingresos medios, al cual se le hacía imposible tener acceso a soluciones de vivienda con condiciones de financiamiento de menos de 10 años, por el monto de las mensualidades y las tasas de interés. Para este programa se invirtieron más de 100 millones de balboas en viviendas con valores entre B/15.000 y B/40.000.

La segunda partida del décimo tercer mes contribuyó a financiar los proyectos estatales en 1981 y 1982. De esta fuente se dejaría de disponer en 1984.

La inversión estatal programada para 1983 tuvo un monto global de B/89.593,00, lo que representa el 16.7% del presupuesto total de inversiones públicas. La observación de la distribución de esta partida, muestra la reducción en algunas entidades tal y como se esperaba por los señalamientos efectuados en párrafos anteriores.

La reducción de los fondos asignados al sector vivienda y su distribución mayor hacia la Caja de Ahorros y la Caja de Seguro Social, debilitan la gestión directa del Ministerio de la Vivienda, hacia las postrimerías de

la década del 70 y el inicio de la década del 80. Esta reorientación obedece al retorno a la concepción tradicional de un Estado cuya función sea eminentemente normativa y de apoyo al sector privado.

Pese a los esfuerzos del Sector Público por poner énfasis en las tareas de vivienda, es evidente que el problema no podrá ser del todo resuelto. El panorama se presenta sombrío ya que el 60% de la población del Área Metropolitana no tiene posibilidades de pagar mensualidades de B/70.00. Por su parte, el Sector Privado está supeditado también a la oscilación de las tasas de interés y al aumento de los costos de los insumos importados para la construcción y sus objetivos no giran precisamente, alrededor del beneficio social.

Población beneficiada

El Ministerio de Vivienda definió a inicios de la década de los setentas, lo que constituiría la vivienda de interés social. Así, los grupos familiares que eventualmente serían beneficiados con una vivienda de ese tipo serían aquellos con máximo cuatro personas, con ingresos menores o hasta B/300.00. Los pagos que harían por sus viviendas no excederían del 20% del ingreso familiar y el interés hipotecario no excedería el 9% anual.

Pese a estas demarcaciones y a algunas especificaciones más de medida de la construcción, del terreno y del precio de la vivienda, las interpretaciones que se han hecho de la vivienda de interés social han sido múltiples.

Esta multiplicidad interpretativa condujo a una distorsión de las características de los beneficiarios hacia la mitad de la década del setenta. A ello hay que agregar dos factores que deforman completamente el espíritu que orientó la búsqueda de la solución habitacional a los estratos bajos de la población. Entre los más importantes cabe destacar el que la solución de vivienda para los estratos medios de la población quedó desatendida. Por otra parte, el aumento acelerado de los intereses bancarios, les cercenó las posibilidades de financiarse la compra de la vivienda. Consecuentemente, el Sector Privado por su parte, contrajo la inversión en construcción de vivienda para sectores medios y la inflación desincentivó concluyentemente "arriesgar" el capital en viviendas para alquiler o para la venta, si la capacidad adquisitiva de los estratos medios iba continuamente deteriorándose por las causas señaladas.

Al no ser atendidas las demandas de solución al problema de la vivienda por parte de los estratos medios, el Estado interviene directamente, incorporando estos estratos proletarizados a aquellos que se habían tipificado como bajos. El MIVI tuvo que sufrir altos niveles de morosidad de los estratos bajos, por lo que paulatinamente las asignaciones de vivienda recaen en grupos con mayor capacidad de pago y que obviamente serían los estratos medios.

Durante los primeros años de la década del 80, la crisis económica tuvo, como era de esperarse, un nuevo desencadenamiento de los movimientos migratorios hacia la capital. Las

barriadas surgidas con posterioridad a los censos de 1980 por invasiones organizadas, se han multiplicado y acentúan el déficit de vivienda. Aunque no se ha evaluado el efecto de su magnitud, no deja de ser relevante que tan sólo en los últimos dos años, no menos de 20 invasiones organizadas se han llevado a cabo con una movilización inicial oscilante por invasión entre 50 y 200 familias, a las cuales se van acondicionando otras con el transcurrir del tiempo. Los criterios o razones más frecuentes para las invasiones son: el deseo de poseer un pedazo de tierra propia, el acceso a los servicios que ofrece la ciudad, las oportunidades de obtener mejores salarios por el mismo trabajo en la ciudad, y la búsqueda de un futuro más promisorio para sus hijos.

Con los costos que ha dejado la inflación, evidentemente, los migrantes no califican siquiera para los proyectos de lotificación. En el otro extremo está la demanda cada vez más cerrada de las viviendas de lujo.

El Sector Privado, por medio de las empresas constructoras, específicamente por medio de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC) y la Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá, han venido exigiendo una serie de prerrogativas para decidirse a participar en la actividad de la construcción.

Algunas de estas reclamaciones fueron atendidas durante la gestión presidencial del Dr. Nicolás Ardito Baretta, cuando fueron aprobadas nuevas leyes de incentivos.

Las condiciones objetivas de la demanda parecen centrar actualmente el interés de la empresa privada en los sectores de la población con ingresos

medios y medios bajos, para quienes estarían dispuestos a construir viviendas individuales o de apartamentos, siempre y cuando el Estado acceda a sus demandas. De acuerdo con sus puntos de vista, el Estado debe mantener su responsabilidad ejecutiva ante los sectores marginados y asumir una función de carácter normativo para el resto.

En relación con los sectores marginados, las iniciativas que se tomen durante la década deberán considerar dos criterios fundamentales. El primero es de carácter cultural de los usuarios que moldea los estilos de vida, formas de comunicación y relaciones comunitarias, así como la distribución y uso del espacio en las viviendas, expectativas hacia las autoridades y hacia su futuro. El segundo es de carácter tecnológico, que adquiere relieve por las carencias económicas. O sea, que el tipo de construcción, de materiales, de distribución espacial y las exigencias en términos de los estándares urbanos, deben adecuarse más a las condiciones de la realidad panameña que a la impuesta por organismos internacionales que trabajan con marcos de referencia sofisticados de países desarrollados.

Conclusiones

Institucionalmente hablando, existe un aparato público dedicado a las tareas y a la determinación de políticas en el sector vivienda. Este sector, como se señaló antes, está constituido por el Ministerio de la Vivienda como ente rector, el Banco Hipotecario Nacional, la Caja de Ahorros y la cartera de inversiones hipotecarias de la Caja de

Seguro Social. No obstante lo anterior, algunas otras instituciones del Sector Público participan en razón del servicio que prestan. Así, se cuenta con el concurso del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y el Ministerio de Obras Públicas.

Otras instituciones que no forman parte del sector formalmente, pero que, en razón de su trabajo técnico, abordan el tema y coordinan con las entidades del sector, son el Ministerio de Planificación y Política Económica, por medio de sus oficinas de asesoría económica, presupuesto, proyectos, desarrollo urbano y análisis demográfico y la Comisión Bancaria Nacional.

Como se observará, el sector es cubierto por una red compleja de entidades cuyos enfoques responden a intereses diferenciados o especializados. En algunos casos, se llevan a cabo evaluaciones de manera conjunta en aspectos específicos, pero en otros se repiten esfuerzos.

Los instrumentos estadísticos para dar seguimiento al comportamiento del sector construcción son aún muy rudimentarios, lo que incide en su validez. La Cámara Panameña de la Construcción ha realizado estudios importantes y levantado estadísticas interesantes.

No obstante lo anterior, las inferencias del estudio llevan a poner énfasis en el hecho de que el gobierno tendrá que aclarar, aún más, campos o ámbitos de acción y responsabilidades.

Otro aspecto que normalmente pasa desapercibido en las evaluaciones de los planificadores y otros técnicos, se refiere a las conocidas acciones de

política denominadas regulaciones sobre criterios de decisión. Estas regulaciones inciden en la determinación de las características que debe reunir el funcionario elegido como cabeza de la entidad para imprimirle una determinada orientación a sus políticas o ganar la confianza de sectores sociales específicos. Esta técnica ha sido empleada, al igual que en otra entidades, para el caso de la vivienda. De este modo, tenemos que se eligió un claro representante del Sector Privado cuando el Estado intervino mayormente en el sector, se construyó el mayor número de viviendas y se eligieron funcionarios considerados como progresistas cuando el Estado inicia el proceso de retornar a sus posiciones tradicionales.

Finalmente llama la atención que en los estudios y evaluaciones efectuadas no se recurre a la consulta de opinión de los usuarios. Es quizás, en este aspecto en el que radica gran parte del mérito de este proyecto, el cual desarrolló una investigación de campo, cuyos resultados se exponen en un volumen diferente al utilizado para realizar esta sinopsis.

Los instrumentos de recolección utilizados para cada una de las tres partes en que se dividió la investigación, según el equipo panameño, fueron elaborados contemporizando con los intereses del equipo central del proyecto. En el caso de la investigación de campo fueron incorporados aspectos importantes para Panamá como fueron: la búsqueda de alternativas de políticas, la opinión sobre los proyectos de vivienda y la población beneficiada de los mismos y expectativas frente a los cambios en las leyes de vivienda.

Se puede afirmar que el estudio de las políticas durante la década del setenta, revela que hubo consistencia y continuidad en las acciones de política en vivienda, a pesar de la crisis económica de mediados de la década.

Asimismo, en la nueva Constitución Política de 1972 se pone un énfasis en la necesidad de elaborar una política nacional de vivienda, y se eleva a nivel de ministerio a la entidad responsable del sector.

Para la región metropolitana, se establece un orden de prioridad en el reordenamiento del suelo urbano por medio de los planes de renovación urbana y se da énfasis a la vivienda de interés social.

Se reitera durante toda la década la formulación de políticas de protección al sector privado, legislación y la utilización de diversos mecanismos y medidas de política.

En los años ochenta, se destaca la formulación de políticas que inserta el problema de la vivienda en el marco de la política global de asentamientos humanos. También se enfatiza en la reducción de costos de las soluciones de vivienda y se modifican los criterios y sistemas de financiamiento.

Se planteó la necesidad de definir también el uso de viviendas y espacios

de las áreas revertidas de conformidad con los Tratados Torrijos-Carter.

En cuanto a los resultados generales de las políticas ejecutadas, vemos que en los setentas se asiste a un énfasis en la construcción de la vivienda de interés social. En este sentido, en el período 1970-1974 el sector construcción crecía a un ritmo más acelerado que el de la economía como un todo.

Para los primeros años de la década del ochenta, el comportamiento del sector construcción no ha logrado estabilizarse. Su participación se circunscribe a las concesiones por parte del Estado en condiciones en que éste tiene su capacidad de respuesta muy limitada.

Los hechos demuestran que ha sido la banca estatal la que ha dado cobertura a los proyectos de interés social, por lo que hay justificadas reservas en el sentido de que la banca privada se interese en este tipo de proyectos, especialmente si se consideran los altísimos costos de los materiales de construcción, las actuales condiciones de financiamiento, y las utilidades esperadas de los constructores ante una población con una capacidad adquisitiva cada vez más pobre.

ANEXO 1

PANAMA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y TENENCIA DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS, SEGUN LOS CENSOS DE 1960 - 1980

Tipo de viviendas y características	1960	1970	1980
TOTAL	219.420	285.321	384.325
Tipo			
Casa Individual	144.629	204.888	279.870
Apartamento	19.079	39.544	46.765
Casa de vecindad	55.712	41.891	37.690
Promedio de cuartos por vivienda	1,9	2,2	2,5
Tenencia			
Propia o hipotecada	133.521	179.592	254.905
Alquilada	69.965	79.433	78.590
Cedida y condenada	15.934	26.296	32.545

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censo, Panamá en Cifras, Años 1978-82, Panamá: Contaduría General de la República, nov. de 1983, pág. 181

ANEXO 2

PANAMA: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES Y ESTRUCTURALES
DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES OCUPADAS.
CENSOS DE 1970 Y 1980

Características	Absolutos		Porcentajes *	
	1970	1980	1970	1980
Total de viviendas	285.321	377.620		
Sin agua potable	101.751	83.240	35.7	22.0
Sin servicio sanitario	80.657	54.530	28.3	14.4
Sin alumbrado eléctrico	137.203	124.645	48.1	34.2
Viviendas con tres y más personas por cuarto**	111.831	98.965	39.2	27.2
Con piso de tierra	93.276	87.400	32.7	23.1
Viviendas improvisadas y casas de vecindad**	55.504	46.945	19.5	12.9

* Los porcentajes son con base en el total en forma independiente, por eso no suman 100%.

** Para 1980 se excluyen las áreas indígenas.

Fuente: Tomado de: Dirección de Estadística y Censos, Censos de 1980. Departamento de Población de la División de Planificación Social, La década social, Panamá: MIPPE, 1983. pp (fotocopia del documento en proceso de publicación).

ANEXO 3
PANAMA: INDICADORES DE LA CONSTRUCCIÓN

	Tasas de Crecimiento							
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Superficie edificada (miles de m ²)								
Total	401	397	574	371	-2,5	-1,1	44,9	-35,4
Vivienda	208	280	304	212	2,5	24,7	17,0	-30,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de la Dirección de Estadística y Censo.

ANEXO 4

PANAMA: EMPLEADOS DEL SECTOR PRIVADO Y PUBLICO
SEGUN SUELDOS MENSUALES AÑOS: 1978-1982

Sector y sueldo mensual (en Balboas)	Empleados del Sector Privado y Público				
	1978	1979	1980	1981	1982
Total	200.887	253.434	278.830	301.584	319.572
Menos de 75	9.258	10.885	8.892	10.980	10.735
de 75 a 99.99	5.792	8.067	5.413	5.881	5.807
de 100 a 124.99	14.287	10.990	9.932	10.975	11.089
de 125 a 149.99	19.282	14.369	11.625	11.780	11.991
de 150 a 174.99	27.121	27.884	23.312	21.208	22.324
de 175 a 199.99	18.801	25.798	24.901	23.382	24.208
de 200 a 249.99	38.275	50.254	50.154	47.958	47.503
de 250 a 299.99	17.376	30.948	41.530	47.558	48.231
de 300 a 399.99	20.800	31.035	40.881	50.088	53.784
de 400 a 499.99	11.822	15.287	20.498	24.312	28.504
de 500 a 599.99	6.394	9.225	12.675	15.049	17.798
de 600 a 699.99	4.211	5.915	7.393	8.391	9.592
de 700 a 799.99	2.435	3.650	4.818	6.095	7.338
de 800 a 899.99	7.353	11.149	3.330	4.225	4.859
de 900 a 999.99	--	-	2.137	2.697	3.243
de 1000 a 1.499.99	-	-	5.888	7.434	9.138
de 1500 a 1.999.99	-	--	2.185	2.844	3.518
de 2.000 en adelante	-	-	1.180	1.447	1.988

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras, Años: 1978-82, Panamá: Contraloría General de la República, nov. de 1983, p. 226.

ANEXO 5
PANAMA: EVOLUCION DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION

Tasas de desocupación	1979	1980	1982	1983
Nacional	8.8	8.2	8.4	8.5
Urbana	11.6	9.8	10.3	11.2
Rural	4.8	0.8	5.9	7.2
INDICE (1978 = 100) NACIONAL				
Fuerza de trabajo	106.4	101.0	112.8	121.9
Ocupación	105.6	100.8	112.4	120.0
Desocupación	115.9	102.8	117.7	143.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

ANEXO 6

PANAMA: POBLACION PROTEGIDA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL:
PERIODO 1978-1982

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982
Población total ¹	1.835.066	1.878.111	1.956.454	1.999.563	2.043.653
Población económica-mente activa ²	597.300	607.600	620.400	643.100	648.100
Población total Protegida ³	840.761	914.815	988.357	1.061.685	1.133.211
Porcentaje sobre la población total	45,8	48,7	50,5	53,1	55,5
Asegurados cotizantes ⁴	325.412	344.384	381.813	379.855	398.456
Porcentaje sobre la población Total protegida	38,7	37,7	38,6	35,8	35,2
Activos ⁵	288.940	304.138	319.138	334.838	350.988
Porcentaje de PEA	48,4	50,1	51,4	52,8	54,2
Pensionados ⁶	36.472	40.246	43.675	45.017	47.468
Dependiente ⁷	515.349	570.431	626.544	681.830	734.755
De Cotizantes Activos	507.550	561.981	617.700	672.666	725.258
De pensionados	7.799	8.450	8.844	9.144	9.497

1. Dirección de Estadística y Censo. Estimaciones al 1 de julio. A partir del año 1980 incluye el Area del Canal.
2. Caja de Seguro Social. Estimación de población económicamente activa de 10 y más años de edad.
3. Se refiere al total de personas que han adquirido el derecho a prestaciones. Comprende los asegurados cotizantes (activos y pensionados) y sus dependientes.
4. Se refiere a la persona protegida que, mediante pago de las contribuciones establecidas por la ley, efectuando directamente o por intermedio de terceros, genera para sí mismo o sus dependientes el derecho a ciertos beneficios.
5. Cifras estimadas se refieren a los asegurados cotizantes que trabajan o están en actividad.
6. Se refiere al promedio mensual de los pensionados vigentes (vejez, vejez anticipada, invalidez, sobrevivientes y por riesgos profesionales) al finalizar cada mes durante el año respectivo. Incluye además a los jubilados del Estado.
7. Se refiere a los dependientes de asegurados cotizantes inscritos a la institución del 17 de setiembre de 1962 (fecha en que comenzó la inscripción de dependientes) al 31 de diciembre del año respectivo.

Fuente: Departamento de Estadística de la Caja de Seguro Social. Tomado de: Dirección de Estadística y Censo, Panamá en Cifras, Años: 1978-1982, Panamá: Contraloría General de la República, Nov. 1983, p.194.