

00161
1ej.
3.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE ARQUITECTURA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**EL ESTADO Y SU INTERVENCION EN LA SOLUCION DEL
PROBLEMA DE LA VIVIENDA, EL CASO DE PANAMA.**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRIA EN
ARQUITECTURA - URBANISMO**

**P R E S E N T A :
ARQ. RENE PARDO CEBALLOS**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

DEDICATORIAS.....	I
AGRADECIMIENTOS.....	II
A LA MEMORIA.....	IV
ACLARACIONES.....	VII
INTRODUCCION.....	IX
El Problema de la Vivienda	
CAPITULO I MARCO TEORICO.....	1
1.1.- Vivienda y Desarrollo.....	2
1.2.- El Papel de la Vivienda en el Mercado y su Función Social, Política y Económica.....	3
1.3.- La Política de Vivienda y sus Objetivos So- ciales.....	5
1.4.- La Acción Estatal y sus Limitaciones.....	8
CAPITULO II IDENTIFICACION DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN PANAMA.....	10
EL ESTADO PANAMEÑO Y SU INTERVENCION EN LA SOLU- CION DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.....	33
CAPITULO III EPOCA ANTERIOR A LA REVOLUCION DE OCTUBRE DE 1968.....	34
3.1.- El movimiento Inquilinario de 1925, su Re- percusión Social y Política.....	35
3.2.- Instituciones Públicas Relacionadas con la- Vivienda.....	40
3.3.- Principales Proyectos, Acuerdos, Decretos,- Actos Legislativos y Estudios Relacionados- con el problema de la vivienda.....	55
3.4.- Conclusiones.....	61

CAPITULO IV EPOCA POSTERIOR A LA REVOLUCION DE OCTUBRE DE 1968.....	64
4.1.- La Legislación relacionada con la vivienda desde 1972.....	65
4.2.- Creación de los Ministerios de Planificación y Política Económica y el de Vivienda.....	67
4.3.- Otras Instituciones Oficiales Vinculadas con la Vivienda.....	68
4.4.- Resultados de la Acción Estatal.....	70
4.5.- Conclusiones.....	87
CAPITULO V CONCLUSIONES GENERALES.....	91
CAPITULO VI RECOMENDACIONES.....	96
.- BIBLIOGRAFIA.....	99
.- APENDICE.....	103

A C L A R A C I O N E S.

Miguel Acosta Romero, Dr. en Derecho por la UNAM y Director de la Facultad de Derecho de la misma, define los conceptos de ESTADO y GOBIERNO de la siguiente manera:

ESTADO: Se considera formas de Estado, los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir; la forma que adopta el todo social. Aún cuando los autores no se han puesto de acuerdo y a veces hablan indistintamente de formas de Estado y de Gobierno, existe diferencia entre ambos. Como formas de Estado se puede tipificar a la Monarquía, la República y dentro de ésta, la Central y la Federal, la Confederación de Estados y algunas otras.

GOBIERNO: Este sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder. Es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.

De esta manera queda demostrado que, la forma de Estado se refiere al todo y la forma de Gobierno, a una parte de ese todo; o sea a los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan.

Una vez demostrada la diferencia existente entre los conceptos Estado y Gobierno, se hace necesaria la siguiente aclaración:

En el título y en el transcurso del desarrollo de este modesto trabajo, utilizo indistintamente, los conceptos ESTADO y GOBIERNO. Conociendo la diferencia que existe entre ambos y como uno es parte integrante del otro, además de que en nuestras sociedades es de común utilización estos conceptos indistintamente; decidí utilizarlos de la manera antes expuesta.

.- Con relación a nuestra moneda, la misma es el BALBOA y su valor con respecto al DOLAR es igual.

I.- INTRODUCCION

El problema de la vivienda:

"No podría existir sin penuria de la vivienda una sociedad - en la cual la gran masa trabajadora no puede contar más que con un salario y por tanto, exclusivamente con la suma de medios indispensables para su existencia y para la reproducción de su especie; - una sociedad en donde los perfeccionamientos de la maquinaria lanzan continuamente a masas de obreros fuera de la producción; donde el retorno regular de violentas fluctuaciones industriales condiciona, por un lado, la existencia de un gran ejército de reserva - de obreros desocupados y por otro lado, echa a la calle periódicamente a grandes masas de obreros sin trabajo; donde los trabajadores se amontonan en las grandes ciudades y de hecho mucho más rápido de lo que, en las circunstancias presentes se edifica para ellos, de suerte que siempre pueden encontrarse arrendatarios para las más infecta de las pocilgas; en fin, una sociedad en la cual - el propietario de una casa tiene, en su calidad de capitalista, no solamente el derecho, sino también, en cierta medida y a causa de la concurrencia, hasta el deber de exigir sin consideración los alquileres más elevados. En semejante sociedad, la penuria de la vivienda no es en modo alguno producto del azar; es una institución necesaria que no podrá desaparecer;... más que cuando todo el orden social que la ha hecho nacer sea transformado de raíz" 1/

Por otro lado, "... es totalmente imposible que la iniciativa privada, la filantropía y la caridad puedan jamás ir a la par de las actuales exigencias... Las fuerzas económicas y la población han sobrepasado sus previsiones y por consiguiente, los daños se han acrecentado. Pero lo que el individuo no puede hacer, - la Municipalidad o el Estado tienen que procurar realizarlo... - pues sólo ellos poseen los elementos necesarios y la autoridad para hacerlo." 2/

A la luz de lo antes expuesto, la vivienda ha adquirido caracteres de derecho social por una parte y de obligación o deber social por la otra; éste es, todo individuo o familia tiene el derecho de tener una vivienda y la sociedad en su conjunto, cuya máxima representación, el gobierno, tiene el deber de proporcionarla a la población que la integra.

1/ F. Engels, Contribución al problema de la vivienda.

2/ London Trades Council a la comisión encargada de analizar las condiciones de vida de los pobres en la urbe, 1887, Citado por Pawley, Martin en "Arquitectura Versus Vivienda de Masas".

El problema de la vivienda no debe ser enfocado dentro de antiguos preceptos de libre oferta y demanda; ni dentro de un modelo de desarrollismo económico, ya que cualesquiera de estos esquemas - excluirá a aquellos sectores de la población que no son sujetos de crédito.

El Problema habitacional en Panamá tiene raíces profundas, - sobre todo en el área Metropolitana, especialmente en sus principales núcleos urbanos, las ciudades de Panamá y Colón. Esta ha sido una región fundamentalmente de tránsito, situación que se hace permanente después de la construcción del Canal durante los primeros años del presente siglo. Esta condición que favoreció la oferta - de empleo, ha provocado fuertes migraciones, especialmente las de tipo interno y sobre todo, la rural urbana. Debido a estos flujos migratorios, ocurridos básicamente en las tres últimas décadas, el proceso de urbanización se ha acrecentado con gran rapidez. Este fenómeno se ha desarrollado de manera desorganizada y ha traído, - en consecuencia, fuertes desequilibrios con los consiguientes problemas sociales que afectan por igual a Panamá y a otras sociedades latinoamericanas.

El presente trabajo pretende hacer notar que, el problema de la vivienda no es un ente aislado en el proceso de desarrollo de un país, sino todo lo contrario: Debe y puede ser incluido en los Planes Nacionales de Desarrollo ya que el sector vivienda es un ente impulsor de la economía nacional, porque es generador de empleos, producción y ahorro en diversas esferas de ésta.

El objetivo principal de este trabajo será el de analizar la intervención del Estado Panameño, en los últimos diez años, para solucionar el problema de la vivienda; poder observar su trayectoria, sus resultados y sus repercusiones sociales; cuáles son sus planes futuros y que otros objetivos pretende lograr a través de su política actual de vivienda.

El trabajo consta de seis capítulos. El primero presenta el marco teórico general, para ampliar conocimientos de carácter social, político y económico sobre el problema de la vivienda.

El segundo, centra el trabajo en el ámbito de estudio, Panamá. En el mismo se observará el desarrollo histórico del problema; desde sus inicios en la ciudad de Panamá hasta el presente; con ello se pretende identificar, lo más claro posible, el problema de la vivienda en todo el País.

En el capítulo tercero, será analizada la intervención del Estado, en la época anterior a la Revolución de Octubre de 1968; en la solución del problema. También se verá el hecho inquilinario más sobresaliente y significativo de la misma; El Movimiento Inquilinario de 1925, su repercusión social y política.

Por otra parte, las instituciones públicas relacionadas con el problema de la vivienda y sus resultados; también serán observadas y terminaremos el capítulo con un recuento cronológico de los principales proyectos, acuerdos, decretos, etc; relacionadas con el problema y que se dieron en la aludida época.

El objetivo del cuarto capítulo será, el de poner de manifiesto todas las acciones estatales tendientes a solucionar el problema de la vivienda, después de la Revolución de 1968, es decir; con el Gobierno del General de División Omar Torrijos Herrera. Aspectos tales como: la constitucionalidad del problema, la creación de instituciones públicas especializadas (Ministerio de Vivienda y el de Planificación y Política Económica), para hacerle frente al mismo, la legislación relacionada con éste y todos los resultados de esta acción estatal, masiva; se tratarán lo más clara y objetivamente posible, en este capítulo.

Los dos últimos capítulos, recogerán las conclusiones y recomendaciones, respectivamente. En el primero de ellos, como es lógico; se presentarán todos aquellos aspectos principales, sobresalientes del problema de la vivienda en la República de Panamá.

Las recomendaciones versarán sobre una serie de aspectos de índole económico, político, social, operativo; y se espera puedan coadyuvar a mejorar el problema de la vivienda en Panamá y muy especialmente, el de aquellos sectores de menores ingresos de la población.

CAPITULO I
MARCO TEORICO

I.1.- VIVIENDA Y DESARROLLO.

Los planes nacionales de desarrollo anteriormente, tendían a disociar a la vivienda de los otros sectores. Se consideraba que ésta era un problema de índole social cuya solución se obtendría - a través o gracias a un desarrollismo económico. Partiendo de la tesis de que la vivienda es un bien de consumo y no de producción, le era asignada una prioridad reducida en el rango de inversiones - al igual que a la infraestructura urbana que no era producto directo o que no era necesaria directamente para el desarrollo industrial.

Hoy se acepta cada vez más, que la vivienda es un problema - de carácter social y económico.

La alta tasa de urbanización y la rápida formación de asentamientos no controlados, sobre todo en América Latina, han traído consigo la necesidad de nuevas viviendas y de la infraestructura correspondiente; para las que los recursos son, además de insuficientes, inadecuados; lo cual degenera en un empeoramiento del medio ambiente.

Así, el objetivo de una política de vivienda como elemento - o parte de la política de desarrollo; consiste o debe ser en primera instancia, el mejorar los servicios de vivienda y facilitar la incorporación de todas las comunidades a los procesos de urbanización.

Los beneficios económicos que de esta acción o del logro de estos objetivos se derivan podrían ser: mayor acumulación de capital; aumento de la demanda de productos de construcción nacionales; mayor empleo de los recursos humanos en actividades de construcción y similares; mayores incentivos para el ahorro nacional - y una mayor productividad en general por trabajador debido al mejoramiento de los servicios públicos urbanos. Por otra parte, los ingresos fiscales también se ven incrementados, ya que los nuevos empleos generados aumentan el ingreso per cápita y con éste, el consumo de alimentos, prendas de vestir y otros productos de consumo duradero tanto para el individuo como para la vivienda.

Debemos mencionar también, los beneficios de carácter social que se derivan del mejoramiento de la vivienda y de los servicios urbanos en general, relacionados con la comunidad en su conjunto, - así tenemos: mayor estabilidad social, mejoramiento de las condiciones ambientales, incentivos para una mayor y mejor participación de todos en la vida comunitaria y por ende, en el proceso de desarrollo.

1.2.- EL PAPEL DE LA VIVIENDA EN EL MERCADO Y SU FUNCION SOCIAL, POLITICA Y ECONOMICA.

Aunque teóricamente la vivienda es considerada como un bien-generado de un servicio eminentemente social, como lo es el alojamiento; en el marco de una economía de mercado suele adquirir otra connotación y cumple ciertas funciones económicas adicionales.

En América Latina, la vivienda juega en el mercado el papel de un bien costoso, escaso, generador de renta y susceptible de toda suerte de transacciones comerciales.

La falta de una acción efectiva por parte del Estado en la organización de los servicios habitacionales, ha significado que ésta opere como una responsabilidad típica del sector privado a través de los mecanismos convencionales del mercado. Debido a la escasez de capitales en la región y al volumen de inversión que requiere cada unidad de vivienda; la oferta se ha ido convirtiendo en una actividad y una responsabilidad en manos de medianos y grandes inversionistas, con lo cual ha pasado a ser objeto de importantes transacciones comerciales y fuente de lucro 3/

Podrían señalarse varios indicadores de este papel económico de la vivienda. Uno es la proliferación en muchas de las importantes ciudades de la región de las bolsas, agencias y corredores de bienes y raíces. Las transacciones de viviendas urbanas ocupan, actualmente, un volumen muy importante del mercado; la administración de la propiedad inmueble constituye una de las actividades más desarrolladas en el mercado moderno y es bien sabido que en muchos países ocupa una posición importante el ingreso personal de ciertos estratos sociales proveniente de rentas de casa-habitación 4/. Otro indicador lo podría constituir la vigencia en la mayoría de los países de la llamada "libertad de cánones de arrendamiento"*; según la cual los arriendos quedan exentos de control. Esta situación ha sido tradicionalmente justificada como medio de estimular la inversión privada en vivienda. Sin embargo, dado el volumen y las características de la inversión y los resultados, se tiene que los únicos estimulados y favorecidos son los inversionistas y no precisamente la comunidad. 5/

3/ Boletín Económico de A. Latina. Vol. XI, Núm. 2, Octubre 1966.- p. 271.

4/ Op. Cit. pp. 271

5/ Ibid.

* En algunos países como Argentina, Uruguay y Panamá, existen controles para los cánones de arrendamiento.

El efecto práctico de esta concepción de mercancía costosa y escasa y de bien generador de renta es que la vivienda suele ser objeto de toda suerte de maniobras especulativas. La situación se complica más en un mercado caracterizado por una sostenida tendencia de bajo nivel de oferta. Así, en la perspectiva de este papel económico y comercial que juega la vivienda es natural que el grueso de las inversiones privadas y buena parte de las del sector público se orienten a cubrir la demanda de los sectores que tienen mayor capacidad de pago. Desde este punto de vista, son estos los únicos sectores que pueden ofrecer garantías de seguridad, tanto en términos de demanda real como en el cumplimiento de los demás requisitos o compromisos contractuales que implica toda transacción de compra-venta o de arrendamiento. 6/ Al mismo tiempo, las viviendas y las tierras urbanizadas para estos sectores ofrecen mayores ventajas de liquidez y están menos al alcance de controles y limitaciones propios de los servicios de interés social. Ello significa que, los sectores de menor ingreso, que son los más afectados por el problema, quedan al margen de los beneficios de este mercado convencional. Esta concepción y este papel de la vivienda en el mercado, constituyen, obviamente, un serio escollo en el enfrentamiento del problema. 7/

6/ Op. Cit. pp. 271.

7/ Ibid.

1.3.- LA POLITICA DE VIVIENDA Y SUS OBJETIVOS SOCIALES

En los planes de desarrollo, los objetivos sociales de la política suelen estar orientados, explícita o implícitamente a poner a disposición de toda la población vivienda adecuada. Este objetivo puede ser sumamente amplio y es posible que no incluya una definición de qué es vivienda adecuada o buena; se está en general, de acuerdo con que la buena vivienda satisface las necesidades de los residentes en una etapa dada de desarrollo.

Sin embargo, en muchos países, se define a la vivienda adecuada o buena como aquella que además de alojar a la familia, le proporciona todas aquellas instalaciones o servicios que son necesarios para un normal desenvolvimiento de la vida del hogar. Estos servicios son por ejemplo: agua potable, energía eléctrica, etc. Los términos adecuada o buena también pueden referirse a una vivienda en la que no exista el hacinamiento. Ello es posible determinarlo mediante una medida de densidad, en general, el número de personas por habitación.

De manera más amplia, las necesidades y objetivos de los habitantes ofrece la base para una exposición más general de los objetivos sociales de la política de vivienda.

A.- Alojamiento: La importancia primordial de la vivienda se relaciona con la necesidad de poseer un alojamiento salubre. La necesidad de alojamiento, al igual que la alimentación, es básica y universal y las personas, aunque sean pobres, deben satisfacerla de alguna manera.

Los programas de gobierno que proporcionan vivienda adecuada a un sector de la población, pero pasan por alto a la mayoría no logran satisfacer la necesidad de alojamiento de la sociedad. Los criterios que dan más importancia a la auto ayuda y al mejoramiento progresivo de la vivienda, distribuyen más equitativamente los limitados recursos nacionales en materia de vivienda. Típicamente, esos criterios no permiten proporcionar alojamiento, sino servicios, como agua potable, eliminación de residuos, etc., que son indispensables para que se cumplan las condiciones de una vivienda salubre.

B.- Desarrollo Familiar: En segundo lugar, la vivienda es el ámbito más importante para la vida de la familia y debe proporcionarle el espacio necesario para que ésta pueda desarrollar todas las actividades básicas y que le son propias. Se ha comprobado que la satisfacción de las necesidades básicas de la familia por parte de la vivienda, produce efectos directos sobre la productividad del trabajador y la estabilidad de la familia. Entonces, en la medida en que las mismas se destaquen como objetivos socia -

les, la vivienda se relacionará con el logro de los mismos.

C.- Estabilidad Económica: La vivienda también tiene importancia para la estabilidad económica de la familia. Esta importancia es social ya que la pobreza y la inseguridad económica son causas principales de los problemas y la estabilidad social.

La proximidad de las viviendas a las posibles fuentes de empleo es un factor económico importante para los habitantes. Para los pobres, especialmente los de las zonas urbanas, la proximidad es más importante para su bienestar que para otros grupos de la población; ya que tienen menos posibilidades de pagar los gastos de transporte y menor estabilidad en el empleo.

La vivienda misma también puede ser un lugar importante para la actividad económica ya que frecuentemente se desarrollan en ella actividades que son fuentes de ingresos suplementarios. Ej.: costura, lavado, planchado, etc. También puede ser el lugar para desarrollar las actividades primarias de ingreso familiar; como es el caso de los sastres, barberos, industrias domésticas en pequeña escala; como las relacionadas con el trabajo del cuero y la madera.

También tiene importancia la vivienda como inversión. Como forma de ahorro tiene ventajas especiales para los residentes. Pueden aprovecharse sus comodidades sin disminuir su valor de mercado. Dado que la vivienda es un producto básico permanente, a diferencia de la moneda, su valor no se disipa debido a la inflación. Para los pobres de las zonas urbanas, la vivienda tiene ventajas adicionales que la convierten en la forma más eficaz de ahorro disponible. Puede mejorarse mediante ahorros monetarios y con trabajo personal que de otra manera, no se utilizaría. En consecuencia, los residentes más pobres pueden convertir el trabajo, directamente en ahorro de capital y simultáneamente mejorar sus condiciones de vida.

CH.- Participación de la Familia en la Vida de la Comunidad: La vivienda también influye en la participación de la familia en el ámbito más amplio de la comunidad. Son muchos los aspectos de la comunidad que son importantes para la familia, pero es más importante para los pobres de las zonas urbanas que para las familias acomodadas; cuya mayor movilidad les permite depender menos de sus vecinos. La precaria situación de los primeros les obliga a vivir, a menudo, en estrecha relación con personas que puedan ofrecerles ayuda en los momentos difíciles. La ayuda mutua en la comunidad residencial es importante para el bienestar económico. El barrio es también una importante fuente de amigos y un elemento sumamente importante para la vida social personal. Una comunidad residencial unida y en la que reine un ambiente favorable es tam -

bién básica para la estabilidad social la cual es necesaria para el bienestar de las ciudades y las naciones.

D.- Acceso a los Servicios de la Comunidad: Un quinto elemento de la vivienda es la facilidad del acceso a los servicios públicos. Los más importantes que pueden ser logrados son: los de salud, educación, culto, equipamiento, infraestructura necesaria o la básica.

1.4.- LA ACCION ESTATAL Y SUS LIMITACIONES.

En el plano de la acción estatal, en América Latina, se han logrado importantes progresos en los últimos veinte años. Prácticamente todos los países de la Región cuentan con organismos nacionales responsables de la construcción de viviendas de interés social y en muchos operan entidades oficiales y semioficiales con el mismo objetivo. Estos mecanismos se han visto notablemente "favorecidos" con los programas interamericanos de crédito a largo plazo y bajo interés.^{10/}

Sin embargo, la acción de estos organismos ha estado siempre afectada por las limitaciones de capitales nacionales y en algunos casos como consecuencia de la falta de mecanismos adecuados de canalización de los recursos reales y convenientemente destinables para vivienda.

Los esfuerzos para mejorar las condiciones habitacionales han encontrado algunas dificultades importantes en estos organismos oficiales y semioficiales. Entre estas dificultades se cuenta la baja capacidad operativa, consecuencia de la burocratización característica y de las interferencias negativas de orden político que con frecuencia afectan su funcionamiento. Otro podría ser el hecho de que estos organismos, generalmente, carecen de aptitud para actuar eficazmente en el mercado y por consiguiente, para controlar los factores generadores del problema. Así, en la mayoría de las veces, carecen de una sólida base financiera y operan a merced del presupuesto público, no tienen capacidad para expropiar terrenos, viviendas, ni para regular el mercado y en general, carecen de un sistema funcional de instrumentos complementarios de apoyo que les permitan actuar simultáneamente sobre aspectos fundamentales o claves de la política de vivienda. Nos referimos a aspectos tales como: el financiamiento, el mercado de seguros e hipotecas, el control del desarrollo urbano, ^{11/} la propiedad y el uso del suelo, la reglamentación de la producción de viviendas, etc.

Como consecuencias de estas limitaciones, muchos organismos nacionales de vivienda operan a la deriva sin poder ejercer un impacto realmente eficaz sobre el problema.

Son pocos los países, del área, que cuentan con una política racional de vivienda e igual puede decirse de los planes nacionales de construcción de éstas. Por otro lado, la naturaleza social del problema habitacional hace de las actividades nacionales rela-

^{10/} Boletín, Op. cit. pp. 274

^{11/} Op. Cit. pp. 274.

cionadas con este campo un factor íntimamente ligado al interés y a la presión de la opinión pública. 12/

Debe tenerse presente que la política y los programas de vivienda afectan de una u otra forma a los terratenientes urbanos y a los demás usufructuarios del mercado habitacional. Ello significa que la acción de los organismos oficiales de vivienda se encuentra de hecho sometida a una serie de limitantes y presiones -- de variada índole, que la apartan tanto del plano eminentemente técnico como del social en el cual debería desenvolverse. De ahí que los proyectos de estas instituciones presenten con frecuencia limitaciones y deficiencias técnicas y que sus principales beneficiarios no sean las familias más afectadas por el problema habitacional. 13/

En los próximos capítulos de este trabajo, se pretende analizar la actividad del Estado Panameño ante el problema. Para su mejor comprensión lo he dividido en dos períodos que obedecen al cambio social y de estructura de gobierno ocurridos en el País en octubre de 1968 con motivo de la subida al poder del Gral. de Div. Omar Torrijos H. Así, y debido a lo antes expuesto, la actividad gubernamental en Panamá en materia de vivienda, sufre cambios de consideración y se trata de medir cuáles han sido sus resultados-- y su impacto en la población Panameña.

12/ Boletín, Op. cit. pp. 274.

13/ Ibid.

CAPITULO II**IDENTIFICACION DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN
PANAMA.**

Después de la separación de Panamá de Colombia (1903), inmediatamente, en 1904 para ser exactos, se continúa la construcción del Canal, esta vez por parte de los Estados Unidos de América. - Se produce con ésto, una fuerte demanda de mano de obra, lo que a su vez ocasiona un gran flujo rural-urbano a nivel nacional, además de una notable inmigración extranjera hacia la capital. Todo ello origina problemas de diversas índoles, entre ellos la escasez de la vivienda.

La ciudad se amplía debido a que los dueños de bienes inmuebles se aprestan a recibir la avalancha de distintos grupos humanos que vienen a trabajar en las obras del Canal. Se inicia la construcción de viviendas, con carácter temporal y urgente, en las áreas suburbanas; lo que da lugar al surgimiento de barrios aledaños. 14/

Es así como la ausencia de recursos directivos y la precipitación en que debieron satisfacer las instalaciones que exigía la población laboral canalera, 15/ denota el carácter especulativo de las construcciones de vivienda para suplir las demandas habitacionales de la época.

Las condiciones de estas viviendas eran de verdadero escarnio a todas las exigencias de habitabilidad e higiene, ya que eran producto de la especulación, en que la relación arrendaticia que renacía con motivo de la construcción de nuevas viviendas no podía ser desigual y los arrendatarios estaban sometidos a una situación desastrosa. 16/

Estas condiciones pueden ser percibidas claramente en la descripción que de ellas hace, claramente, Demetrio Porras:

"Estas inmensas jaulas, se componen de unos 70 cuartos de tres por cuatro metros y allí se hacían las numerosas familias de los trabajadores. Los cuartos están separados por tabiques de una pulgada de espesor. Generalmente hay dos excusados y un baño para toda la gente; a menudo están tapados... Una tremenda promiscuidad reina en ellos." 17/

El problema habitacional que se venía arrastrando desde épocas anteriores produce una crisis por la escasez de viviendas, los pagos de alquiler elevados y las condiciones físicas de los inmuebles deplorables. El clímax se produce en 1925, cuando la masa in

14/Cuevas Alexander.- El Movimiento Inquilinario de 1925, pp. 40

15/De Obaldía, Mario J., op. cit., pp. 54.

16/Tomlinson, Everardo E., op. cit., pp. 10

17/Porras, Demetrio.- Problemas Vitales Panameños 1960. pp. 69.

quilinaria decide afrontar el problema y buscar soluciones inmediatas; se produce así el Movimiento Inquilinario de 1925. (Tema que será analizado más adelante).

De 1928 a 1945, la ciudad crece en dirección norte, los barrios suburbanos llegan a veinte. En los años treinta, el país no puede desprenderse de los efectos de las crisis mundiales e internas. Sufre la depresión económica la cual aumenta el desempleo y agudiza cada vez más el problema de la vivienda. También debido a las consecuencias de una segunda guerra mundial, a las actividades del Canal y a otras realizadas en sus alrededores, gran cantidad de campesinos se ven atraídos; la ciudad se llena de inmigrantes que son acogidos por las estructuras temporales.

En 1940, se da inicio la construcción del tercer juego de esclusas del Canal Interocéánico, llegan nuevas masas de hombres a nuestra ciudad. Se crean nuevas urbanizaciones y es a partir de este momento cuando aparecen, de manera considerable, los tugurios y barriadas de emergencias. (barriadas Brujas).

Después de 1945 el ritmo de crecimiento comienza a ser vertiginoso y se ve obstaculizada la construcción de viviendas por diversos impedimentos, como lo son: la Zona del Canal, que cierra la expansión hacia el oeste de la ciudad; el área inundable del río Curundú y los anegadizos litorales.

Se nota en esta época la falta de planificación del crecimiento urbano; obedece esto al hecho de que los patrones utilizados en estos menesteres dependen del mercado privado del suelo urbano para las edificaciones. Por lo tanto, la influencia del sistema de tenencia de la tierra y los valores especulativos que ésta adquiere, se convierten en instrumentos aprovechables en los momentos de mayor concentración de la población.

A la gran concentración de población existente en la ciudad-capital en el año de 1955, se suman, aproximadamente cinco mil trabajadores de la Zona del Canal, que tuvieron que trasladarse a la ciudad para fijar su residencia, por acuerdo del Tratado Remón-Eisenhower.

Se ha podido observar, a través de las páginas anteriores -- que con la construcción del Canal, su inicio por los Franceses y su paralización, la construcción del ferrocarril, además de la concentración excesiva de la población en la Ciudad de Panamá, se produce una notable agudización del problema de la vivienda.

A.- Déficit de Viviendas.

El déficit habitacional de un país, representa la diferencia entre el número total de viviendas existentes en un momento dado y las que se consideran adecuadas o aceptables; según normas mínimas

de salubridad, condiciones estructurales, hacinamiento, equipamiento, etc. Esto demuestra que el mismo puede ser considerado desde un punto de vista cuantitativo o cualitativo.

Los límites de las normas establecidas, conllevan necesariamente, un alto grado de subjetividad, dependiendo de las condiciones de vida o niveles socioeconómicos alcanzados por cada país en particular.

A.1.- Epoca de 1960 a 1968.

La República de Panamá ha experimentado, durante los últimos años, un rápido crecimiento urbano debido al notable incremento poblacional y al movimiento migratorio rural-urbano. Al ser la ciudad de Panamá el centro urbano donde más empleos se generan y en donde existen mayores facilidades sociales, se convierte en el foco natural de la migración rural. La población total de Panamá, aumentó de 746,900 a 1,000,000 habitantes durante la década 1950-1960. 18/

Para la década 60 - 70, la población crece a un ritmo anual de 3.4% y su población para el año de 1968 ascendía a 1,305,600 habitantes y se calculaba, de seguir este ritmo, una población de un millón seiscientos cincuenta mil (1,650,000), para el año de 1975. (Ver cuadro No. 1).

CUADRO No. 1

ESTIMADO DE LA POBLACION NO-INDIGENA AL
1o. de JULIO
1960 - 1968

AREA Y CIUDAD	P O B L A C I O N				
	Número		%	Tasa Anual Crecimiento	
	1960	1968	1960	1968	1960-1968
República, Total	1,000.1	1,305.6	100.0	100.0	3.4
Area Urbana	437.5	637.2	43.7	48.8	4.8
Area Rural	526.6	668.4	56.3	51.2	2.2
Area Metropolitana	424.9	588.7	42.5	45.1	4.2
Ciudad de Panamá	270.8	373.2	27.1	28.6	4.1
Ciudad de Colón	59.2	64.9	5.9	5.0	1.1

FUENTE: Dirección de Estadística y Censo, 1968.

Del cuadro No. 1 se desprende que la población de las áreas urbanas de la República están experimentando un ritmo de crecimiento anual aproximado de 5%. Del 1,000,100 personas que habitaban el País en 1960, unas 437,500 o sea el 44%, residían en áreas urbanas. De éstas, más del 75% se concentraba en las ciudades antes mencionadas. Es, precisamente, en estos dos centros urbanos en donde el problema de la vivienda manifiesta condiciones críticas y se dramatiza, con la proliferación de tugurios o "casas brujas".

La población panameña es relativamente joven. En 1966, su edad promedio era de 18.3 años. En 1967 más del 65% tenía 25 años o menos. De este grupo, el 20% estaba en las edades de 15 a 25 años. Esto anticipa las perspectivas de un alto ritmo de formación de hogares y desde luego, su incidencia en la demanda de viviendas en los años futuros.

Después de analizar la información censal de 1960 y hacer referencia a información adicional del IVU, se estimó que para el año de 1960 existía un déficit habitacional en el País de aproximadamente, 115,000 viviendas. Es decir, el 54% de las viviendas del País no reunían los requisitos mínimos de habitabilidad. De este déficit, el área rural absorbía dos terceras partes, es decir 75,563 unidades, el déficit restante, más de 39,000 viviendas, pertenecían al área urbana. (Veáse Cuadro No. 2).

CUADRO No. 2
DEFICIT HABITACIONAL AL AÑO DE
1960

PROVINCIA	TOTAL		AREA URBANA		AREA RURAL	
	Total de Viviendas	Viviendas Inadecuadas	Total de Viviendas	Viviendas Inadecuadas	Total Vivien	das l.
<u>REPUBLICA, TOTAL</u>	<u>211,068</u>	<u>114,740</u>	<u>96,557</u>	<u>39,177</u>	<u>114,511</u>	<u>75,563</u>
Bocas del Toro	4,933	138	1,408	70	3,525	68
Coclé	17,021	12,320	3,188	840	13,833	11,480
Colón	21,513	5,084	15,749	3,950	5,764	1,134
Chiriquí	32,885	15,683	8,117	2,116	24,768	13,567
Darién	2,719	124	-	-	2,719	124
Herrera	12,855	9,065	2,402	555	10,453	8,510
Los Santos	15,473	10,304	1,390	281	14,083	10,023
Panamá	78,895	40,211	62,285	30,559	16,610	9,652
Veraguas	24,774	21,811	2,018	806	22,756	21,005

Fuente: Censos Nacionales de 1960.

En lo que respecta al área urbana, es interesante observar - que las necesidades aumentan en más de 100% en relación con el déficit de 1960. Esto implica una tasa anual de crecimiento en las - demandas de vivienda urbana de 11%. El acelerado crecimiento, en - términos relativos, se observa en la absorción del 47% de las nece - sidades por parte del área urbana contra un 34% en 1960.

La demanda en el área rural crece a una tasa más moderada - del orden de 4.0%. Sin embargo, por el cúmulo de viviendas defici - tarias al año 1960, las necesidades habitacionales de la población rural continúan representando más del 50% de las necesidades tota - les.

Para llegar a una cifra neta de las necesidades reales, es - necesario considerar el número de viviendas construídas durante el período 1961-1968, el cual se estimó en 22,811 unidades. ^{19/} (Ver cuadro No. 3). Esto deja un déficit real a la fecha de 165,276 - viviendas; 50,806 más que en 1960. Queda así demostrado que en el período sólo pudo cubrirse el 31% de la demanda generada.

Debido a que tanto las construcciones públicas como privadas se llevaron a cabo en las áreas urbanas, puede afirmarse que el déficit de vivienda rural no mejoró durante 1961-68. Aproximadamen - te 80% de las construcciones correspondieron a la provincia de Pa - namá. La provincia de Chiriquí quedó en segundo término siendo - favorecida con más de 2000 nuevas viviendas. En las demás provin - cias, el esfuerzo por mejorar las viviendas fué mínimo y en algu - nas de ellas no se registra ninguna nueva construcción en un pe - ríodo de ocho años (1960-1968).

^{19/} En base a información de los diversos permisos de construc - ción recopilados por la Dirección de Estadística y Censo y nú - mero de viviendas públicas construídas según información de - los distintos proyectos.

CUADRO No. 3ESTIMADOS DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA A 1968

AREA Y PROVINCIA	Déficit de Vivienda a 1960	Aumento en la demanda duran te el periodo 1960-68	Necesidades Totales Acu muladas a 1968
<u>República Total</u>	<u>114,740</u>	<u>73,347</u>	<u>188,087</u>
<u>AREA URBANA</u>	<u>39,177</u>	<u>47,872</u>	<u>87,049</u>
Bocas del Toro	70	520	590
Coclé	840	1,999	2,839
Colón	3,950	3,624	7,574
Chiriquí	2,116	4,785	6,901
Herrera	555	803	1,358
Los Santos	281	465	746
Panamá	30,559	34,728	65,287
Veraguas	806	948	1,754
<u>AREA RURAL</u>	<u>75,563</u>	<u>25,475</u>	<u>101,038</u>
Bocas del Toro	68	1,903	1,971
Coclé	11,480	2,644	14,124
Colón	1,134	1,898	3,032
Chiriquí	13,567	7,214	20,781
Darién	124	1,083	1,207
Herrera	8,510	2,289	10,799
Los Santos	10,023	2,365	12,383
Panamá	9,652	1,818	11,470
Veraguas	21,005	4,265	25,266

Fuente: Departamento de Planificación, 1968.

CUADRO No. 4

ESTIMADO DE LAS NECESIDADES REALES DE VIVIENDA

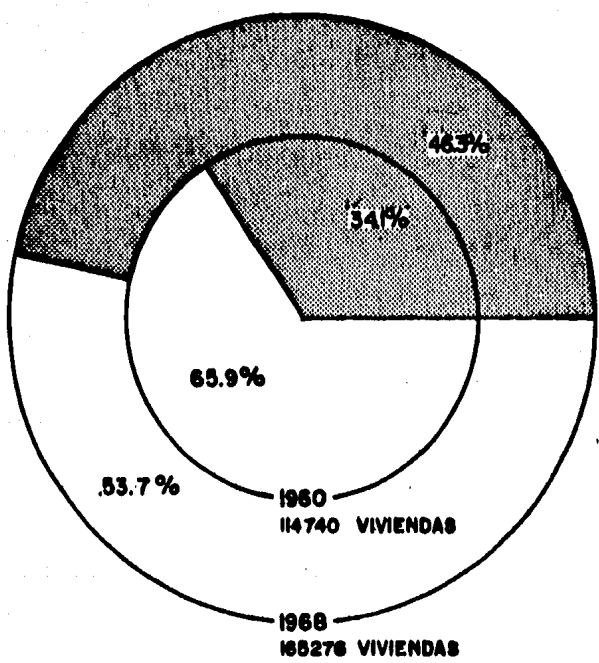
PROVINCIA	Déficit Acumulado 1968	Menos Construcciones Públicas y Privadas durante período 1961 - 1968	Déficit Real 1968
<u>REPUBLICA TOTAL</u>	<u>188,087</u>	<u>22,811</u>	<u>165,276</u>
Bocas del Toro	2,651	-	2,561
Coclé	16,963	520	16,443
Colón	10,606	527	10,079
Chiriqui	27,682	2,209	25,473
Darién	1,207	-	1,207
Herrera	12,157	869	11,288
Los Santos	13,134	50	13,084
Panamá	76,757	18,351	58,406
Veraguas	27,020	285	26,735


FUENTE: Departamento de Planificación, 1968.

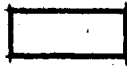
GRAFICA No 1

COMPARACION DEL DEFICIT DE VIVIENDA POR AREA

AÑOS : 1960 - 1968



 AREA URBANA

 AREA RURAL

A.2.- Época 1970-1978.

Para este período, las necesidades de vivienda aumentaron más rápidamente en el área urbana, principalmente en las ciudades de Panamá y Colón, en donde existe un gran deterioro de las unidades habitacionales construidas muchas de ellas desde las primeras décadas del presente siglo.

Por otro lado, según una encuesta realizada en 1970, en relación con el ingreso se llegó a determinar que más de una tercera parte de las familias percibían un ingreso familiar per cápita anual de B/200.00 o menos. En cifras absolutas existían en Panamá alrededor de 107,000 familias en condiciones de ingreso monetario-realmente precario. Más del 75% de estas familias residían fuera de la Región Metropolitana. En términos de habitantes, se estimó que alrededor de 614,000; 44% de la población subsistía con B/200.00 o menos al año.

Según se señala en el Plan Nacional de Desarrollo (1976-1980) en 1970 el 30% de las familias del área urbana podían dedicar entre B/20.00 a B/40.00 al gasto de vivienda y podían calificar en los programas de vivienda del Sector Público, con el riesgo de que bajos ingresos familiares e inestabilidad del empleo abrieran la posibilidad a problemas de morosidad.

Por otro lado, el 24% de las familias contaba con ingresos adecuados que podían garantizar esta clase de compromiso y se estimaba que el 34% de las familias tenían niveles medios y altos de ingreso que les permitía participar en los programas de vivienda ejecutados por la Empresa Privada.

Basado en la información censal de 1970, el Ministerio de Vivienda estimó la magnitud del déficit de vivienda, utilizando para ello indicadores estadísticos que permiten distinguir categorías dentro de ese déficit. Así, las necesidades urgentes de vivienda fueron estimadas en 164,185 unidades, que corresponde al déficit acumulado en el período. (Véase Cuadro No. 5).

CUADRO No. 5

ESTIMACION DE LAS NECESIDADES ACUMULADAS DE VIVIENDA EN LA REPUBLICA
DE PANAMA AL MOMENTO DEL CENSO DE 1970, POR PROVINCIA.

	REPUBLICA	BOCAS DEL TORO	COCLE	COLON	CHIRIQUI	DARIEN	HERRERA	LOS SANTOS	PANAMA	VERAGUAS
TOTAL	<u>164,105</u>	<u>4,692</u>	<u>11,431</u>	<u>22,473</u>	<u>23,380</u>	<u>3,633</u>	<u>6,044</u>	<u>4,975</u>	<u>62,071</u>	<u>23,685</u>
Viviendas Insatisfechas o inadecuadas.	<u>122,277</u>	<u>3,474</u>	<u>8,111</u>	<u>16,828</u>	<u>16,747</u>	<u>2,887</u>	<u>5,280</u>	<u>3,527</u>	<u>47,448</u>	<u>17,877</u>
Inaceptables	64,326	2,360	7,178	5,202	12,559	2,559	4,400	3,162	9,653	17,977
Casas de Vecindad.	46,891	909	505	10,476	3,225	202	740	261	30,241	352
Improvvisadas	8,613	145	339	871	644	102	109	51	6,048	304
Locales no destinados a habitación.	2,447	52	89	279	317	24	51	53	1,506	76
Viviendas Adicionales Por Hacinamiento.	<u>41,908</u>	<u>1,218</u>	<u>3,320</u>	<u>5,645</u>	<u>6,635</u>	<u>946</u>	<u>1,564</u>	<u>1,448</u>	<u>15,423</u>	<u>5,709</u>

FUENTE: Ministerio de vivienda.

Para determinar las necesidades a 1977, fueran consideradas las construcciones ejecutadas y programadas, las necesidades de vivienda como producto de la formación de nuevos hogares y los requerimientos por vivienda deteriorada. Bajo estas consideraciones se estimó las necesidades de vivienda en 185,749 unidades. El cuadro No. 6 que a continuación presento brinda información a nivel de área, en las que se observa la existencia de mayores necesidades en el área rural donde se concentran las familias con condiciones de vida precarias, y que a su vez son las que registran un promedio de miembros por familia mayor que en la urbana.

CUADRO No. 6

**ESTIMACION DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA EN LA
REPUBLICA: AÑO 1977.**

Detalle	Necesidad Viviendas acumuladas a 1977	Necesidad Estimada para 1977	Necesidades totales de viviendas para 1977
República	<u>175,075</u>	<u>10,719</u>	<u>185,794</u>
Area Urbana	53,579	5,768	59,347
Area Rural	121,496	4,951	126,447
Región Metropolitana (Prov. Panamá y Colón)	<u>73,834</u>	<u>5,679</u>	<u>79,513</u>
Area Urbana	43,561	4,479	48,040
Area Rural	30,273	1,200	31,473

FUENTE: Ministerio de Vivienda.

A.3.- Época de 1978 a 1980

Según el Censo de Población y Vivienda de 1980, Panamá cuenta con una población de 1,830,175 habitantes. Esta cantidad en relación a la de 1970, representa un aumento, en términos absolutos, de 402,093 habitantes, es decir; la población en una década registro un porcentaje de cambio igual al 28.2%.

Para esta época, la población urbana continúa su crecimiento acelerado y vemos así que, ésta asciende a 899,701 habitantes - lo que significa el 49,2% de la población total del País y un aumento del 32.4% en comparación a las cifras de 1970; asimismo, la población rural significó el 40.8% de la Población total.

Es necesario apreciar también que, una tercera ciudad (David), pasa a formar parte; junto con las de Panamá y Colón, de las concentradoras de la mayor cantidad de población urbana del Istmo. En su conjunto, las ciudades antes mencionadas, aglutinan el 55.5% y la sólo ciudad capital el 43.2% de dicha población. (Véase cuadro No. 7).

CUADRO No. 7POBLACION URBANA DE LA REPUBLICA: CENSOS DE
1970 - 1980.

Provincia : Cabecera	1970	1980	:Porcentaje de: cambio	Porcentaje de la po-- blación. - total urba na.
TOTAL	679,370	899,701	32.4	42.9 +/-
Bocas del Toro	14,999	16,707	11.4	1.9
X Bocas del Toro	2,420	2,515	3.9	0.3
Coclé	26,264	35,613	35.6	4.0
X Penonomé	5,067	7,389	45.8	0.8
Colón	69,418	72,529	4.5	8.0
X Colón	67,695	59,832	-11.6	6.7
Chiriquí	61,406	91,017	48.2	10.2
X David	35,680	50,621	41.9	5.6
Darién	1,742	1,634	- 6.2	0.2
X La Palma	1,742	1,634	- 6.2	0.2
Herrera	23,034	32,290	40.2	3.6
X Chitré	12,378	17,156	38.6	1.9
Los Santos	7,810	9,874	26.4	1.0
X Las Tablas	3,869	5,230	35.2	0.6
Panamá	456,004	610,384	33.9	68.0
X Panamá	348,704	388,638	11.5	43.2
Veraguas	18,693	29,653	58.6	3.3
X Santiago	14,602	21,809	49.4	2.4

+/- Porcentaje de la población total del País (1,830,175)

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de 1980. Cifras Preliminares. Agosto de 1980.

Por otra parte, la PEA; la cual es considerada en el País a partir de los 15 años de edad, fue calculada para agosto de 1979, en 577,758 personas; lo que corresponde al 57.6% del total de la población del País, de 15 años y más de edad para esa fecha. Se tiene también que, el 60% de la PEA se localizó en el área urbana y el 40% en la rural.

De ésto se desprende que, para el mismo año se tenía una población empleada de 527,026 y un 8.8% de desocupados, lo que representa, en números absolutos, un total de 50,732 personas.

En relación a la distribución del ingreso, (Veáse cuadro No. 18) el sueldo medio mensual total quedó establecido en B/302.00 y el ingreso nacional medio per-cápita, en términos nominales en -- B/255.30 para el año de 1980.

Si analizamos algunos otros indicadores económicos y sociales de la República, para los años de 1971 - 1980, se tiene que: como se dijo antes, el salario medio mensual es de B/302.00; la vivienda y todos los servicios que ella involucra posee un costo promedio de B/135.40 mensuales y que la población de más bajo ingreso familiar sólo pueden destinar a la vivienda del 20% al 25% del ingreso familiar, lo cual representa de 20 a 60 Balboas mensuales con lo que pueden calificar en los programas de vivienda del sector público.

Por otro lado, el 30% de la población empleada cuenta con -- ingresos adecuados para participar en diversos programas de viviendas de la empresa privada e incluso en los del sector público

CUADRO No. 8

EMPLEADOS DEL SECTOR PRIVADO Y PUBLICO EN LA REPUBLICA
 SEGUN SALARIO MENSUAL: AÑOS 1975 - 1979.

Sector y sueldo mensual. Empleados del sector privado y público						
(en Balboas)		1975	1976	1977	1978	1979
TOTAL.....		216,834	216,622	214,230	200,987	253,434
Menos de	75.00.....	11,930	10,934	10,599	9,258	10,865
75.00	a 99.00.....	9,767	8,376	7,107	5,792	6,067
100.00	a 124.99.....	22,493	20,766	18,435	14,267	10,990
125.00	a 149.99.....	24,321	22,840	20,839	19,282	14,369
150.00	a 174.99.....	31,055	29,427	29,714	27,121	27,884
175.00	a 199.00.....	19,648	19,175	18,530	16,801	25,789
200.00	a 249.00.....	35,496	38,094	38,372	38,275	50,254
250.00	a 299.99.....	16,005	16,334	17,032	17,376	30,946
300.00	a 399.99.....	18,808	19,722	20,864	20,800	31,035
400.00	a 499.99.....	10,188	11,218	11,543	11,622	15,287
500.00	a 599.99.....	5,238	5,949	6,537	6,394	9,225
600.00	a 699.99.....	3,617	3,908	4,086	4,211	5,915
700.00	a 799.99.....	2,122	2,449	2,561	2,435	3,650
800.00	y más.....	6,146	7,430	8,011	7,353	11,149

FUENTE: Panamá en Cifras. Años 1976 a 1980. Noviembre de 1981.
 Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo.

E.1 Déficit habitacional:

La República de Panamá en cuanto a déficit cuantitativo, no representa déficit de vivienda, ya que según datos preliminares - del Censo de Vivienda de 1980, existen un total de 427,125 viviendas de las cuales 382,828 están ocupadas, lo que hace evidente una diferencia cuantitativa de 44,297 viviendas. (Véase cuadro No. 9).

Esos mismos datos preliminares ponen de manifiesto que el - 53% de las casas ocupadas se localizan en áreas urbanas, es decir; 201,425 viviendas lo que representa con respecto a las cifras de - 1970, un incremento del orden del 42.1%; el ámbito rural ocupó el-

CUADRO No. 9VIVIENDAS DE LA REPUBLICA, SEGUN PROVINCIA: CEN-
SOS DE 1970 - 1980

Provincia	1970		1980		Porcentaje de cambio	
	total	ocupadas	total	ocupadas	total	ocupadas
TOTAL	<u>316286</u>	<u>285321</u>	<u>427125</u>	<u>382828</u>	<u>35.0</u>	<u>34.2</u>
Bocas del Toro	9,618	8,367	10,680	10,104	11.0	20.8
Coclé	24,818	21,404	30,622	26,589	23.4	24.2
Colón	30,364	27,936	39,679	35,588	30.7	27.4
Chiriquí	49,410	43,793	63,538	56,830	28.6	29.8
Darién	5,461	4,263	6,922	5,305	26.8	24.4
Herrera	16,660	15,062	19,906	18,086	19.5	20.1
Los Santos	19,498	16,586	21,486	17,727	10.2	6.9
Panamá	127989	118,757	196,735	178,707	50.5	44.0
Veraguas	32,468	29,153	37,557	33,892	15.7	16.3

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Cifras preliminares del Censo de 1980.

CUADRO No. 10**VIVIENDAS Y POBLACION DE LA REPUBLICA, SEGUN PROVINCIA: CENSOS DE
1970 - 1980**

Provincia	1970		Pobla- ción	1980		Pobla- ción	Porcentaje de cambio		Pobla- ción
	Total	Ocupadas		Total	Ocupadas		Total	Ocupadas	
TOTAL	316,286	285,321	1,428,082	427,125	382,828	1,830,175	35.0	32.2	28.2
Bocas del Toro	9,618	8,367	43,531	10,680	10,104	53,579	11.0	20.8	23.1
Cocle.....	24,818	21,404	118,003	30,622	26,589	140,320	23.4	24.2	18.9
Colón.....	30,364	27,936	134,286	39,679	35,588	166,439	30.7	27.4	23.9
Chiriquí.....	49,410	43,793	236,154	63,538	56,830	287,801	28.6	29.8	21.9
Darién.....	5,461	4,263	22,685	6,922	5,305	26,497	26.8	24.4	16.8
Herrera.....	16,660	15,062	72,549	19,906	18,086	81,866	19.5	20.1	12.8
Los Santos.....	19,498	16,586	72,380	21,486	17,727	70,200	10.2	6.9	3.0
Panamá.....	127,989	118,757	576,645	196,735	178,707	830,278	53.7	50.5	44.0
Veraguas.....	32,468	29,153	151,849	37,557	33,892	173,195	15.7	16.3	14.1

FUENTE: Censos Nacionales de 1980. Cifras Preliminares Revisadas. Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República.

resto con el 47% de las viviendas ocupadas. Cabe hacer notar también que, las ciudades de Panamá y Colón ocuparon el 54.3% de las viviendas urbanas ocupadas.

Ahora bien, si se analiza por el lado cualitativo, entonces el déficit habitacional se hace presente en nuestro País. Este, - según el MIVI (Ministerio de Vivienda), incluye; todas aquellas viviendas que por sus características estructurales son consideradas insatisfactorias e inadecuadas, las necesarias para eliminar el hacinamiento, las necesidades futuras como resultado de la formación de nuevos hogares y la causada por la vejez y deterioro de las viviendas existentes.

De acuerdo al promedio observado de 4.8 personas por vivienda y dado el aumento de 396,714 personas en la población, se requiere la construcción de 82,649 viviendas durante el período, sólo para hacerle frente al incremento demográfico. Por otra parte, la necesidad de reposición de viviendas deterioradas para la década, - según cálculos oficiales se estimaba en 33,700 unidades. Por otro lado, sólo para cubrir las necesidades adicionales surgidas en la década a causa del crecimiento poblacional y de reemplazo, hicieron falta 20 mil viviendas. Si a ello se le añade el déficit de arrastre, se tiene que para 1980 el déficit habitacional se sitúa en el orden de las 185 mil viviendas.

El déficit habitacional oficial se estimó en 185,794 unidades, cuyo desglose se detalla en el cuadro No. 11.

CUADRO No. 11

DEFICIT HABITACIONAL OFICIAL DE LA REPUBLICA

República.....	<u>185,794</u>
Area Urbana.....	59,347
Area Rural.....	126,447
 Región Metropolitana.....	 <u>79,513</u>
Area Urbana.....	48,040
Area Rural.....	31,473
 Resto del País.....	 <u>106,281</u>
Area Urbana.....	11,307
Area Rural.....	94,974

Fuente: Cifras proporcionadas por el Ministerio de
Vivienda.

Dentro del área urbana se hace más notorio el déficit habitacional y sobre todo, en las ciudades principales de Panamá y Colón, en donde un 12%, según estimaciones del MIVI y el MIPPE (Ministerio de Planificación y Política Económica) de las familias no tienen capacidad de pago para optar por una vivienda, siendo el desempleo una de las características más importantes de esta población. Sin embargo, para el área rural el problema deficitario es mayor pero, se presenta más disperso.

La demanda de nuevas construcciones debido al crecimiento poblacional y al reemplazo o reposición de las existentes se incrementa notablemente cada año. Cabe destacar que entre 1960 y 1970 el aumento de la población fue alrededor de 350 mil personas. En base a estas cifras, se estimó oficialmente, que la necesidad habitacional alcanzó unas 9,415 unidades anuales en 1971, aumentándose en alrededor de 11,704 en 1980.

La estimación de las necesidades adicionales de vivienda en la República, para los años 1971, y 1980 se puede observar en el cuadro No. 12 (Véase cuadro No. 13 y gráfica No. 2, para resumen).

CUADRO No. 12

ESTIMACION DE LAS NECESIDADES ADICIONALES DE VIVIENDA EN LA REPUBLICA. AÑOS: 1971-1980.

AÑOS	TOTAL	NUEVOS HOGARES	REPOSICION
1971	9,415	6,603	2,812
1972	9,641	6,779	2,862
1973	9,878	6,963	2,915
1974	10,117	7,150	2,967
1975	10,363	7,342	3,021
1976	10,619	7,541	3,078
1977	10,880	7,745	3,135
1978	11,144	7,953	3,191
1979	11,417	8,170	3,247
1980	<u>11,704</u>	<u>8,394</u>	<u>3,310</u>

FUENTE: Ministerio de Vivienda.

CUADRO No. 13**DISTRIBUCION DEL DEFICIT HABITACIONAL EN LA REPUBLICA,
POR PROVINCIA Y AÑOS .**

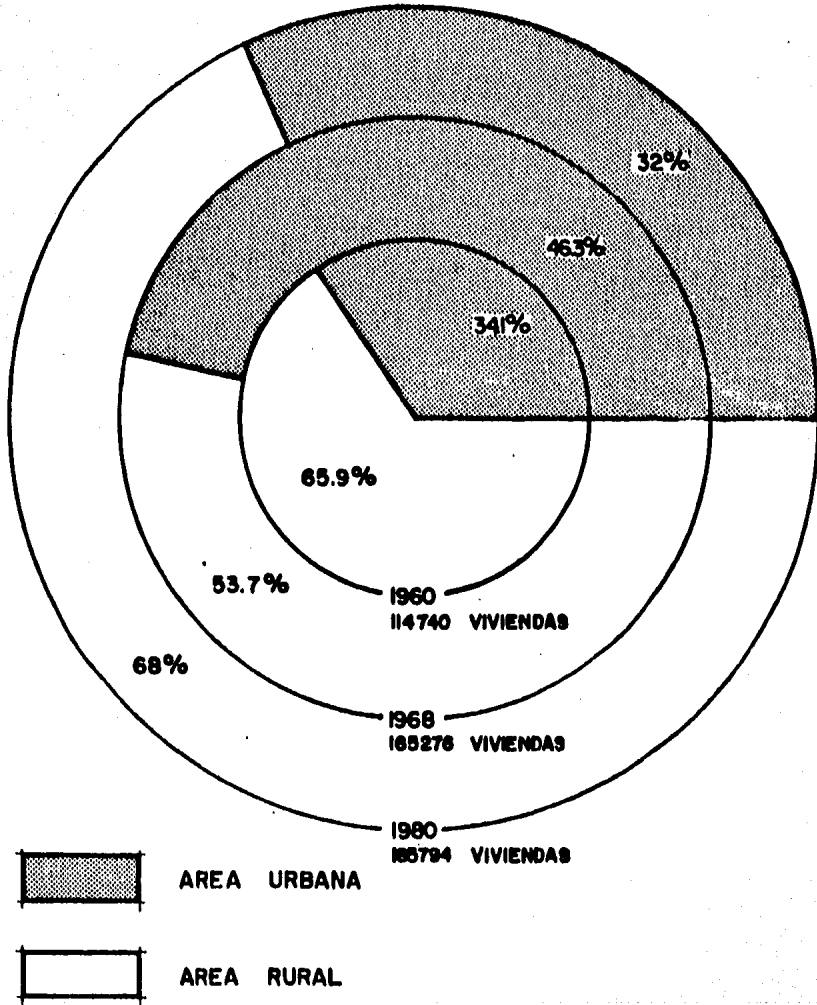
PROVINCIAS	AÑOS			
	1960	1968	1970	1980
Bocas del Toro	138	2,561	4,692	-
Coclé	12,320	16,443	11,431	
Colón	5,084	10,079	22,473	
Chiriquí	15,683	25,473	23,380	
Darién	124	1,207	3,633	
Herrera	9,065	11,288	6,844	
Los Santos	10,304	13,084	4,975	
Panamá	40,211	58,406	62,871	
Veraguas	21,811	26,735	23,686	
TOTAL EN LA REPUBLICA	114,740	165,276	164,185	185,749

NOTA: No se pudo obtener la distribución por provincia del déficit habitacional para el año 1980.

GRAFICA N° 2

COMPARACION DEL DEFICIT DE VIVIENDA POR AREA

AÑOS : 1960-1968-1980



**EL ESTADO PANAMEÑO Y SU INTERVENCIÓN
EN LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA -
VIVIENDA.**

CAPITULO III
EPOCA ANTERIOR A LA REVOLUCION DE OCTUBRE DE 1968.

3.1.- EL MOVIMIENTO INQUILINARIO DE 1925, SU REPERCUSION SOCIAL Y POLITICA.

A.- La Ruta de Tránsito:

La importancia histórica, geográfica y comercial inherente a las ciudades de Panamá y Colón, obedece a una condición particular de la cual ambas aprovecharon y aprovechan: la de ser ciudades de Tránsito. De allí que, éstas fuesen siempre campo fértil para la siembra de casas de inquilinato; a este respecto Tomlinson dice:

"Siendo estos lugares, únicos, en los cuales se mantenía cierto movimiento comercial, era lógico que se agrupara en torno a estas ciudades toda la población y se enclavaran en ellas todas las propiedades que necesitaban construirse para alojar a sus moradores". 20/

Pero, el problema inquilinario no era todavía un problema. Era apenas un embrión que la situación caótica del Istmo, producto de una estrecha ligazón con Colombia, impedía desarrollarse. Sin embargo, en el año de 1850, con la construcción del Primer Ferrocarril Transístmico, aparecen los primeros "bodegones"* y con ellos los perfiles del problema. Estos logran contornos definidos con el inicio de los trabajos del Canal, por los Franceses.

"Con el arribo a nuestras tierras de legiones de técnicos, empleados, comerciantes y trabajadores en general, que vienen a trabajar en la obra canaladera, los capitalistas se aprestan a construir casonas con multitud de cuartos de alquiler para darlas en arrendamiento a la masa de hombres y mujeres que llegaban" 21/

El arrendamiento se daba en las circunstancias más deplorables para el arrendatario. Sus demandas ante el capitalista no pueden ser reforzadas con normas legales, pues no existía una legislación, todavía, sobre el asunto. De allí que se vea compulsado a aceptar la "vivienda" con los numerosos inconvenientes a ella adheridos.

B.- Las Causas:

El Problema Inquilinario en la década de los veinte no fue un problema exclusivo de nuestro país; ya sus inicios se hacían sentir por otros lares, ésto hacía tambalear la estructura socio-económica de países como Chile (Antofagasta, Valparaíso y Santiago); España (Madrid y Bilbao) y México. Y tanto en aquellos países

20/ Tomlinson H., Everardo E.; El Contrato de Arrendamiento de Fincas Urbanas. Trabajo de Graduación, Universidad, 1959, pp.7

21/ Op. cit. pp. 7.

* Casas de Inquilinato.

como en el nuestro, el problema presentaba su eterna característica: Altos costos de arrendamiento por míseras habitaciones. En relación con ésto, un artículo del periódico chileno, "El Mercurio" de marzo de 1925, promulgaba:

"Se edifica muy poco para la clase obrera y para la clase media de empleados que es la que más sufre con el elevado alquiler de habitaciones deficientes en cuanto a higiene y comodidad"^{22/}

Pero la situación de los inquilinos de esos países palidecía ante la situación que confrontaban, por esa misma época, los inquilinos Istmeños. A estos últimos, la situación se les tornó crítica al llegar el año de 1925. En este año se pone en vigencia una Ley destinada a hacer reformas y adiciones profundas al Código Fiscal. La misma, entre otras cosas, disponía gravar la propiedad -- urbana en un cinco por mil (5 X 1000), sobre el valor catastral de la propiedad, en vez del impuesto del 2% sobre la renta bruta -- anual, que se cobraba en aquel entonces.

Los arrendadores alzaron, inmediatamente su voz de protesta; ya que ésto les produciría una merma, inevitable, en sus ingresos.

Para impedir aquello era necesario tomar una decisión, y fue tomada. La de siempre, la tradicional e inhumana: hacer recaer el nuevo impuesto sobre la masa de inquilinos pobres y crear así, una situación conflictiva que hiciera ver o notar ante las autoridades la no-viabilidad de aquella Ley.

Ante esta situación, para la cual no se vislumbraba solución y que tornaba alarmante, la Liga de Inquilinos levantó su bandera en defensa de sus derechos y de sus vidas.

Es necesario aclarar que la Liga de Inquilinos, no era un grupo improvisado. Era una especie de Departamento del Sindicato General de Trabajadores (S.G.T.), organismo que se estructuró a fines de 1924 y que contaba con casi cuatro mil miembros.

Esta Liga de Inquilinos enfrentó un sinnúmero de dificultades y así, ni el derecho libre de reunión establecido por la Constitución, ni los previos avisos a las autoridades competentes antes de realizar cada sesión, pudieron mediatizar las dificultades, que, desde sus comienzos; como ya se dijo, encontraron las reuniones inquilinarias.

Pero, los obstáculos no se circunscribieron sólo a las reuniones; tuvo implicaciones políticas e intelectuales, así se dieron las deportaciones y las persecuciones de carácter ideológico. Se dió, además; el escogimiento, arbitrario por parte del alcalde de ese período, de los miembros representantes de los Inquilinos -

^{22/} Tomado de la columna "La Opinión Ajena", Diario "El Tiempo", -- 9 de marzo de 1925, pp.4.

para integrar una Junta Mixta de Arrendadores y Arrendatarios que iba a estudiar y a resolver el problema Inquilinario.

C.- Los Hechos:

El 10 de octubre de 1925, al igual que otros memorables días de la historia Patria, dejó sus huellas profundas dentro del acontecer histórico panameño. Pues; en horas de la mañana de aquel día, aparecieron en la ciudad cartelones que contenían la siguiente - prevención alcaldicia:

PREVENCIÓN

"Se hace saber al público que está prohibido formar reuniones o procesiones en las calles o plazas públicas sin licencia escrita del suscrito. Los actos en contrario serán considerados como desobediencia a la autoridad tendientes a turbar el orden público y reprimidos por la Policía, haciendo para ello uso de la fuerza si fuera necesario. A los que forman, promuevan o inicien tales actos o participen en ellos en cualquiera forma se les aplicarán las sanciones de la Ley. El alcalde." 23/

Esta prevención era el primer síntoma o indicio de que se iba a tratar de impedir, en toda forma y por todos los medios, la reunión inquilinaria proyectada por la noche de 10 de octubre.

Los inquilinos no se habían dejado intimidar; estaban convencidos de que, todas sus actuaciones estaban dentro la Ley. De esta manera y con el asentimiento del Ejecutivo lanzaron un aviso, -- un llamado a todo el elemento inquilinario de la ciudad, afiliado o no-afiliado y sin distinción de sexo. Su texto era el siguiente:

SI HAY MITIN

"La Liga de Inquilinos, invitamos en nuestros nombres propios a los compañeros, hombres y mujeres, al mitin que por iniciativa nuestra, se celebrará esta noche a las 8 en el Parque de Santa Ana. Acudid todos si tenéis el valor necesario para ejercer el derecho constitucional de reunión libre". 24/

La represión no se hizo esperar; en la noche de los sucesos, hubo heridos de todos los tipos y la lista se dió a conocer en el periódico.

23/ Tomado de El Tiempo, 10 de octubre de 1925 pp. 4.

24/ Tomado de El Sumario en Averiguación de los Hechos Acontecidos el 10 de octubre de 1925. Archivos Nacionales, Juzgado Superior de la República, Panamá, Rep. de Panamá, pp. 593.

En síntesis, el saldo trágico del 10 de octubre fue de cuatro muertos y muchos heridos, pero el saldo iba a ser más extenso con la intervención "gringa".

CH.- La intervención Estadounidense:

Después de los hechos del Sábado 10, el Gobierno estaba débil, sin fuerzas, para enfrentarse a un pueblo que estaba dispuesto a luchar por sus derechos y también por sus muertos.

El Gobierno vislumbró el peligro, y al verse impotente invocó, para humillación perenne, el vergonzoso Artículo 136 de la Constitución Política de 1904, cuyo texto decía:

ARTICULO 136

"El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, en cualquier punto de la República de Panamá, para restablecer la Paz Pública y el orden constitucional, si hubiera sido turbado, en el caso de que por virtud de Tratado Público aquella Nación asumiere, o hubiere asumido, la obligación de garantizar la Independencia y Soberanía de la República". 25/

Y la intervención se consumó; hubo detenidos, heridos hombres, mujeres y niños menores de 10 años; algunas libertades suspendidas y lo peor de todo; más muertos. El día 14 de octubre salieron las tropas dejando atrás sus huellas de crueldad.

Pero no conforme con lo sucedido, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Istmo, en aquella época, envía al encargado de negocios y representante del gobernador de los E.U. en Panamá, una carta en la cual agradece en nombre del Gobierno la intervención de las tropas "gringas" en Panamá a raíz de los incidentes de 1925. El texto de la carta era el siguiente:

S.P. No. 2644 Panamá, Octubre. 30 de 1925.

"Señor Encargado de negocios:

Cumpliendo instrucciones de mi gobierno, tengo el honor de expresar a vuestra señoría y por su conducto al gobernador de la Zona del Canal y al comandante General del Departamento del canal de Panamá, nuestro agradecimiento por la cooperación eficaz prestada por las fuerzas militares de los Estados Unidos para mantener el orden en la ciudad de Panamá durante los disturbios ocurridos en el presente mes.

25/ Constitución Política de la República de Panamá, 1904, pp. 34.

Ha sido particularmente grato para el poder ejecutivo apreciar la buena voluntad con que nuestra Señoría y los altos funcionarios antes mencionados, atendieron la solicitud del Gobierno de Panamá, impuesta por circunstancias muy graves y urgentes.

En especial, deseo dejar constancia de la manera atinada y correcta con que el señor General Charles H. Martín, su Estado Mayor y los Oficiales e individuos de tropa cumplieron la delicada misión que les fue encomendada, así como la excelente armonía que reinó entre ellos y las autoridades locales, durante el tiempo en que las fuerzas permanecieron en la ciudad.

Aprovecho esta oportunidad para reiterar a vuestra Señoría las seguridades de mi alta consideración y aprecio.

H.F. ALFARO^{26/}

Se cerraba así un capítulo ignominioso de nuestra Historia-- Patria y una jornada denigrante en el Movimiento Inquilinario. Porque la Intervención fue la secuela directa de las actuaciones de un Gobierno al que le faltó inteligencia y tacto en la comprensión y búsqueda de soluciones justas al problema inquilinario. El gobierno panameño fue el único responsable de aquella intervención en en nuestro territorio. Fue el responsable porque careció, como dijo el Dr. Solís, en su Alegato en defensa de uno de los detenidos inquilinarios:

"De coraje y nervio suficiente para mantener sin auxilio extraño y sin oprimir al pueblo el poder que la ley y el voto depositaron en sus manos".^{27/}

Y finalmente, fue él el responsable de que las tropas "gringas" no sólo violaran el territorio patrio sino de que asesinaran a nuestra población.

^{26/} Cuevas, Alexander. El Movimiento Inquilinario de 1925. Ediciones de la Revista Tareas. Panamá, octubre de 1975.- Contraportada.

^{27/} En el Sumario, pp. 647.

3.2.- INSTITUCIONES PUBLICAS RELACIONADAS CON LA VIVIENDA

Para orientar e implementar su política de vivienda, el Estado ha creado o promovido la creación de varios organismos. Algunos de éstos tienen responsabilidad directa con el problema habitacional, mientras que otros, por sus funciones, tienen relación indirecta, pero estrecha con la provisión del bien social a diversos sectores de la población. Entre estos organismos se destacan: El Instituto de Vivienda y Urbanismo, el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, el Instituto de Fomento Económico, la Caja de Seguro Social, la Caja de Ahorros, el Banco Nacional de Panamá, la Dirección General de Planificación y Administración y la Reforma Agraria. También existe la Fundación Panameña de la Vivienda Cooperativa, entidad de reciente creación y de carácter particular promovida por el Estado.

Además de estas entidades, los gobiernos municipales tienen ingerencia sobre el problema de la vivienda.

En realidad, la intervención del Estado Panameño en la búsqueda de solución al problema habitacional, se inicia a partir del año 1932; es decir, después de los movimientos inquilinarios de 1925.

La intervención se inicia con la creación de las Juntas de Inquilinato mediante la Ley No. 18 de 1932; cuyo propósito era el de atender el problema inquilinario de Panamá. Esta legislación fue revisada con nuevas disposiciones en los años 1934, 1935, 1942, 1945, 1954, 1959 y 1961. El objetivo de la Ley va dirigido a regular los contratos de arrendamiento para casas de inquilinato, así como establecer normas legales para las relaciones entre arrendador y arrendatario. Las disposiciones de esta Ley son aplicadas a casas ubicadas en ciudades de más de 35,000 habitantes.

Como ejemplo, presentamos una disposición de la aludida Ley; que dice: "Las casas deberán tener baños o servicios sanitarios comunes para dos o más arrendatarios, y ser destinados a servir de habitación a inquilinos pobres. Se exceptúan los hoteles, pensiones y establecimientos similares". 28/

De hecho, esta Ley tiene vigencia en las ciudades de Panamá y Colón y en algunos corregimientos aledaños a la Ciudad Capital.

La participación del Sector Público en actividades de vivienda se ha concentrado en la formulación de ciertos aspectos de política de vivienda y al desarrollo de programas y proyectos; principalmente, en las zonas urbanas tratando de superar el problema -

28/ Artículo 2o. de la Ley 36 de 1959, según enmienda.

de las "barriadas de emergencia".

Desde 1949 hasta 1961, el Sector Público tuvo pocas iniciativas en el campo de la vivienda. Su participación se limitó a la construcción de un pequeño número de unidades, el financiamiento de ciertas urbanizaciones y a la provisión de algunos servicios básicos. A partir de 1961, empieza a notarse la tendencia del Gobierno a incrementar su participación en este campo a través del Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU), que es la entidad pública rectora del desarrollo de la vivienda en Panamá en esta época.

A.- El Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU):

Esta institución es creada en 1958, mediante la Ley No. 17 - de 29 de enero. En acatamiento a la Ley que establece su creación, el IVU tenía como sus principales funciones, las de planeamiento físico y las de fomento o promoción de la vivienda popular.

El Capítulo I, de la Ley sobre Finalidades y Atribuciones, - le asignaba las siguientes funciones específicas:

.- Proporcionar a las familias panameñas que carezcan de alojamiento adecuado y de los medios necesarios para obtenerlos, las Unidades de Vivienda necesarias que garanticen las comodidades indispensables al desarrollo y conservación de la salud física y mental de sus habitantes. De manera especial, deberá atenderse el problema de las familias de más bajos recursos, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

.- Dirigir sus actividades hacia la obtención de un mayor bienestar económico y social, procurando a la familia panameña una vivienda mejor y formulando planes que sirvan de base al Estado para orientar, fomentar y regular en forma coordinada y eficaz el desarrollo físico e integral del país de acuerdo con sus necesidades y recursos humanos, naturales y económicas.

.- Coordinar de manera adecuada el desarrollo de programas y actividades en sus etapas de investigación, de planeamiento y ejecución así como las labores educativas asistenciales que sean necesarias.

.- Promover el planeamiento y desarrollo ordenado de las áreas urbanas y centros poblados, y formular planes de invasión en obras de uso público, con el propósito de provocar un mejor uso de la tierra, la localización adecuada de áreas públicas para servicios comunales y otros fines y el establecimiento de sistemas funcionales de vías de comunicación.

.- Estimular, promover y efectuar estudios e investigaciones sobre todos los aspectos de vivienda y planeamiento, a fin de indicar la orientación conveniente para el País en estos campos.

.- Asesorar a los organismos del Estado y demás instituciones públicas y coordinar las iniciativas públicas y privadas en asuntos de vivienda, urbanización y planeamiento.

.- Integrar sus planes y estudios con los programas nacionales de desarrollo económico y social, sometiéndolos a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Tesoro en sus aspectos respectivos.

El IVU como entidad autónoma fue, básicamente el único organismo público que participó directamente en la construcción de viviendas. Con los recursos a su disposición, el IVU:

.- Otorgó préstamos directos a familias de recursos limitados para la construcción, rehabilitación o ampliación de sus viviendas;

.- Participó en el financiamiento o concedió préstamos para la edificación de viviendas baratas a cooperativas o asociaciones de construcción legalmente constituidas que trabajan con una base no lucrativa; y

.- Otorgó préstamos hipotecarios a entidades públicas o privadas que proyectasen la construcción de viviendas en serie para la venta, siempre que fuesen de tipo residencial y cuyo costo unitario no fuera mayor de B/7,500.00

En este último caso se requería que:

.- La empresa fuera dueña de las tierras y éstas constituyeran primera hipoteca como garantía.

.- El contrato de préstamo establece un interés no menor de 5%; y

.- La empresa se comprometía a no vender las casas que construyeran a personas que ya poseían residencias.

Logros y Problemas:

Desde su fundación (1958) hasta 1968, el IVU construyó un total de 9,105 unidades de vivienda, según lo demuestra el cuadro No. 14. Además de la construcción de viviendas, efectuó préstamos-

a familias de bajos ingresos para la construcción o mejoramiento - de sus vecindades; en total fueron 798 los préstamos concedidos. - También, distribuyó lotes de terrenos con servicios por un valor - de 8/570,100 (progr. IVU - AID). Además, contrató un empréstito - de 3.5 millones para estimular a las cooperativas de viviendas.

Cabe hacer notar que, las fuentes de financiamiento del IVU - fueron tanto internas como externas, así lo representa el cuadro - antes mencionado, pero con una mayor participación de las fuentes - internacionales (BID, AID y Punto Cuatro).

CUADRO No. 14

**COSTO TOTAL DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL
IVU, SEGUN FUENTES DE FINANCIAMIENTO - POR AÑO.**

AÑOS	Unidades de viviendas	COSTOS (Miles de Balboas)		
		Total	Interno 1/	Externo 2/
<u>TOTAL</u>	<u>9,105</u>	<u>21,649</u>	<u>10,472</u>	<u>11,177</u>
1958-1963	2,609	7,909	5,330	2,579
1964	1,903	4,932	2,204	2,728
1965	488	1,327	428	899
1966	1,052	3,331	1,856	1,975
1967	1,527	1,838	248	1,590
1968	1,526	1,812	406	1,406

* Datos para enero a diciembre de cada año.

1/ Se refiere a financiamiento de fuentes internas (Presupuesto - corriente, bonos y préstamos locales).

2/ Se refiere a financiamiento con préstamos externos (BID AID, - etc.).

FUENTE: Dirección General de Planificación y Administración, 1968, en base a datos suministrados por el IVU.

A fines de 1964 la situación financiera del IVU era extremadamente difícil, sus ingresos ordinarios* escasamente alcanzaban para sus gastos de operación; el crédito externo le era sumamente limitado y su capacidad legal de endeudamiento estaba por agotarse. Esta situación no permitió que la Institución emprendiera, de inmediato nuevos proyectos de gran magnitud y se afectó seriamente la producción de viviendas en 1965 y 1966. Durante 1964, se terminó la construcción de 1,903 unidades de vivienda a un costo de B/ 4.9 millones, mientras que en 1965 la producción bajó a 488 unidades, correspondientes a proyectos que ya estaban en marcha con una inversión de B/1.3 millones, financiados, principalmente, con remanentes de préstamos del AID.

Para afrontar el problema financiero del IVU, en 1965 se procedió a realizar reformas administrativas dirigidas a restringir los gastos de consumo y liberar recursos ordinarios para canalizarlos hacia proyectos de inversión. Se define, además; un nuevo programa para la construcción de 6,000 viviendas en 3 años y se iniciaron trámites para ampliar la capacidad legal de endeudamiento, de manera que se pudiera obtener financiamiento adicional con organismos internacionales.

En febrero de 1966, se contrata un nuevo préstamo con el BID por B/9.0 millones, para el programa antes mencionado. Al parecer, éste no tuvo impacto significativo en la producción de viviendas ese año.

En 1966 fueron terminadas un total de 1,502 viviendas que correspondían a proyectos que ya estaban en ejecución al comenzar el año y que fueron financiados por el IVU, con préstamos de bancos locales y la venta de bonos nacionales. El componente externo provino, básicamente de un préstamo con la AID a través de la Caja de Ahorros.

En Julio de 1966 se contrató con la AID otro préstamo por la suma de B/3.0 millones para un programa de urgencia que comprendía la distribución de 4000 lotes de terrenos con servicios mínimos de urbanización y préstamos en efectivo o en materiales para mejorar o construir nuevas viviendas. Bajo las condiciones de este préstamo, la Institución podría construir facilidades comunales, es decir equipamiento urbano, tales como: escuelas primarias y secundarias, centros de salud y además; centros de producción de materia

* Llamamos ingresos ordinarios a aquellos que son asignados a una institución estatal, vía presupuesto nacional o por la colocación de bonos nacionales en el mercado.

les para la construcción.

Los créditos obtenidos del BID y de la AID, permitieron iniciar en 1967 los dos programas descritos antes y que comprendieron una inversión total de B/ 16.5 millones. Esto aceleró la producción de viviendas por el sector público, ya que se logró terminar la construcción de 1,527 nuevas viviendas a un costo de B/1.84 millones (Programas IVU - BID y AID).

A pesar de los impactos de los eventos políticos de 1967, -- durante el año de 1968, el IVU logró mantener un ritmo de construcción de viviendas similar al del año anterior. Así, durante ese año terminó, aproximadamente, 1,526 nuevas unidades de vivienda a un costo de B/1.8 millones y dejó en proceso de construcción unas 972 viviendas a un costo estimado de B/1.6 millones.

En cuanto a la vivienda cooperativa, se dijo que el IVU con un préstamo de la AID por la suma de B/3.5 millones, promovió la creación de la Fundación Panameña de Cooperativas de Viviendas (FUNDAVICO). Esta fundación recibió la totalidad del préstamo citado para ayudar a financiar proyectos de viviendas mediante el esfuerzo cooperativo. El préstamo era pagadero en 40 años con un período de gracia por los primeros 10 años, durante los cuales debería pagarse, sólo, interés a razón de 1%. A partir del undécimo año, los pagos cubrirían intereses a razón de 2.5 anual hasta completarse la amortización total del préstamo.

El costo total del programa que desarrollara FUNDAVICO ascendía a B/4.5 millones y debía completarse en un período de dos años y medio, o sea, desde septiembre de 1967 hasta mediados de 1970. El programa comprendía la construcción de 1,300 viviendas en las áreas urbanas a un costo fluctuante entre B/2,500 y B/6,000 y 100 unidades en áreas rurales a un costo que fluctuaba entre los B/300 y B/1,000 por unidad.

El progreso de los programas de FUNDAVICO fue lento debido, según se adujo, al requisito de publicar invitaciones a firmas estadounidenses, para el envío de propuestas y al trámite burocrático de las agencias involucradas. En cuanto al programa del área rural, su progreso fué más lento aún, debido al impedimento legal que exigía la titulación de los lotes en que se debían construir las viviendas. Este problema comenzó a solucionarse con la aprobación del Decreto de Gabinete No. 79, que modifica los Artículos del Código Fiscal relativos a la adjudicación de tierras a los Municipios 29/. Sin embargo, se dieron mayores atrasos debido a que-

29/ Decreto de Gabinete No. 79, del 8 de diciembre de 1968.

el proceso de titulación de tierras en los proyectos rurales fue - largo, difícil y costoso.

Grupos Beneficiados con los Programas del IVU:

No se dispone de datos completos sobre la distribución por - escalas de ingresos, de los grupos familiares beneficiados con las viviendas adjudicadas por el IVU. Sin embargo, datos sobre el pri - mer programa IVU-BID señalan que el promedio de los ingresos de - las familias beneficiadas fue de B/329.00 mensuales. Esta suma es - tá muy por encima de la cifra tope estimada para familias de bajos ingresos mensuales que según una encuesta sobre condiciones de vi - da, realizada por la Dirección de Estadística y Censo en 1968, - equivale a B/150.00. Si se toma este caso como muestra representa - tiva de todos los programas del IVU, se puede inferir que, en tér - minos generales, la producción de viviendas lograda hasta 1964 no - había beneficiado en la medida de lo deseable a las familias de - más bajos ingresos que son las más necesitadas de este tipo de ayu - da.

Aunque no es posible asegurar totalmente la certeza y vali - dez de esta conclusión, para evitar confusiones, el IVU redefinió - su política para dirigir sus programas a los grupos familiares cu - yos ingresos no superaran los B/250.000 mensuales. Así por ejemplo, de los proyectos que estaban en ejecución del segundo programa - IVU-BID (1966-1969) fue dirigido a familias cuyos ingresos fluctua - ban entre B/125.00 y B/250.00 mensuales de acuerdo con la propues - ta de reformulación aprobada por el BID. Por otro lado, el progra - ma de urgencia IVU-AID, fue dirigido a familias con ingresos infe - riores y B/80.00 mensuales. Cabe destacar que, los grupos familia - res de ingresos entre B/80.00 y B/125.00 mensuales quedaron sin - atenderse.

B.- La Caja de Seguro Social (CSS);

Creada por la Ley 23 de 1941, que fue subrogada por la Ley - 134 de 1943. La CSS es una entidad de derecho público, autónoma y - con personería jurídica, patrimonio propio y fondos separados e in - dependientes de la administración pública.

Considerando que la función principal de esta Institución no - está directamente relacionada con la vivienda, sus actividades en - este campo representan una valiosa contribución para la solución - del problema habitacional de la población panameña.

En este sentido, La Caja de Seguro Social, en el período -

tratado; ha llevado a cabo las siguientes funciones o actividades:

- Préstamos hipotecarios a asegurados con un interés del 7% anual, un plazo máximo de 25 años y con seguro colectivo que garantiza la construcción de la vivienda propia. El monto de estos préstamos no puede exceder de 80% (ciudades de Panamá, Colón y David) y el 70% (resto del País) del valor total de la propiedad (construcción y costos del terreno), pero en ningún caso la cantidad debe sobrepasar los B/30,000.00

- Préstamos hipotecarios para edificios comerciales o residenciales de renta, los cuales son gravados con un interés del 7% o 8% anual y un plazo nominal de 5 años prorrogables, sin pasar nunca de los 20 años. Su monto no puede exceder, tampoco, del 70% del avalúo total de la propiedad.

Durante los años 1960 a 1968, la CSS ha concedido a sus asegurados, 1,429 préstamos por un monto de B/17.3 millones, destinados a la construcción o adquisición de viviendas. Esta cantidad equivale al 55.2% del valor total de los créditos otorgados por ese organismo en el período mencionado. El valor promedio de los préstamos para vivienda fluctuaron entre B/10,800.00 en 1960 y en 1967 B/13,200.00. El valor promedio para el total de los créditos para la vivienda concedidos en el período hasta 1968 ascendió a B/12,000.00. Estos datos indican, claramente que las familias beneficiadas corresponden, principalmente, a los grupos de ingresos medios y altos. (Ver cuadro No. 15).

CUADRO No. 15

NUMERO Y MONTO DE LOS PRESTAMOS PARA VIVIENDA PROPIA Y
COMERCIALES CONCEDIDOS POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, -
AÑOS 1960-1968

AÑO	T O T A L		VIVIENDA PROPIA		COMERCIALES (1)	
	Número	Monto (En Balboas)	Número	Monto (En Balboas)	Número	Monto (en Ba- boas).
<u>TOTAL</u>	<u>1,846</u>	<u>31,309.8</u>	<u>1,429</u>	<u>17,279.5</u>	<u>417</u>	<u>14,429.3</u>
1960	178	3,705.9	71	765.4	107	2,940.5
1961	134	1,873.2	94	950.8	40	922.5
1962	157	2,315.8	121	1,306.9	36	918.8
1963	262	6,353.3	204	2,542.9	58	3,810.3
1964	241	3,253.9	221	2,590.8	20	663.2
1965	280	4,342.3	237	2,900.8	43	1,441.6
1966	339	6,191.9	265	3,359.2	74	2,832.8
1967	198	2,942.0	160	2,121.1	38	820.9
1968 ^{2/}	57	730.5	56	651.6	1	78.9

(1) Excluye los préstamos especiales escuelas, notales, bonos, -
etc.).

^{2/} Cifras preliminares.

FUENTE: Caja de Seguro Social, julio 1968.

C.- Caja de Ahorros (CA);

Esta institución del Estado fue creada por el Decreto Ley - No. 54 de 1934. En lo referente al financiamiento de viviendas, la Caja de Ahorros, para el período en cuestión, llevó a cabo las siguientes actividades:

.- Préstamos hipotecarios para vivienda residencial con un interés anual de 9% sobre el saldo y un plazo de amortización de cinco (5) años prorrogables una sola vez a quince (15) años, su monto no puede exceder el 80% del avalúo de la propiedad. Se excluyen de esta nómina general, los préstamos hipotecarios sobre viviendas de un valor no mayor de B/15,000.00, incluyendo casa y terreno; el monto máximo del crédito en estos casos es hasta el 90% del avalúo de las propiedades que los garantiza.

.- Préstamos hipotecarios para vivienda comercial con un interés de 9% y un plazo de amortización de cinco (5) años prorrogables una sola vez a diez años (10); su monto no puede exceder el 66% del avalúo de la propiedad.

Durante los años 1960 a 1962, esta institución otorgó al Sector Privado, crédito por unos B/ 47.4 millones para el financiamiento de la vivienda. El cuadro No. 16 demuestra la evaluación de estos créditos.

CUADRO No. 16

NUMERO Y VALOR DE LOS PRESTAMOS PARA VIVIENDA EFECTUADOS POR LA CAJA DE AHORROS, AÑOS 1960-1968

A Ñ O	Número de Préstamos Efectuados	Valor de los Préstamos Efectuados - (millones de B/.)
1960	474	7.6
1961	480	2.2
1962	771	3.7
1963	1,057	5.8
1964	1,090	5.6
1965	885	5.2
1966	1,302	7.3
1967	1,755	9.5
1968	2,432	5.5
TOTAL	10,246	52.4

FUENTE: Informe de la Caja de Ahorros, año 1968.

Puede apreciarse en el cuadro anterior que, los préstamos -- para fines residenciales concedidos por la Caja de Ahorros, aumentaron de un nivel de B/ 2.6 millones en 1960 a B/9.5 millones en 1967, incluyendo un programa realizado con asistencia financiera de la AID. Las cifras para 1968, nos indican que los préstamos para vivienda efectuados, bajaron un tanto con respecto al año anterior, o sea a B/5.5 millones. En cambio, el número de préstamos efectuados ascendió a 2,432 o sea 677 más que el año anterior. Del mismo cuadro se deduce que el promedio de los préstamos otorgados por dicha Institución en el período en consideración es de alrededor de B/7,500.00. Sin embargo, con el período de amortización para estos créditos es de 5 años, prorrogables una sola vez hasta 10 años, estos promedios son indicativos de que los esfuerzos de la Caja de ahorros han sido dirigidos a atender necesidades de familias de ingresos medios y altos.

CH.- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas:

Esta institución fue creada mediante la Ley No. 50 de 31 de enero de 1963, reformada mediante el Decreto de Gabinete No. 87 -- de 23 de diciembre de 1968. Su responsabilidad primaria es la de establecer u operar un sistema de seguros de hipotecas y promover la creación y funcionamiento de asociaciones de ahorros y préstamos de carácter mutualista para la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda.

Para ayudar al financiamiento de la adquisición de casas nuevas y las construcción de las viviendas familiares de tipo económico, incluyendo edificaciones de condominios y apartamentos, el Instituto tiene autorización legal para:

"Contratar empréstitos y celebrar contratos con cualquier organización e institución de crédito o financiera nacional o extranjera....." 30/

Las asociaciones de ahorros y préstamos constituidas por autorización del I.F.H.A. "invertirán sus activos en préstamos hipotecarios para la adquisición, construcción, terminación o ampliación de viviendas"..... 31/ . Los préstamos hipotecarios para vivienda que hagan las asociaciones o "entidades aprobadas" contendrán las siguientes condiciones principales, según el reglamento vigente:

-- plazo	: 30 años
intereses	: 9% anual
cantidad máxima	: B/16,000.00 ó 90% -

30/Ley No. 80 de 31 de enero de 1963

31/Ibid.

del valor de avalúo de la vivienda; la que sea menor.

El patrimonio autorizado del Instituto ascendió a B/5,000.000 que fueron aportados, en calidad de préstamo, por la Nación mediante la emisión de bonos. Además, el Estado le concedió al Instituto un subsidio por B/200.000 que deberá ser reintegrado al Tesoro - en un plazo máximo de 20 años.

El 12 de septiembre de 1966, I.F.H.A. obtuvo un préstamo de la AID como capital semilla por B/2.1 millones. Esta suma aunada a los recursos del Instituto, aseguraron una base de B/3.0 millones para que la entidad pueda desempeñarse con mayor efectividad en el desarrollo de sus funciones.

Hasta fines de 1968, el IFHA había propiciado la creación - de tres asociaciones de ahorros y préstamos para la vivienda y tenía en proceso una cuarta de estas entidades. Las asociaciones que fueron creadas son las siguientes: La Primera Asociación de Ahorro y Préstamos para la Vivienda, La Inversionista y La Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. La entidad bajo estudio era la Asociación Central de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.

A fines de 1968, la Institución, a través de las asociaciones de ahorro y préstamos, había logrado el financiamiento de 224-viviendas mediante préstamos hipotecarios por B/2.0 millones provenientes de los ahorros captados por dichas asociaciones, los cuales ascendían a B/2.0 millones a la fecha antes indicada.

D.- Banco Nacional:

Esta entidad pública, que al presente constituye el principal organismo bancario del Estado, se creó en 1904 mediante la Ley 73 de ese año. En lo que respecta a la vivienda, los préstamos hipotecarios de dicho banco tienen las siguientes características:

- monto máximo ; 60% del valor de avalúo de la propiedad.
- tasa de interés ; 6%
- período de amortización ; 10 años prorrogables si el deudor está al día en el pago de intereses.
- monto mínimo de amortización ; 5% anual del monto original del préstamo.

Este organismo ha otorgado un sinnúmero de préstamos hipotecarios destinados a financiar construcciones residenciales para familias de altos ingresos, incluyendo edificios de apartamentos. La vivienda económica, la destinada a familias de limitados recursos, ha estado fuera del campo crediticio del Banco Nacional.

Los préstamos hipotecarios para viviendas realizados por esta institución, alcanzaron su más alto nivel en 1965, cuando ascendieron a B/14.2 millones. Al año siguiente, es decir; en 1966, los préstamos se redujeron considerablemente y alcanzaron un valor de B/ 4.2 millones. En 1967 ocurre una leve recuperación al aumentar el valor de los préstamos a B/5.2 millones, pero en 1968, el nivel desciende, nuevamente, a B/ 4.1 millones.

E.- Instituto de Fomento Económico (IFE):

El IFE fue creado como una institución autónoma del Estado mediante la Ley No. 54 de 22 de agosto de 1953, reformada por la Ley No. 32 del 11 de febrero de 1956. Entre sus dependencias se encontraba el Departamento de Urbanización y Rehabilitación al cual se le asignaron funciones de planificación y las más amplias facultades relacionadas con el problema de la vivienda; éste fue precedido por el Banco de Urbanización y Rehabilitación (BUR) el cual desaparece en 1958 al ser creado el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU).

Dentro de las disposiciones de la Ley, se proveyó para que el IFE, en derecho de su usufructo, pudiese construir en/o arrendar sus terrenos.

Se dijo antes que, a esta Institución se le asignó funciones de organismo planificador y que la Ley le concedió las más amplias facultades, en relación al problema de la vivienda; aquí se mencionarán las siguientes:

- .- Efectuar estudios o investigaciones acerca del problema de la vivienda en el País.

- .- Asesorar a las Municipalidades de la República y a otras entidades públicas en la proyección y ejecución de obras de desarrollo urbano.

- .- Otorgar préstamos directos a personas de bajos ingresos destinados a la construcción o rehabilitación de sus propias viviendas.

- .- Conceder préstamos a cooperativas o asociaciones de construcción para viviendas baratas.

.- Otorgar préstamos a las Municipalidades para la construcción de barrios urbanos destinados a las personas de bajos ingresos.

.- Otorgar préstamos a los dueños de fincas rurales e industriales para la construcción o rehabilitación de habitaciones destinadas exclusivamente a la vivienda de los trabajadores.

.- Construir barrios modelos por cuenta propia para vender - las viviendas a plazos adecuados o para arrendarlas en módicas condiciones a los trabajadores de bajos ingresos.

.- Participar con entidades públicas y privadas en operaciones de financiamiento de lotificaciones urbanas y de construcción de viviendas, conforme a proyectos especiales.

.- Adquirir por compra, permuta, donación o cualquier otro - título legal, las fincas que sean necesarias, bien para urbanizar - o rehabilitar, bien para la construcción de viviendas en lugares - que no requieren rehabilitación. 32/

Hasta diciembre de 1955, el IFE había construído 251 viviendas de hasta tres (3) recámaras, en diferentes zonas de la ciudad-capital. Estas viviendas tenían un valor que fluctuaba entre los tres y siete mil balboas; incluyendo el valor del terreno. Se puede notar, que estas viviendas no eran dirigidas a los sectores de menores ingresos ya que los costos antes mencionados no estaban al alcance, en aquel entonces, para estos sectores.

Por otra parte, esta Institución participó de la adjudicación de unidades de terrenos (lotes) con servicios; así, para la fecha antes indicada, había repartido 112 lotes y otras áreas destinadas a equipamiento urbano. 33/

Después de una solicitud al Gobierno Nacional, la Organización de los Estados Americanos (OEA), en conjunto con el IFE, ofreció su asesoramiento en la preparación de un Plan Regulador de la ciudad capital y otras áreas. Como resultado de las investigaciones y estudios realizados por la OEA; fue entregado un informe intitulado "Planificación Urbana y Regional de Panamá".

En el año de 1954, se llevó a cabo en Panamá el primer proyecto de investigación y experimentación sobre vivienda rural - tropical. Este proyecto sirvió de base para la organización del -

32/IFE, Ley No. 22 de 11 de febrero de 1956.

33/IFE, Informe de su Gerente General á la Honorable Asamblea. Panamá, diciembre 1955.

Programa de Vivienda y Planificación Rural, que tenía como finalidad: "atender las necesidades de crédito de los productores agrícolas para la construcción y mejoramiento de la vivienda rural"^{34/} - estimulando así, el Sistema de Esfuerzo Propio y Ayuda Mutúa, en la construcción de viviendas. El Programa de Vivienda y Planificación Rural, empezó por organizar zonalmente toda la región involucrada para el desarrollo del aludido programa.

En materia del planeamiento rural, el IFE realizó estudios para la creación de colonias agrícolas en diferentes zonas del País, así como estudios para el traslado de diferentes poblaciones, las cuales eran inundadas constantemente con las crecidas de los ríos. Estos estudios no fueron terminados por dicha Institución.

^{34/} IFE, Reglamento para Préstamos y Orientación Técnica de la Vivienda Rural. Panamá 1956.

3.3.- PRINCIPALES PROYECTOS, ACUERDOS, DECRETOS, ACTOS LEGISLATIVOS Y ESTUDIOS RELACIONADOS CON EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

Es importante estudiar de manera global los principales esfuerzos que he podido recopilar y que directa o indirectamente, han sido dirigidos a favor de la vivienda, con el fin de comprender con mayor amplitud su incidencia sobre el problema habitacional.

El interés por promover mejoras en las condiciones de la vivienda, tiene, en Panamá, un largo historial el cual se enumera a continuación:

- 1915 Acuerdo Municipal No. 6 (29 de abril de 1915). Mediante el cual se divide, a la ciudad de Panamá, en cuatro barrios, (San Felipe, Santa Ana, Chorrillo y Calidonia).
- 1925 Movimiento Inquilinario (10 de octubre de 1925). La liga de Inquilinos protesta por el alza de los alquileres y por las condiciones de las viviendas.
- 1928 Ley 47.
Ordenaba "el levantamiento de planes de mejoras y desarrollo futuro de la ciudad de Panamá y de las cabeceras de provincias".
- 1932 Ley 18
Por la cual se crea la Junta de Inquilinato.
- 1934 Se presenta un proyecto de Acuerdo Municipal sobre construcción, donde se establecía, entre otras cosas que las viviendas de caseríos y campos se construyesen tomando en consideración la higiene y salubridad del lugar y el posible desarrollo futuro del mismo.
- 1934 Ley 50
Establece disposiciones inquilinarias.
- 1934 Decreto Ley No. 54
Por el cual se crea la Caja de Ahorros.
- 1935 Ley 8a., de 5 de febrero de 1935.
Establece disposiciones inquilinarias.
- 1935 Ley 28
Reglamenta de las Leyes 50 de 1934 y 8a. de 1935.

- 1938 Acuerdo Municipal No. 32 (13 de agosto de 1938). Por el cual se extiende el Límite del Barrio de Calidonia.
- 1940 El urbanista vienés Karl H. Brunner presenta su informe sobre Desarrollo Urbano y el Plano Regulador de la ciudad de Panamá.
- 1941 Ley 78
Reglamenta las urbanizaciones en todo el País.
1941. La sección de Ingeniería Municipal confeccionó proyectos de "casas típicas para campesinos".
- 1941 Ley 23
Por la cual se crea la Caja de Seguro Social.
- 1942 Decreto Ley No. 43 (1 de diciembre de 1942) Establece disposiciones inquilinarias.
- 1944 Decreto Ley No. 54 (22 de agosto de 1944) Mediante el cual se crea el Banco de Urbanización y Rehabilitación.
- 1944 Es preparado un Proyecto de Código o Reglamento de Construcciones, en donde se establece el tamaño mínimo de las habitaciones, altura de los ambientes, etc.
- 1945 Decreto Ejecutivo No. 31 (14 de agosto) Establece disposiciones inquilinarias.
- 1946 Constitución Política de la República. En el Capítulo 5o. sobre Salud Pública y Asistencia Social; establece que, " el Estado fomentará, además, la creación de viviendas baratas para los trabajadores".
- 1947 Decreto Ejecutivo No. 76
Sobre aplicación del Artículo 1726-A del Código Judicial relacionado con los lanzamientos de inquilinos.
- 1947 Decreto Ley No. 28 (12 de julio de 1947)
Sobre impuestos de inmuebles.
- 1949 Es presentado, sin éxito, a consideración de la Honorable -- Asamblea Nacional, un Proyecto de Ley por el cual se creaba el Instituto Panameño de la Vivienda.
- 1950 Ministerio de Obras Públicas. Informe de Arq. Guillermo de -

Roux sobre "Reconstrucción de Viviendas en la isla de Tabulá"
(Comarca de San Blas).

- 1950 Se realizó el quinto Censo de Población y Primero de Vivienda.
- 1950 El Ministerio de Agricultura y Comercio, por medio de su órgano de publicidad "Revista de Agricultura y Comercio", Nos-102 y 103 declaró que "ha sido ilusión de muchos años de este Ministerio, cambiar el tipo de vivienda de nuestros campesinos".
- 1950 Aparece la publicación No. 18 del Banco de Urbanización y Rehabilitación sobre "La vivienda Rural Panameña", preparada por el profesor Angel Rubio.
- 1950 Decreto No. 125
Crea la Dirección de Extensión Agrícola y Patrimonio Familiar para estudiar "el problema agrario panameño, las condiciones de vida del campesino, sus viviendas y métodos de producción".
- 1950 Acuerdo Municipal No. 4 (1 de febrero de 1950) Establece un plazo de tres meses para que la Sección de Ingeniería Municipal determine los linderos territoriales municipales.
- 1951 Acuerdo Municipal No. 141 (17 de diciembre) Aprueba el contrato celebrado entre el Sr. Alcalde del Distrito Capital y el Ing. Alvaro Cabal, para la confección de un Código de Construcciones.
- 1952 En sus "Sugerencias Hacia un Plan de Reconstrucción Económica en Panamá", el Dr. José Daniel Crespo recomendó la conveniencia de que "El Banco de Urbanización y Rehabilitación - que se ocupa del problema de la vivienda, estableciera un laboratorio de experimentación de materiales de construcción".
- 1952 Acuerdo Municipal No. 117 (26 de noviembre) Sobre la creación de la Junta de Estudio del Plano Regulador y Especificaciones de la Ciudad de Panamá.
- 1953 Acuerdo Municipal No. 5 (22 de enero) Define los nuevos linderos de la ciudad de Panamá.
- 1953 Ley No. 3 (30 de enero de 1953)
Por la cual se crea el Instituto de Fomento Económico. El --

Capítulo V, se refiere al Departamento de Urbanización y Rehabilitación.

- 1953 Acuerdo Municipal No. 78 (2 de Julio)
Desarrolla el ordinal II del artículo 30 del Decreto Ley No. 27, de 31 de mayo de 1947, y determina funciones a la Junta de Estudio del Plano Regulador y Especificaciones de la ciudad de Panamá.
- 1953 Resolución Ejecutiva No. 215 (15 de julio) Sobre la competencia de la Junta de Inquilinato en relación con los decretos de lanzamientos y desahucios.
- 1953 En el Segundo Congreso Nacional de Ingeniería y Arquitectura, celebrado en la Ciudad Universitaria de Panamá, el 30 de octubre y lo. de Noviembre, el Ing. Horacio Clare presentó a la consideración de los congresistas un trabajo intitulado "La Vivienda Rural Económica".
- 1953 Acuerdo Municipal No. 127 (16 de diciembre) Por el cual se modifica el Artículo Primero del Acuerdo No. 117 del 26 de noviembre de 1952, sobre la integración de los miembros de la Junta de Estudio del Plano Regulador y Especificaciones de la Ciudad de Panamá.
- 1954 Ministerio de Educación. Como aspecto fundamental de los nuevos Programas de Enseñanza para la Escuela Primaria, puestos en práctica en 1954, en los Cursos de Estudios Sociales, Manualidades, Educación para el Hogar, etc., se realiza una labor en favor del mejoramiento de la Vivienda Rural. Se establecieron cursos de Mejoramiento de la Vivienda en la Escuela Normal de Santiago.
- 1955 Aparece la publicación "La Vivienda Urbana de Panamá", escrita por George W. Westerman.
- 1955 Es necesario el informe de la Misión Técnica de la Organización de los Estados Americanos sobre "Planificación Urbana y Regional de Panamá".
- 1955 Por recomendación de la Misión Técnica de la OEA, se creó la oficina Municipal de Planificación Urbana.
- 1955 Acuerdo Municipal No. 63 (28 de septiembre) Faculta a la Junta del Plano Regulador y Especificaciones de la Ciudad de Pa

namá para que determine y señale la línea de construcción en el Distrito de Panamá en sus áreas urbanas y sub-urbanas.

- 1956 Ley No. 32 (11 de febrero de 1956)
Reforma algunas disposiciones de la Ley No. 3 de 30 de enero de 1953, relacionadas con el Instituto de Fomento Económico. El Artículo 4o., ordinales 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 establecen funciones y objetivos en relación con el desarrollo urbano y la vivienda en general.
- 1958 Ley No. 17 (29 de enero de 1958)
Por el cual se crea el Instituto de Vivienda y Urbanismo.
- 1959 Aparecen las publicaciones "La Vivienda": Aspectos Legales y Financieros" y "Vivienda y Planificación en Panamá. Aspectos Legales, Financieros y Administrativos". Informe de una Misión de Pedro Pablo Morcillo, Naciones Unidas.
- 1959 Decreto Ley No. 11 (18 de junio de 1959)
Por el cual se establece la Dirección General de Planificación y Administración.
- 1959 Decreto Ley No. 12 (18 de junio de 1959)
Por el cual se determina y se organizan las funciones de Planificación en la Dirección General de Planificación y Administración.
- 1960 Acuerdo Municipal No. 70 (23 de junio) Define los nuevos linderos de la ciudad de Panamá.
- 1960 Se realizó el Sexto Censo de Población y Segundo de Vivienda.
- 1961 Aparece la publicación "Disposiciones sobre Control del Desarrollo Urbano" de la Junta de Planificación Municipal del Distrito de Panamá. Contiene el Acuerdo No. 105-B de 2 de diciembre de 1959, por el cual se crea la Junta de Planificación Municipal. Acuerdo No. 70, de 23 de junio de 1960, por el cual se determinan los nuevos límites de la Ciudad de Panamá. Acuerdo No. 135, de 2 de septiembre de 1960, por el cual se fijan las líneas de construcción de la Ciudad Capital. Resolución No. 253, de 8 de septiembre de 1960, por medio de la cual se establecen normas de Desarrollo Urbano y Control de Parcelaciones y Urbanizaciones.
- 1961 Aparece el "Estudio de Transporte y Tránsito para la Ciudad de Panamá", preparado por el Ing. George C. Villegas, asesor

en Planificación de Tránsito y Transporte Urbano, Junta de -
Asistencia Técnica, Naciones Unidas.

- 1963 Ley No. 50 (31 de enero de 1963)
Por la cual se creó el Instituto de Fomento de Hipotecas Ase-
guradas.
- 1965 Aparece la publicación del Instituto de Vivienda y Urbanismo
"Normas de Desarrollo Urbano para el Distrito de Panamá.
- 1967 Mediante un convenio de préstamo entre la República de Pana-
má y los Estados Unidos de América para el Mejoramiento Urba-
no, en enero de 1967 se estableció la Oficina de Desarrollo-
Comunal Urbano. (ODCU).
- 1967 Se establece la entidad privada sin fines de lucro: Funda -
ción Panameña para la Vivienda Cooperativa, mediante Escri -
tura Pública No. 6423 de 29 de noviembre de 1967.
- 1968 Aparece el libro "La Vivienda en Panamá", un estudio realiza-
do por el Arq. Alan Smith en el Departamento de Asuntos So -
ciales, Unión Panamericana, Secretaría General de La organi-
zación de los Estados Americanos.
- 1968 Aparece la publicación del Instituto de Vivienda y Urbanismo:
"Legislación sobre Planeamiento Urbano en Panamá", preparado
por la Sección de Investigaciones Jurídicas de la Facultad--
de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Pana -
má.
- 1968 Aparece la publicación del Instituto de Vivienda y Urbanis--
mo: "Plan de Panamá", Informe de una Misión encomendada a De
Diego y Fábrega.
- 1968 Aparece la publicación del Instituto de Vivienda y Urbanismo
"Normas de Desarrollo Urbano para el Distrito de Panamá. Su-
plemento Gráfico".
- 1968 Aparece la publicación "Medición de Cambios en las Comunida-
des", publicada por la Oficina de Desarrollo Comunal Urbano.
(ODCU).

3.4.- CONCLUSIONES

Del análisis de esta época, lle^go a las siguientes conclusiones:

.- La importancia histórica, geográfica y comercial de las ciudades de Panamá y Colón; obedecen a la condición de ser ciudades de tránsito.

.- Que esta condición de tránsito, hizo propicia la creación de casas de inquilinato, ya que éstas eran los únicos lugares en los cuales se mantenía algún movimiento comercial.

.- Que con la construcción del ferrocarril -en 1850-, aparecen los primeros "bodegonos" (casas de inquilinato) y con ellos -- los inicios del problema de la vivienda en el Istmo. Acentuado, posteriormente, con el inicio de los Trabajos del Canal, por los Franceses.

.- Que el arrendamiento en esta época (1850), se daba en las circunstancias más deplorables para el arrendatario; pues, no existía una legislación sobre dicha materia.

.- Que el problema inquilinario en la década de los veinte, no fue exclusivo de Panamá; ya que sus inicios se hacían sentir en Chile, España y México.

.- Que el problema inquilinario hace crisis en nuestro país en el año de 1925; y dejó huellas profundas e imperecederas en el acontecer histórico panameño.

.- Que para orientar e implementar su política de vivienda, en la época tratada; el Estado creó o promovió la creación de varios organismos. Algunos con responsabilidad directa ante el problema de la vivienda, mientras que otros por sus funciones, tenían una relación indirecta; pero estrecha con el problema, es decir; con la consecución de este bien social a diversos sectores de la población.

.- Que la intervención del Estado Panameño, en la búsqueda de solución al problema habitacional, se inicia a partir de 1932-- con la creación de las Juntas de Inquilinato mediante la Ley No. 18.

.- Que las Instituciones públicas relacionadas con la vivienda más destacadas en esta época, fueron las siguientes:

- Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU).
- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (IFHA).
- Instituto de Fomento Económico (IFE).
- La Caja de Seguro Social (CSS).
- La Caja de Ahorros (CA)
- Banco Nacional de Panamá (BANCONAL).
- Dirección General de Planificación y Administración.
- La Reforma Agraria (RA).
- Los gobiernos Municipales.

.- Que la participación del Sector Público en actividades de vivienda; se limitó a la formulación de ciertos aspectos de política de vivienda y al desarrollo de programas y proyectos, principalmente en las zonas urbanas; tratando de superar el problema de las "Barriadas de Emergencia".

.- Que en este período se inicia la vivienda cooperativa.

.- Que de las instituciones públicas que tenían una responsabilidad directa ante el problema, la única que atendió a los sectores de bajos ingresos de la población fue el IVU.

.- Según la Contraloría General de la República, los niveles de ingresos en Panamá se distribuyen de la siguiente manera:

- Ingresos bajos- menos de 250 balboas mensuales.
- Ingresos medios bajos - de 250 a 450 balboas mensuales.
- Ingresos medios - de 450 a 650 balboas mensuales.
- Ingresos medios altos - de 650 a 800 balboas mensuales.
- Ingresos altos- de 800 balboas mensuales en adelante.

.- Que la producción de vivienda lograda en este período, no benefició en la medida de lo deseable al sector de menor ingreso de la población y ascendió a 10,785 unidades.

.- Los préstamos hipotecarios concedidos por las diferentes instituciones públicas relacionadas con la vivienda, ascendieron a 13,307.

- En cuanto a la legislación en materia de vivienda, vigente para esta época, en Panamá; puede señalarse deficiencias, tales como las siguientes:

- No logró su propósito de limitar y bajar los cánones de arrendamiento debido, principalmente, a que los precios fijados por ley eran iguales o más altos que los prevalecientes en el mercado. Es decir, que en la práctica, la legislación permitió mantener o elevar estos precios en lugar de reducirlos.
- Hizo falta viviendas para personas de bajos y medianos ingresos, para los cuales el alquiler o la adquisición de viviendas debe estar al alcance de su capacidad económica y en condiciones tales de habitabilidad que significasen un mejor nivel de vida distinto al que habían venido viendo dichas personas. La Ley, buscaba que la oferta de viviendas estuviese representada exclusivamente por cuartos de casas de inquilinato; se le ofrece, así a la población un artículo que ésta comienza a rechazar y no se le brindan los medios para que tenga acceso a otros distintos.
- No favorece a los inversionistas interesados en ofrecer viviendas en mejores condiciones de habitabilidad a costo de venta o alquileres bajos.
- Tiende a preservar las casas de inquilinato, porque promueve su construcción. Por otro lado, no es lo suficientemente amplia y precisa como para estimular con prioridad la provisión de otros tipos de viviendas que ofrezcan mejores condiciones de habitabilidad que las llamadas casas de inquilinato.
- No provee incentivos ni facilidades para estimular a las familias a construir o adquirir vivienda propia.
- La Ley Inquilinaria, vigente para la época en cuestión, indudablemente contribuyó a solucionar problemas apremiantes en las relaciones de inquilinos y propietarios de casas de inquilinato. No obstante, el tiempo se ha encargado de demostrar que el problema es mucho más diversificado y que, por lo mismo, requiere soluciones más objetivas y de más amplio radio de acción legal y práctico.

C A P I T U L O I V

EPOCA POSTERIOR A LA REVOLUCION DE OCTUBRE DE 1968

4.1 LA LEGISLACION RELACIONADA CON LA VIVIENDA DESDE 1972

Quedó establecido antes que, el análisis del problema de la vivienda demanda en enfoque de conjunto y un estudio particular de todos los aspectos que involucra el fenómeno del alojamiento. Por ello, he creído conveniente tratar en un renglón especial, el problema Legislativo-habitacional, debido a la influencia que ha ejercido y ejerce sobre el aludido tema, en el Istmo.

Este aspecto de la legislación, estimo, es de difícil análisis. Hay que considerar, en primer lugar, que la tradición histórica y jurídica de América Latina nació, bajo las instituciones de la Península Ibérica de los siglos XVI y XVII. Estos conceptos jurídicos legados, se preocupaban más de las instituciones que los hechos representados en las mismas.

Quizás por esta razón, es que se puede señalar, como una característica de la cultura en América Latina, la lucha por una legislación social avanzada. Pero esta legislación, cuando es llevada a la realidad, no se traduce en hechos tangibles, ya que solamente ha tenido como base una lucha jurídica o política.

En Panamá, por ejemplo, la Constitución Política de la República de 1946, cap.V garantizada que: "el Estado fomentará, además, la creación de viviendas baratas para trabajadores". En la época que estamos tratando, la Constitución Política de la República en el Capítulo VI, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL: el Artículo 109, dice: "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".

La disolución, fusión o creación de instituciones para resolver determinados problemas sociales, representa una de las modalidades de este tipo de legislación social. En Panamá, este fenómeno se ha manifestado, claramente, a través de los años; tal vez sea ésto una de las razones por las cuales el problema de la vivienda continúa latente, pese a las disposiciones de tantos acuerdos y decretos que distraen la atención hacia los efectos del problema y no hacia las causas.

Sin embargo, es a partir de 1972, a cuatro años de Gobierno Revolucionario y con la puesta en vigencia de la nueva Constitución Política de la República; cuando la legislación en materia de vivienda en el País empieza a ser realmente efectiva.

Por una parte, se da la disolución de varios organismos relacionados directa o indirectamente con la vivienda y por otra, se crean nuevas instituciones mucho más sólidas, organizadas y con una finalidad perfectamente definida y que en el futuro serían responsables del problema de la vivienda a nivel nacional. Me refie-

ro a la creación de los Ministerios de Vivienda y el de Planificación, de los cuales se ha hablado anteriormente; además del Banco Hipotecario Nacional como ente rector del Sistema Financiero Nacional del Sector Vivienda.

El año de 1973, fue el más productivo en lo referente a leyes sobre la vivienda. Se dan en éste, la emisión de un cuerpo de leyes conocido como "Ley de Vivienda" y que representa, hasta hoy, uno de los esfuerzos más serios, responsables, significativos y -- fructíferos en la búsqueda de solución al problema habitacional, -- por parte del Estado.

Algunos de los actos legislativos producidos en 1973 fueron, por ejemplo:

Ley No. 9 (25 de enero de 1973).

Por la cual se crea el Ministerio de Vivienda.

Ley No. 10 (25 de enero de 1973).

Por la cual se crea el Banco Hipotecario Nacional.

Ley No. 16 (28 de febrero de 1973).

Mediante la cual se crea el Ministerio de Planificación y -- Política Económica.

Ley No. 93 y subsiguientes hasta la 104, conocidas como "Leyes de Vivienda" (4 de octubre de 1973) Por la cual se dictan medidas sobre arrendamientos y se crea en el Ministerio de Vivienda, La Dirección General de Arrendamientos.

Ley No. 94 (4 de octubre de 1973)

Mediante la cual se establece y reglamenta la Contribución de Mejoras por Valorización.

Ley No. 95 (4 de octubre de 1973).

Por la cual se reglamenta el desarrollo de las Areas Sujetas a Renovación Urbana.

Ley No. 97 (4 de octubre de 1973).

Por la cual se establece el descuento obligatorio para el pago de la vivienda.

Ley No. 98 (4 de octubre de 1973).

Mediante la cual se reglamenta el procedimiento para conocer o rehabilitar casas en áreas urbanas.

Ley No. 100 (4 de octubre de 1973)

Por la cual se establecen exenciones de impuestos para casas o edificios destinados a Habitaciones Populares.

Ley No. 102 (4 de octubre de 1973).

Por la cual se crea una exención de Pago de Impuesto de Asignaciones hereditarias y Donaciones.

Veáse apéndice No. I para resumen de contenido de algunas de las más importantes leyes.

4.2. CREACION DE LOS MINISTERIOS DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA Y EL DE VIVIENDA.

A nivel nacional, existen en la República de Panamá dos entidades que poseen ingerencia con el desarrollo urbano y la planificación, las cuales fueron creadas casi paralelamente; éstas son: - el Ministerio de Vivienda, creado mediante la Ley No. 9 de 25 de enero de 1973 y el Ministerio de Planificación Y Política Económica creado mediante Ley No. 16 de 28 de febrero del mismo año. El primero se crea con la finalidad de establecer, coordinación y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y desarrollo urbano, destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menores ingresos, como lo dispone la Constitución Política de la República de Panamá.

El Ministerio de Planificación y Política Económica, se crea con el fin de planificar, coordinar y orientar el desarrollo económico y social del País, para fortalecer y diversificar la producción al igual que el desarrollo regional como medio de acrecentar la riqueza y el ingreso nacional en beneficio de todos sus habitantes.

Tanto el Ministerio de Vivienda como el de Planificación y Política Económica, tienen funciones específicas en lo referente al desarrollo urbano en sus respectivas leyes. De modo particular, en lo concerniente a la organización racional de los centros urbanos. Al MIVI le compete "proceder al planeamiento y desarrollo ordenado de las áreas urbanas y centros poblados del País con miras a provocar un mejor uso de la tierra"; al MIPPE le compete "recomendar pautas para el desarrollo racional de los centros urbanos y sus zonas adyacentes así como participar y asesorar en la preparación de planos reguladores para distintas áreas de colaboración -- con el Ministerio de Vivienda y los Municipios".

Las funciones antes citadas radican, respectivamente en la Dirección General de Desarrollo Urbano del MIVI y la Dirección de Planificación y Coordinación Regional del MIPPE.

En la tarea rutinaria del control del desarrollo urbano a nivel nacional, el MIVI tiene la función de confeccionar, regular y dirigir los planes reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones y mapas oficiales que requiere la planificación de las ciudades con la cooperación de los Municipios y otras entidades públicas.

4.3.- OTRAS INSTITUCIONES OFICIALES VINCULADAS CON LA VIVIENDA.

Como complemento a la creación del Ministerio de Vivienda; - se crea simultáneamente el Banco Hipotecario Nacional (B.H.N.), entidad a través de la cual se canaliza el financiamiento de los programas que desarrolla el MIVI, las Asociaciones de Ahorros y Préstamo para la Vivienda y de las Cooperativas de Vivienda, que contemplan soluciones para niveles de ingresos medios.

El Banco Hipotecario Nacional es una institución estatal creada mediante Ley No. 10 de 25 de enero de 1973, modificada por la Ley No. 103 de 4 de octubre del mismo año y la Ley No. 69 de 15 de diciembre de 1975; con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeto a la orientación del Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Fue instituída con la finalidad de proporcionar financiamiento a los programas nacionales de vivienda que tiendan a dar efectividad al derecho que consagra el Artículo 109 de la Constitución Nacional, como es el de dotar de vivienda a toda la población, con especial énfasis en los sectores de menores ingresos.

Mediante la Ley No. 3 de 8 de enero de 1974, el Banco Hipotecario Nacional asume las funciones, facultades, activo y pasivo -- del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas; convirtiéndose -- así, en el rector del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.

Mediante el Decreto no. 15 de 17 de abril de 1980, el Gobierno Nacional autorizó el traspaso al Banco Hipotecario Nacional del patrimonio y obligaciones del Instituto de Vivienda y Urbanismo -- (IVU) así, el patrimonio del B.H.N. se constituye con la fusión -- del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas y del Instituto de Vivienda y Urbanismo.

La finalidad del Banco Hipotecario Nacional es amplia, no solo porque abarca todo el País sino por que trabaja con mayor énfasis en el financiamiento de viviendas de bajo costo. Su acción, involucra: los programas financiados a través del Ministerio de la Vivienda, los programas de costo medio financiados a través de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y las Cooperativas de Ahorros, así como los programas desarrollados por la Banca Privada para sectores de un mayor poder adquisitivo.

Entre las funciones más importantes del organismo en cuestión, se pueden mencionar las siguientes:

- Dirigir el sistema financiero nacional en lo correspondiente a los programas de viviendas y coordinar los programas de las otras entidades del Estado y de las empresas privadas que se dedi-

can a las soluciones del problema habitacional.

- Conceder facilidades de crédito y descuentos para el fomento de la política nacional de vivienda establecida por el Órgano Ejecutivo.

- Contratar con los organismos financieros multinacionales, extranjeros o nacionales; empréstitos para ser destinados a los propósitos que señala la ley.

- Emitir valores en forma de bonos, títulos hipotecarios, -- certificados de participación en base a su cartera y colocar dichos valores en el mercado financiero nacional y extranjero.

- Descantar, comprar créditos, derechos, etc. siempre que los mismos estén garantizados con hipotecas y anticresis.

- De igual manera, está facultado para pagar y garantizar el pago de las obligaciones que contraigan los prestatarios en préstamos que se conceden para la adquisición de viviendas en los planes de inversión previamente aprobados por el Banco Hipotecario Nacional.

- Reglamentar el mercado secundario de hipotecas a nivel nacional con el propósito de negociar en nuestro País y en el extranjero las hipotecas y/o los derechos hipotecarios generados por los programas de vivienda desarrollados en base a la ley.

- Autorizar la creación y dirigir el funcionamiento de asociaciones de ahorros y préstamos que faciliten la adquisición, construcción o mejoramiento de viviendas en regiones en donde la demanda así lo justifique.

- Garantizar el capital, intereses de los préstamos hipotecarios mediante el seguro de hipotecas.

- Garantizar las cuentas de ahorro depositadas en las asociaciones hasta la suma de B/10,000.00.

El Banco Hipotecario Nacional, además de cumplir como agente financiero del Ministerio de Vivienda en cuanto a la construcción de viviendas de interés social, es también, rector del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos para la Vivienda; entidades sin fines de lucro, cuyo principal objetivo es el de promover y fomentar la captación de ahorros del público para destinarlos a la construcción, adquisición y mejoramiento de la vivienda, Además, es la fuente central de liquidez y reservas hipotecarias de dichas organizaciones.

Las fuentes de ingreso del Banco Hipotecario Nacional, para el financiamiento de los distintos programas de vivienda, proceden de fondos generados por su patrimonio, fondos de la segunda partida del décimo tercer mes y los recursos provenientes de fuentes internas y externas (Préstamos).

Todos los financiamientos se canalizan a través del Ministerio de Vivienda, el Sistema de ahorro y Préstamos para la Vivienda, Cooperativas de Vivienda, Asentamientos Campesinos y Programas de Vivienda con la Banca Privada.

4.4.- RESULTADOS DE LA ACCION ESTATAL.

La participación estatal en la búsqueda y aporte de soluciones al problema de la vivienda en el Istmo de Panamá, desde 1968 hasta el presente; debe ser analizada a nuestro juicio, desde por lo menos tres puntos de vista:

En primera instancia, es necesario considerar la Constitución Política de 1972 y su Artículo 109, cuyo contenido ya fue expuesto; hace propicio el ambiente para que se realice todo lo necesario, de manera que pueda ser logrado el objetivo fijado. Así, son instituidos tres organismos que tienen ingerencia directa con la vivienda; son ellos: el Ministerio de Vivienda, el Banco Hipotecario Nacional y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

En segundo lugar, a raíz de la constitucionalidad del problema, se producen en 1973, un cuerpo de leyes sobre la materia el cual fue conocido como "LEY DE VIVIENDA", las cuales son presentadas, algunas de ellas y de manera muy resumida en el apéndice No 1 de este trabajo. Ellas son de capital importancia ya que constituyen, junto con el Art. 109 Constitucional, las bases y el fundamento de toda la acción estatal sobre el problema.

En tercera instancia, debe ser presentada toda la acción dentro del sector de todas y cada una de las instituciones estatales involucradas.

La participación estatal mediante el empleo directo de fondos públicos para la construcción de viviendas con fines de asistencia social, empleando sistemas de amortización a largo plazo y operaciones desprovistas de utilidades sobre el precio de costo, ha estado encomendada en Panamá, en el período en cuestión a: El Ministerio de Vivienda, como cabeza del sector y máxima autoridad nacional ante el problema, la Caja de Ahorros, la Caja de Seguro Social y el Banco Hipotecario Nacional. Estas Instituciones, cuyo principal fin sería el de solucionar el problema de la vivienda en todo el País, con especial énfasis en los sectores de menores ingresos, han tenido la siguiente repercusión:

A. LEY no. 9 de 1973.

Por la cual se crea el Ministerio de Vivienda.

El MIVI, fue establecido como institución estatal rectora del sector vivienda en toda la República, Este es el único organismo responsable en el País de producir viviendas de interés social-

o sea, para los sectores de escasos recursos.

Entre las diferentes actividades que desarrolla el MIVI, (véase apéndice 1). en lo referente a los programas de vivienda, éstos abarcan cinco tipos de proyectos:

- Lotes urbanizados con unidades mínimas.
- Unidades familiares (terminadas).
- Unidades multifamiliares.
- Programa de mejora comunitaria.
- Programa de mejoramiento habitacional. (préstamos supervisados).

Con relación a estos programas, el MIVI ha preparado varios tipos de soluciones cuyos precios unitarios fluctúan entre los 1.500 Balboas (lotes urbanizados), B/2,500 (unidades de vivienda)- hasta los 13.000 Balboas.

Por otra parte, la participación de la comunidad en diversos programas, involucra la cooperación activa de cada familia en la selección de la unidad modelo que se va a construir, la cual debe estar acorde con su capacidad de pago; provisión de materiales al proyecto, gestión de transporte y la provisión de mano de obra no calificada para ayudar a los constructores locales que hayan recibido la aprobación de la comunidad para construir sus viviendas.

El esfuerzo propio de las familias y la ayuda mutua son mecanismos de participación de la población en la solución de su problema habitacional. Esto se hace evidente en el programa de mejoramiento habitacional que consiste en dar un préstamo para la adquisición de materiales a las familias, para terminar la vivienda iniciada o para mejorar la existente.

A.1- Nuevos Sistemas Financieros para la Vivienda Popular.

El marco de referencia financiera del Sector Público en lo que a vivienda concierne, se constituye cada día más en un reto para la gestión del MIVI.

Las variables que inciden en este marco son: recursos financieros cada vez más escasos, la inflación incidiendo sobre los usuarios de la construcción, las prestaciones laborales cada vez mayores y las formas en que las fuerzas de la demanda actúan sobre la oferta o viceversa.

La gestión de esta Institución dentro del sector desde 1973, fecha de su creación, hasta 1981, ha sido la construcción de 20.800 soluciones de vivienda; con una inversión que ascendió a 140.0 millones, dándole techo a más de 85.000 panameños (17,708 familias, aproximadamente).

El incremento en los costos de construcción, los recursos fi

nancieros cada vez más escasos y caros, el standard de vida de la población cada día más alto, etc., han repercutido en las acciones, provocando una reorientación de las inversiones ya no enfatizando la vivienda de tipo multifamiliar sino la de tipo unifamiliar. Esto ha obligado a la búsqueda de nuevas fórmulas para el abaratamiento de los costos y la puesta en práctica de fórmulas de financiación no convencionales. En materia de abaratamiento de costos - en la construcción de la vivienda popular, se han logrado diseños de viviendas que se ajustan a la idiosincracia de la comunidad, -- adecuando el costo al ingreso familiar; además, para los proyectos de Renovación Urbana el valor del terreno no forma parte del costo, sino que se adopta una figura de usufructo, arrendándola por un valor simbólico de noventa y nueve años. Otros de los mecanismos para tal fin, y que se ha puesto en práctica, es la contratación de la empresa privada para la construcción de viviendas, facilitándole a las mismas los materiales de construcción baratos e incluso - el 20% de financiamiento del valor del contrato; requiriéndole por ello que el costo de la vivienda tenga un valor, previamente, estipulado.

En Panamá, existen sistemas muy desarrollados capaces de financiar la vivienda como los son: Los bancos comerciales, los bancos de ahorros, las asociaciones de ahorro y préstamos y las compañías de seguros. Existen también, instituciones públicas con sistemas convencionales de financiamiento, implantados criterios de elegibilidad muy altos y condiciones restrictivas en los préstamos; y que al igual que el sector privado no han evolucionado lo suficiente, como para atender las necesidades de los más humildes.

Es difícil que el comprador de una casa, pueda optar por una hipoteca a menos que este en condiciones de poder aportar cuotas mensuales de amortización que no comprometen más del 20% al 25% - del ingreso familiar. Estas exigencias están, por lo general, más allá de la capacidad financiera de la mayor parte de las familias panameñas.

A la luz de las consideraciones anteriores, es necesario establecer enfoques innovadores de financiamiento, con miras a considerar elegibles a aquellos grupos humanos con ingresos limitados; - esto equivale a decir, aplicar los programas de vivienda con planes de financiamiento no convencionales.

En los últimos años el financiamiento de las viviendas populares ha rebasado los límites teóricos; ya que para asignar una vivienda se le comprometía al "beneficiario" del 30% al 40% del ingreso familiar, para el pago de las cuotas de vivienda.

En la actualidad, el MIVI esta estudiando e implantando sistemas de financiamiento no tradicionales que amplíen la demanda -- efectiva y que le permitan a los sectores más necesitados, es decir; con ingresos familiares bajos poder optar por una vivienda, -

evitando, lo más posible, la figura del subsidio.

Entre estos sistemas se tiene el financiamiento de "Escalonamiento Quinquenal" con tasas fijas de interés y el recientemente acordado con el Banco Mundial de "Refinanciamiento Quinquenal con Tasas Variables", ambos proyectados a 25 años, lográndose de este modo tasas efectivas de retorno acordes con los procedimientos usuales.

De acuerdo con las estimaciones del MIVI, con dichos sistemas se amplían las posibilidades de dar soluciones a familias con bajos niveles de ingreso que no era posible atender a través de los "financiamientos normales". Los estudios están dirigidos a ensayar con tasas de interés y plazos variables, para lograr mensualidades que no afecten la rentabilidad y que los incrementos sean adecuados sin que tengan consecuencia directa en los requerimientos del ingreso familiar.

Veamos un ejemplo del sistema de "Refinanciamiento Quinquenal con Tasas de Interés Variable".

- Para el costo de una vivienda de 6.300 Balboas, la mensualidad en el financiamiento sería de 67.00 Balboas a una tasa de interés de 12% en 25 años de financiamiento; dicha mensualidad estaría condicionada a un ingreso familiar mínimo de 335.00 Balboas mensuales, aplicándole al mismo el 20% como pago a la vivienda. En el caso del nuevo sistema, la mensualidad sería del orden de los 49.00 Balboas en el primer quinquenio, a tasas de interés variables de 8, 11, 14, 16 y 17% respectivamente en 25 años de financiamiento; en cuanto al ingreso familiar mínimo se requeriría una mensualidad de 245.00 Balboas mensuales. Como se aprecia, con este sistema se amplían las posibilidades a los sectores de menores ingresos.

Los estudios, según el MIVI, revelan resultados alentadores ya que amplían la cobertura de los programas en cuanto a soluciones para los grupos de escasos recursos económicos; ya que permite:

- Llegar a los segmentos de más bajos ingresos familiares de la población.
- Asignar mensualidades más bajas en los primeros cinco años de cada hipoteca y estimar las siguientes con incrementos relativamente pequeños.
- Las mensualidades serían incrementadas cada cinco años, pero a una tasa inferior al incremento de los salarios; según los ejercicios realizados.

A.2- Soluciones de Vivienda y Monto de la Inversión Realizadas por el Ministerio de Vivienda, años 1973 a 1980.

En los puntos anteriores quedó establecido que, el Ministe--

rio de Vivienda lideriza toda la gestión en lo que a vivienda se refiere en el País y a todos los niveles: Nacional, Regional y Local. Así, la producción de soluciones de vivienda de esta Institución desde 1973, fecha en que es creado, hasta el año de 1981 ha sido la siguiente: Véase cuadro No. 17.

CUADRO No. 17

SOLUCIONES DE VIVIENDAS URBANAS Y RURALES Y MONTO DE LAS INVERSIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA EN EL PERIODO 1973-1981.

AÑO	TOTAL DE SOLUCIONES	SOLUCIONES SEGUN AREA URBANA	RURAL	MONTO ESTIMADO MILES DE B/
1963	206	206	- - -	1,477.2
1974	979	952	27	5.004.0
1975	1.119	1.040	79	9.804.3
1976	4.834	4.714	120	41.761.2
1977	5.894	5.614	280	37.851.4
1978	1.858	1.781	77	10.103.3
1980	1.110	1.054	36	3.171.8
1981	1.301	1.237	64	4.734.4
TOTALES	<u>20.800</u>	<u>19.681</u>	<u>1.119</u>	<u>139.749.4</u>

Fuente: Dirección General de Programación y Presupuesto Ministerio de Vivienda. 1981.

B- Ley No. 10 de 1973.

Por la cual se crea el Banco Hipotecario Nacional.

Fue creado con la finalidad de facilitar el financiamiento de los programas nacionales de vivienda y formular las directrices financieras para una Política Nacional a ese respecto. Sus funciones quedaron establecidas en el punto 4.3 de este capítulo. Su actividad en favor de la vivienda para la población panameña y muy especialmente a la de escasos recursos, ha sido la siguiente:

B.1- Financiamiento de Viviendas:

Desde el inicio de operaciones en el año 1973, el Banco Hipotecario Nacional ha incrementado el financiamiento, tanto en el sector público como en el privado por un monto aproximado a los --

202 millones de Balboas, para la construcción de más de 25 mil viviendas (25.000) en todo el país.

Entre los financiamientos más importantes efectuados por el B.H.N. desde el comienzo de sus actividades u operaciones se pueden mencionar los siguientes:

- Financiamientos a los programas de viviendas ejecutados -- por el MIVI con un monto aproximado de 137.1 millones de Balboas, -- para la construcción de 20.862 viviendas de interés social.

- El sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, ha recibido del B.H.N. financiamiento por un monto de 12.3 millones de Balboas, para la construcción de 1.108 viviendas, aproximadamente.

- El B.H.N. ha contribuído además, al financiamiento de las viviendas de varias cooperativas, por un monto de 6.1 millones de Balboas, para la construcción de 979 viviendas.

A los asentamientos Campesinos se les ha concedido financiamiento por un monto de 1.4 millones de Balboas, para la construcción de 667 viviendas para sus asentados: el costo de estos proyectos es relativamente bajo y ha sido canalizado hacia las familias de escasos recursos económicos.

- Otros financiamientos de importancia que pueden mencionarse son los otorgados a la Comisión de Alto Nivel del Distrito Especial de San Miguelito, por un monto total de 7.1 millones de Balboas, para la construcción de 864 viviendas.

B.2.- Programas de Garantía de Compra de Hipotecas con la Banca -- Privada.

Este programa concebido a la luz de los postulados de la declaración de Boquete, provincia de Chiriquí; consta de dos fases:

- Garantía de compra de hipotecas por un monto de 30.0 millones de Balboas para nuevas viviendas. Este programa de financiamiento de viviendas generadas por la empresa privada y financiadas por bancos comerciales e hipotecarios tendrá repercusión a mediano y largo plazo, ya que el banco tendrá que cubrir obligaciones financieras al cumplirse los ocho y quince años de haberse realizado los préstamos, tal como lo estipula el programa.

- Garantía de recompra de hipotecas por 9.5 millones de Balboas, para viviendas construídas, pero que no han sido habitadas.

Es importante destacar que en este programa con la banca privada, si un deudor hipotecario incurre en morosidad, el Banco tiene que absorber la hipoteca a su requerimiento por el acreedor hipotecario antes del tiempo estipulado.

Para el período de 1981, el B.H.N. siguiendo su política de-

incrementar la producción de viviendas, programó financiar nuevos proyectos por un monto de 39.9 millones de la siguiente manera:

-Al MIVI para la ejecución de los proyectos en toda la República por un monto de 35.3 millones de Balboas.

A tres Cooperativas de Viviendas, financiamiento por 2.1 millones de Balboas.

A las Asociaciones de Ahorro y Préstamo se dió financiamiento por un monto de 2.5 millones de Balboas.

CUADRO No. 18

BANCO HIPOTECARIO NACIONAL
FINANCIAMIENTOS OTORGADOS PARA VIVIENDAS

AÑOS 1973 - 1981
(en millones de
balboas)

	Financiamiento Concedido	Cantidad de - Viviendas.
Ministerio de Viviendas	139.7	20.800
Asociaciones de Ahorro y Préstamo	12.3	1.108
Cooperativas de Viviendas	6,1	979
Asentamientos Campesinos	1,5	677
Otros	7,1	864
Total:	<u>166,7</u>	<u>24,428</u>

CUADRO No. 19

NUMERO DE SOLUCIONES Y VALOR ESTIMADO
DE LAS VIVIENDAS URBANAS Y RURALES, FINANCIADOS
POR EL BANCO HIPOTECARIO Y CONSTRUIDAS
POR EL MIVI 1973-1980

<u>AÑO</u>	<u>TIPO DE VIVIENDA</u>	<u>No. de SOLUCIONES</u>	<u>VALOR ESTIMADO</u>
	TOTAL	<u>18,493</u>	<u>133,064.092.00</u>
	Urbana	17,434	130,681.318.00
	Rural	1,059	2,382,774.00
1973	TOTAL	<u>205</u>	<u>2,171,711.00</u>
	Urbana	205	2,171.711.00
	Rural	-	-
1974	TOTAL	<u>979</u>	<u>5,004,000.00</u>
	Urbana	952	4,950.000.00
	Rural	27	54,000.00
1975	TOTAL	<u>1,119</u>	<u>9,804.245.00</u>
	Urbana	1,040	9,630.652.00
	Rural	79	173,593.00
1976	TOTAL	<u>4,330</u>	<u>37,647.549.00</u>
	Urbana	4,210	37,400.881.00
	Rural	120	246,668.00
1977	TOTAL	<u>5,724</u>	<u>37,025.272.00</u>
	Urbana	5,444	36,415.377.00
	Rural	280	609,895.00
1978	TOTAL	<u>3,531</u>	<u>25,685.361.00</u>
	Urbana	3,115	24,668,643.00
	Rural	416	1,016,718.00
1979	TOTAL	<u>1,825</u>	<u>9,839,954.00</u>
	Urbana	1,748	9,684.054.00
	Rural	77	155,900.00
1980	TOTAL	<u>780</u>	<u>5,886.000.00</u>
	Urbana	720	5,760,000.00
	Rural	60	126,000.00

Fuente: Cifras actualizadas, suministradas por el Departamento de Programación y Presupuesto MIVI.

C- Decreto-Ley No. 54 de 1934

Por el cual se crea la Caja de Ahorros.

La Caja de Ahorros fue instituída como una entidad estatal - con autonomía propia y con el objetivo general de fomentar el ahorro en el País y utilizar éstos recursos en diferentes aspectos y principalmente, en todo lo relacionado con la vivienda. La política de la misma, desde su fundación hasta el presente, ha variado - poco.

Los fines del programa de esta entidad son los siguientes:

Ofrecer asistencia financiera para mejorar el nivel de vida de la fuerza de trabajo panameña, sobre todo, en el ramo de la vivienda. Esta asistencia consiste, principalmente, en préstamos hipotecarios para viviendas cuyo valor exceda de 16.000 Balboas; casas de campo y construcciones comerciales e industriales. Queda claro que, su política no incluye a los sectores de bajos ingresos de la población.

Actualmente, la Caja de Ahorros, puede financiar hipotecas - hasta el 80% del valor tasado de la propiedad comercial. Esta tasación no puede ser mayor que el valor catastral de la propiedad - y debe ser realizada por un perito de este organismo. Financiado a una tasa de interés del 11% y un plazo máximo de 15 años; o del 12% y un plazo máximo de 10 años, si la vivienda incluye una unidad para arrendamiento.

La Labor realizada por la Caja de Ahorros en el aspecto vivienda, para el período considerado es la siguiente: Véase cuadro No. 20.

CUADRO NO. 20

PRESTAMOS HIPOTECARIOS CONCEDIDOS POR LA CAJA DE
AHORROS AÑOS 1970 - 1981.
(en millones de balboas)

AÑOS	MONTO	NUMERO DE PRESTAMOS.
1970	7.5	700
1971	14.8	1,200
1972	22.0	1.500
1973	27.7	2.000
1974	26.0	2.200
1975	20.084	1.100
1976	16.352	1.000
1977	26.095	1.800
1978	28.619	1.700
1979	29.972	1.300
1980	36.793	1.200
1981	34.685	1.000
TOTAL	290.6	16.700

Fuente: Depto. de Informes y Estadísticas de la Caja de Ahorros.

Ch.- Ley No. 23 de 1941.

Por la cual se crea la Caja de Seguro Social .

Institución clasificada dentro del Sector Salud, creada el - 31 de marzo del año arriba mencionado, como entidad autónoma, con - personería jurídica y patrimonio propio. Fue autorizada en 1947, - para conceder préstamos destinados a la compra de viviendas ya - - existentes, nuevas construcciones y para mejoras de casas.

En la actualidad, sus financiamientos continúan a un interés de 9%, para compra y construcción y de 12%, si es traspaso de hipotecas de otra institución, todo con un plazo de 20 años.

Sus recursos para inversión provienen de los pagos ordinarios que se efectúan al Sistema de Seguro Social, así como de una porción del Décimo Tercer Mes. (Segunda Partida).

En cuanto al sector de la población que atiende, el mismo - quedó establecido cuando analicé a dicha Institución en el período anterior a éste. Se demostró que actúa en los niveles medios y al - tos de la población, socioeconómicamente hablando.

En el cuadro No. 21, se puede observar una relación de los - préstamos hipotecarios concedidos por este organismo en el período tratado (1969-81).

Si se hace una comparación entre los totales de los presta -

mos concedidos en los dos períodos presentados; se obtiene lo siguiente:

Para el período 1960-1968, el total de préstamos concedidos fue de 1,846; mientras que para el período 1969-1981, el total fue de 3,748 es decir, la cantidad de préstamos concedidos por este organismo en un período de tiempo casi igual al primero, se duplica.

Sin embargo, la duplicación de los préstamos concedidos, a la que se hace mención en el párrafo anterior; no ha beneficiado de manera alguna a los asegurados de bajos ingresos, para la obtención del bien social, de que trata este trabajo.

CUADRO No. 21

CANTIDAD Y MONTO DE LOS PRESTAMOS HIPOTECARIOS CONCEDIDOS
POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL EN EL PERIODO 1969-81.
(en millones de balboas)

AÑO	PRESTAMOS CONCEDIDOS	
	CANTIDAD	MONTO
1969	133	1.9
1970	245	4.6
1971	286	3.8
1972	274	5.2
1973	72	1.2
1974	101	2.3
1975	338	6.7
1976	349	8.0
1977	175	3.8
1978	271	5.8
1979	229	5.4
1980	435	10.2
1981	840	19.1
TOTAL	<u>3,748</u>	<u>78.0</u>

Fuente: Depto. de Préstamos Hipotecarios. Sección de Cobros y Seguros. Caja de Seguro Social. 1981.

D- Perspectivas de la Gestión Estatal- 1982.

Aspectos Generales:

En Panamá, los grupos de la población más afectados por la situación del ambiente en que viven, se localizan en las áreas centrales deterioradas de las ciudades y en asentamientos humanos de formación espontánea en la periferia de las mismas.

Con el propósito de hacer frente a esta situación, el proble

cursos generados por las instituciones descentralizadas del sector. 177% 7% de préstamos externos y 10.9% de otras fuentes, tales como aporte de los beneficiarios y financiamiento local.

Con relación a la composición del presupuesto según el tipo de inversión, se tiene que: 81.6 millones de Balboas son para financiar préstamos hipotecarios y 36.5 millones han sido destinados a construcciones de diferentes tipos de soluciones de viviendas en toda la República, para atender, principalmente, la demanda de la población de más bajos ingresos. El presupuesto contempla además, 5 millones, para la construcción de equipamiento urbano básico (escuelas, centros de salud, etc.) en aquellos proyectos que lo requieran.

- Ministerio de Vivienda:

El MIVI, ejecutor principal de la Inversión Física, tiene -- programada para este año la construcción 7,896 soluciones de viviendas para la población de bajos ingresos; con una inversión de 37.0 millones de Balboas, a través de tres grandes programas que son: Mejoramiento de Vivienda y Renovación Urbana; Areas Periféricas de Crecimiento y Ciudades Secundarias y Areas Rurales. Los -- dos primeros están dirigidos a la Región Metropolitana, que tiene como principales núcleos urbanos a las ciudades de Panamá, Colón y la Chorrera. (Véase mapa de Panamá).

El presupuesto de Inversiones que ejecutará el MIVI, para el presente período 1982, es de 37.9 millones de Balboas; de los cuales 3.1 millones o sea el 8.4% está financiado por aportes del Gobierno Central, 21.0 millones que representan el 56.8% por financiamiento externo a través de la A.I.D. y el Banco Mundial, los -- 12.9 millones restantes o sea 34.8% provendrán de otras fuentes -- entre las cuales se pueden mencionar; a la caja de Seguro Social, Banco Hipotecario Nacional y otras.

Programa de Mejoramiento de Vivienda y Renovación Urbana;

Está dirigido, fundamentalmente, a la Renovación Urbana de las Areas Centrales de las Ciudades de Panamá y Colón.

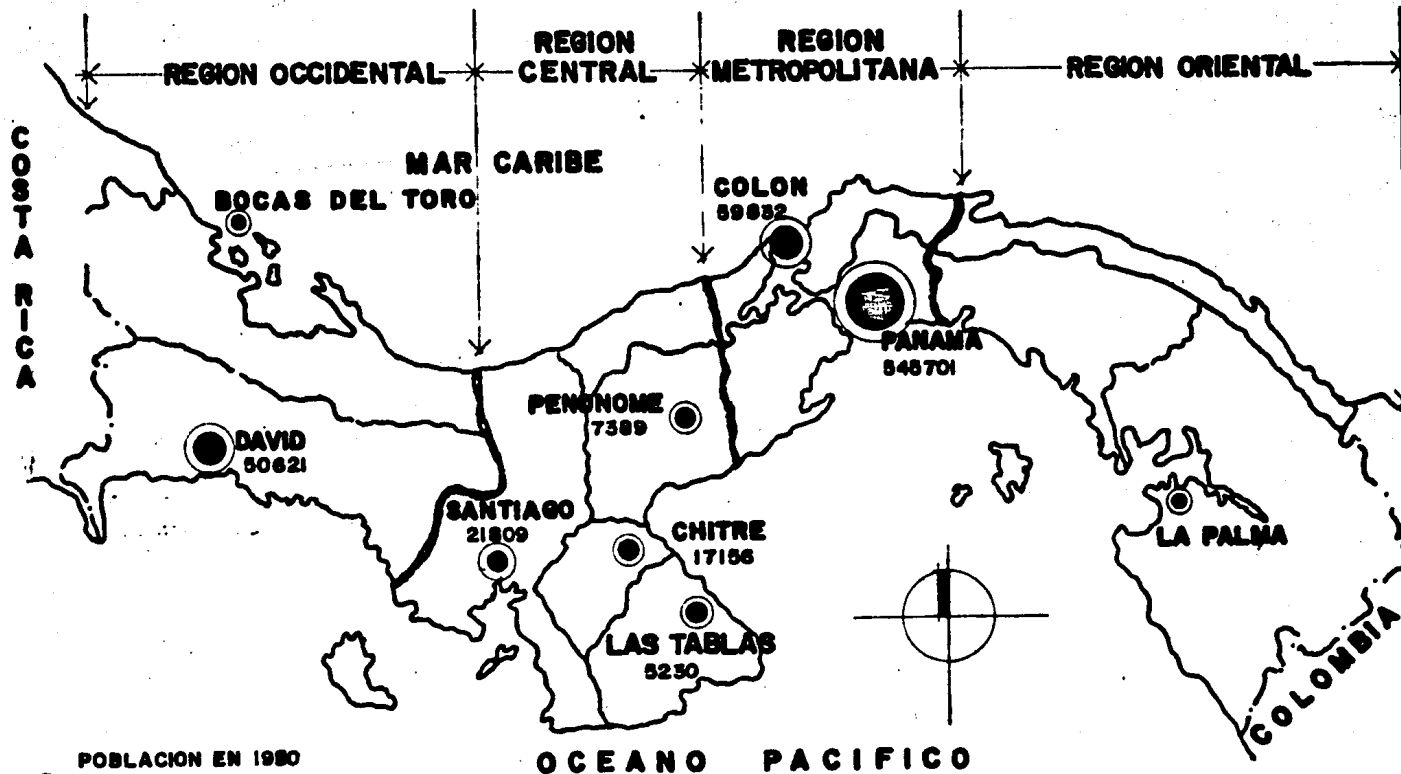
Serán construídas 3,384 unidades de vivienda, de las cuales 2,382 soluciones se ubicarán en las ciudad de Panamá y 1,002 en la ciudad de Colón.

La inversión programada es de 20.8 millones de Balboas financiados de la siguiente manera: 6 millones de aporte del Gobierno Central, 8.9 millones de fondos garantizados por la A.I.D. y el -- Banco Mundial y 11.3 millones a través de la generación de hipotecas con la A.I.D., recursos del XIII mes y otros.

En este proyecto, las estructuras de madera que fueron construídas durante la construcción del Canal de Panamá, se demolerán y serán reemplazadas por otras estructuras diseñadas para mantener

REPUBLICA DE PANAMA

PRINCIPALES LOCALIDADES URBANAS Y REGIONES DE PLANIFICACION



● POBLACION EN 1980
 ● CABECERAS DE PROVINCIAS
 AREA TOTAL : 78000 Kms²

el aspecto positivo de los antiguos vecindarios, Estos proyectos incluyen unidades de viviendas de costos accesibles a familias de bajos ingresos que desean permanecer en el área.

Al igual que la Renovación Urbana, el programa de Mejoramiento de Vivienda de áreas de invasión en las ciudades de Panamá y Colón; serán seleccionadas tomando en cuenta su localización, las condiciones físicas que presenten, para con ello determinar su permanencia o erradicación.

El proceso de ordenamiento y mejoramiento físico de estas áreas está concebido por etapas; la primera consiste en dar solución a los problemas que existan en cuanto a tenencia de la tierra. Incluye, también el ordenamiento físico de las estructuras y la consolidación de la red de circulación; en consecuencia, se podrán producir traslados o reubicaciones a otros proyectos.

La dotación de infraestructura, constituye el paso siguiente. Esta acción se realizará bajo la supervisión de la entidad especializada en ese ramo, (IDAAN). Simultáneamente podrán concederse préstamos o proveerse asistencia técnica para el mejoramiento de vivienda.

Programa de Areas Periféricas de Crecimiento:

Este programa contempla el establecimiento de áreas de crecimiento en la Región Metropolitana, específicamente, en las ciudades de Panamá y Colón; para la recepción planeada y controlada de los migrantes de las áreas rurales.

Los proyectos incluirán la construcción de nuevas viviendas, infraestructura, equipamiento urbano y la provisión de préstamos para el mejoramiento de la vivienda. Según lo proyectado, los conceptos de diseño proveerán una variedad de soluciones cuyos costos alcanzarán la capacidad de pago de los grupos de bajos ingresos.

Programa de Ciudades Secundarias, Areas Rurales y Urbanas:

Este programa brindará soluciones de vivienda adicionales y servicios comunales complementarios en las ciudades secundarias y centros de crecimiento en áreas rurales y urbanas. Se espera que con ésto, se pueda ayudar a disminuir y orientar la migración rural hacia las ciudades de Panamá y Colón.

Otros Proyectos:

Se invertirán: 3.0 millones de Balboas, de los cuales 2.4 millones son fondos de la A.I.D. y 6 millones aportación del Gobierno Central.

Estos recursos serán invertidos en: equipamiento urbano, legalización de la tenencia de la tierra, otorgamiento de 1.300 préstamos en el Programa de Préstamo Supervisado. El MIVI, ha puesto -

en práctica el Programa de Préstamo de Materiales (Préstamo Supervisado) a nivel de toda la República. Estos préstamos de materiales están a la disposición de la población y sobre todo, a la de - bajos ingresos. Los mismos se conceden a un bajo interés y a plazos relativamente largos, por un monto que varía de mil (1,000) a tres mil (3,000) balboas.

- Banco Hipotecario Nacional:

El presupuesto de inversiones del Banco Hipotecario Nacional, asciende a 6.1 millones de Balboas; recursos provenientes de sus - propias operaciones.

En las operaciones está contemplado: compra de hipotecas a - la Banca Privada, inversiones en el mercado de valores, préstamos - hipotecarios a los empleados de la Institución para inversiones -- en Cooperativas de Vivienda. Incluye además, inversiones para el - desarrollo y ampliación de instituciones mutualistas como son las - Asociaciones de Ahorro y Préstamos.

- Caja de Ahorros:

Los proyectos que realizará esta institución, están distri - buídos en todo el País. El total que se ejecutará, depende de la - demanda de los prestatarios y del monto solicitado. Los préstamos para adquisición de vivienda y financiamiento de construcción, os - cila entre 16.000 y 30.000 balboas.

Se invertirán 37.7 millones, financiados por recursos propios de la institución; en: 32.0 millones en la adquisición de viviendas nuevas y usadas y 5.7 millones en financiar construcciones de vi - viendas.

- Caja de Seguro Social:

Este organismo tiene una inversión programada de 37.7 millo - nes de balboas y que será financiada con recursos de la Institución. De esta inversión global, 8.2 millones serán destinados a présta - mos hipotecarios y 29.5 millones al financiamiento del nuevo Plan - de Vivienda.

(Véase cuadro No. 22 para resumen del presupuesto de inver - siones del sector Vivienda, 1982.)

CUADRO No. 22
SECTOR VIVIENDA PRESUPUESTO DE INVERSIONES
SEGUN FUENTE DE FINANCIAMIENTOS POR INSTITUCION
Y PROGRAMAS AÑO 1982. (En millones de balboas)

INSTITUCIONES/PROGRAMAS					
TOTAL					
<u>MINISTERIO DE VIVIENDA</u>	<u>37.0</u>	<u>3.1</u>	-	<u>12.9</u>	<u>21.0</u>
Programa I - Mejoramiento de Comunidades Renovación Urbana (Panamá y Colón y Viviendas Urbanas)	20.8	.6	-	11.3	21.0
Programa II - Areas Periféricas de crecimiento (San Miguelito, Colón, Chorrera, etc).	9.3	1.5	-	.9	5.9
Programa III - Ciudades secundarias y áreas rurales y (Urb.)	3.9	.4	-	.7	2.8
Otros - Equipamientos, Préstamos supervisado, legalización de la tenencia de la tierra y otros.	3.0	.6	-	--	2.4
<u>BANCO HIPOTECARIO NACIONAL</u>	6.1	--	6.1	--	-
Compra de valores, hipotecas, financiamientos a Cooperativas, otros.	6.1	--	6.1	--	-
<u>CAJA DE AHORROS</u>	<u>37.7</u>	--	<u>37.7</u>	--	-
Préstamos y financiamiento pra construcción.	37.7	--	37.7	--	-
<u>CAJA DE SEGURO SOCIAL</u>	<u>37.7</u>	--	<u>37.7</u>	--	-
Préstamo y financiamiento de Nuevo plan de vivienda	37.7	--	37.7	--	-

- (1) El financiamiento externos es de los préstamos del AID, Banco Mundial Banco Industrial Japonés
(2) Financiamiento de XIII mes del Banco Hipotecario, de la Caja del Seguro Social y remanente de la ley. Aporte del AID.

Fuente: Dirección de Programación y Presupuesto, MIVI.

4.5- Conclusiones del Período 1968 al Presente:

- La Legislación Habitacional empieza a ser, realmente, efectiva a partir del año 1972, con la puesta en vigencia de la nueva Constitución Política de la República y con ella su artículo 109; el cual hace Constitucional el Problema de la Vivienda en el País.

- Es en esta época cuando se crean organismos, verdaderamente especializados, con la finalidad de hacerle frente al problema de la vivienda.

Estos organismos son: Ministerio de Vivienda (MIVI), Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) y el Banco Hipotecario Nacional (BHN) Instituciones consolidadas, organizadas y con funciones específicas.

- Que el MIVI y el BHN, son los entes rectores del Sector Vivienda y del Sistema Financiero Nacional en la misma materia, respectivamente; en la República de Panamá.

- Que el año 1973 fue el más productivo en lo referente a la legislación en materia de vivienda. Se expidió la "Ley de Vivienda" la cual representa, uno de los esfuerzos más serios, responsables, significativos y fructíferos en la búsqueda de solución al problema de la vivienda, por parte del Estado Panameño.

En Panamá, la participación estatal mediante el empleo de fondos públicos, para la construcción de viviendas con fines de asistencia social, empleando sistemas de amortización a largo plazo y operaciones desprovistas de utilidades sobre el precio de costo, ha estado encomendada; en el período en cuestión a las siguientes: Ministerio de vivienda, Caja de Ahorros, Caja de Seguro Social y el Banco Hipotecario Nacional.

- Que la participación del MIVI, en lo que respecta a la producción de viviendas; se da a través de cinco tipos de proyectos que son:

- Lotes urbanizados con unidades mínimas.
- Unidades unifamiliares terminadas.
- Unidades multifamiliares.
- Programa de mejora comunitaria.
- Programa de mejoramiento habitacional (préstamos supervisados).

- Los proyectos del MIVI, involucran la participación comunitaria y de la familia, en la selección y construcción de sus viviendas, las cuales deberán estar acordes con la capacidad de pago familiar.

- Que el esfuerzo propio y la ayuda mutua, son mecanismos de participación de la población en la solución de su problema habitacional.

cional. Esto se hace evidente en el Programa de Mejoramiento Habitacional que consiste en dar un préstamo a las familias para la adquisición de materiales de modo que puedan terminar la vivienda iniciada o mejorar la existente.

- Por otra parte, de los programas en proceso de desarrollo, por parte del MIVI; los de mayor impacto social han sido los de viviendas unifamiliares y multifamiliares. Sin embargo, los últimos han disminuído en su producción por el decrecimiento de su demanda.

- El MIVI debe atender al 82% de la población total empleada del País, con ingresos de hasta 500 balboas mensuales. Esto representa 209.111 Panameños y 43,566 familias aproximadamente. Es decir 11.4% del total de las familias del país que ascienden a 381.286 aproximadamente.

- Los programas de Mejora Comunitaria del Ministerio de Vivienda, están dirigidos a las partes centrales de las ciudades de Panamá y Colón a través de programas de Renovación Urbana.

- Los programas de Lotes Urbanizados con Unidades Mínimas y el de Mejoramiento Habitacional, de la misma institución; van dirigidos a las zonas periféricas de los grandes centros urbanos y a las zonas rurales de todo el País.

- Que el Ministerio de Vivienda a través de sus diversos programas y proyectos de vivienda, incluye a población niveles mínimos de ingreso familiar hasta 150.00 balboas mensuales, incluso a población con ingresos menores que el arriba presentado, con programas como el de Mejoramiento Habitacional.

- Que el marco de referencia financiera del Sector Público, en lo que a vivienda se refiere; se torna cada vez más difícil, para la gestión estatal a través del MIVI; ésto se debe, especialmente, a variables tales como: escasos recursos financieros, incidencia de la inflación sobre la población, prestaciones laborales cada vez, mayores y las formas en que las fuerzas de la demanda actúan sobre la oferta o viceversa.

- La gestión del MIVI dentro del Sector desde el año 1973, fecha de su creación hasta 1981, en lo que a construcción de viviendas se refiere; ha sido de 20,800 soluciones de viviendas; con una inversión que ascendió a 140.00 millones de balboas, aproximadamente y fueron atendidos los sectores de la población con ingresos medios, medios bajos y bajos; tanto en las áreas rurales como urbanas del País, con lo cual se le ha proporcionado techo a más de 85.000 panameños (17,708 familias, aproximadamente). Esto representa el 40.6% de la población total que debe atender y el 33.5% de la población empleada del País.

- Que el incremento en los costos de construcción, los esca-

Los recursos financieros, el creciente standard de vida de la población, así como el deseo de la población por una vivienda propia y unifamiliar, etc. estatales, por lo que ya no se enfatiza la vivienda de tipo multifamiliar sino la de tipo unifamiliar. Por otra parte, esto ha obligado a la búsqueda y puesta en práctica de nuevas formas de financiamiento no convencionales, para la vivienda popular de manera que se amplíe la demanda efectiva. Así se tiene, por ejemplo:

- El logro de nuevos diseños de viviendas, que se ajustan a la idiosincracia de la comunidad y sobre todo, al ingreso familiar.

- En los proyectos de renovación urbana, el valor del suelo no forma parte del costo de la vivienda, sino que se adopta una figura de usufructo, arrendándola por un valor simbólico y por noven y nove años (99).

- Contratación de la empresa privada, para la construcción de vivienda; a éstas se les proporciona materiales para construcción a bajo costo, 20% de financiamiento del valor del contrato y se les exige a cambio, que el producto final tenga un costo previamente establecido.

- El financiamiento en "Escalonamiento Quinquenal" con tasas fijas de interés y el recientemente acordado con el Banco Mundial de "Refinanciamiento Quinquenal con Tasas Variables", ambos a 25 años, lográndose con éstos tasas fijas de retorno. De acuerdo con las estimaciones del MIVI, estos sistemas amplían las posibilidades de brindar soluciones a familias de bajos niveles de ingreso que no era posible atender a través de los financiamientos convencionales; asignar mensualidades más bajas en los primeros cinco años de cada hipoteca; etc.

- Que los financiamientos para viviendas otorgados por el Banco Hipotecario Nacional en el período 1973-1981, ascendieron a 166. millones de balboas, lo cual produjo la construcción de 24,428 viviendas en todo el país.

- Que la Caja de Ahorros es una de las Instituciones que participó en el sector vivienda en los dos grandes períodos en que he dividido este trabajo y que su política actual no ha variado, prácticamente, desde su fundación en el año 1934, Su aporte a la solución del problema de la vivienda en el País, fue analizado por separado. Un primer período desde su creación hasta 1968, en el cual efectuó un total de 10,246 préstamos, por un monto total de 52.4 millones de balboas; en el segundo período, de 1968, hasta 1981, ha concedido un total de 16.700 préstamos por un monto de 290.6 millones de balboas.

Es necesario recordar y aclarar que esta institución a pesar de ser estatal, sólo brinda asistencia en préstamos hipotecarios -

a viviendas cuyo valor exceda los 16.000 balboas, casas de campo y construcciones comerciales; esta política no contempla de manera alguna la asistencia a los sectores de bajos ingresos, (menos de 250 balboas mensuales)

- La Caja de Seguro Social es la segunda institución estatal relacionada con la vivienda que participa de los dos períodos en que se ha dividido este trabajo.

Clasifica dentro del Sector Salud, en 1947 se le autoriza para realizar actividades relacionadas con la vivienda, Su producción en ese sentido fue de 1,846 préstamos, por un monto de 31.3 millones de balboas; divididos entre préstamos comerciales y préstamos para vivienda propia.

Par ael segundo período (1968-1981), su actividad en el sector ha dado como resultado un total de 3,748 préstamos por un monto de 78.0 millones de balboas.

Una comparación entre ambos períodos, demuestra que en este segundo período, que equivale a la mitad del tiempo del primero; se ha duplicado la cantidad de préstamos y por ende el monto de los mismos. Sin embargo y a pesar de que todo trabajador del País es asegurado, con iguales derechos ante este organismo; la clase trabajadora de bajos ingresos no ha sido beneficiada por sus programas.

- Que los préstamos hipotecarios otorgados en el período tratado, por las Instituciones públicas fueron 24,076.

- Que la caja de Ahorros y la Caja de Seguro Social, solamente atienden a los sectores de la población de ingresos medios, medios altos y altos (es decir de 450 balboas en adelante) los cuales representan en términos absolutos 44,226 empleados y el 47.4% del total de la población empleada.

Es necesario aclarar que la Caja de Seguro Social atiende, solamente a la población asegurada activa del País.

C A P I T U L O V**CONCLUSIONES GENERALES Y BIBLIOGRAFIA**

Para una mejor comprensión de las conclusiones a las que he llegado al desarrollar este trabajo, las he dividido en tres partes: las primeras, que corresponden a la época inicial del problema habitacional en Panamá hasta el año 1968, es decir; antes de la Revolución Octubrina, las cuales ya fueron presentadas, anteriormente, en el punto 3.4: las correspondientes a la época posterior a la misma Revolución, la cual involucra los años desde 1968 hasta el presente; y que fueron presentadas al final del análisis de la época antes indicada 4.5, y otras de carácter general, las cuales presento a continuación;

- En Panamá, los sectores de la población más afectados por la situación del ambiente en que viven, se localizan en las áreas rurales y muy especialmente, en las áreas centrales deterioradas de los principales núcleos urbanos del País, al igual que en los asentamientos humanos de formación espontánea ubicados en la periferia de dichos núcleos.

- El Estado, para una mejor atención el problema habitacional, lo ha dividido de la siguiente manera:

- Atención a áreas de formación espontánea.
- Atención a sectores ocupados por viejas estructuras y redes de servicios deteriorados.
- Intensificación de la Renovación Urbana en las ciudades de Panamá y Colón.
- Consolidación de áreas periféricas de expansión.
- Atención a ciudades secundarias y comunidades rurales.

- En términos generales, es difícil que el comprador de una vivienda, pueda optar por una hipoteca a menos que este en condiciones de poder aportar cuotas mensuales de amortización que no comprometan más del 20% del ingreso familiar. Estas exigencias están, por lo general, más allá de la capacidad financiera de la mayor parte de las familias panameñas.

- En los últimos años el financiamiento de las viviendas "populares" ha rebasado los límites teóricos; ya que para la asignación de una vivienda se le compromete al "beneficiario" del 30% al 40% del ingreso familiar, para el pago de las cuotas mensuales de la misma.

- El MIVI, es la única institución estatal en todo el País, que atiende a los sectores de la población de bajos ingresos; (menos de 250 balboas mensuales); en cuanto a vivienda se refiere debido a esto, su labor se ve restringida y cada día más difícil.

El déficit actual de vivienda en toda la República es del orden de 185,794 viviendas, de las cuales 59,347 al área rural.

Por otra parte, la producción estatal en el último período -

(1968-1980) sólo ha cubierto la demanda habitacional debido a la formación de nuevos hogares y a la reposición de unidades deterioradas, más no el déficit de arrastre.

- Que el déficit arriba presentado es de carácter cualitativo, ya que el de tipo cuantitativo no se da en el País.

- Según el Censo de vivienda de 1980, hay una marcada diferencia entre el número de viviendas ocupadas y las desocupadas - (44,297 viviendas a favor de las últimas). Esta diferencia es lógico que exista, ya que existe un sinnúmero de proyectos habitacionales desocupados, tanto estatales como privados debido a que no están al alcance de la capacidad de pago de la mayoría de las familias panameñas.

- En lo respecta a la producción de empleos, por parte del Sector; se espera que para el presente año (1982), entre el mantenimiento de los empleos ya existentes y los nuevos que se generan, éstos asciendan a 9,000 aproximadamente.

- El financiamiento para la vivienda popular en Panamá, proviene de fuentes internas y externas, pero las últimas aportan la mayor parte.

Los organismos internacionales que participan en los financiamientos antes mencionados son: A.I.D. y el Banco Mundial, entre otros. Esto trae como consecuencia, el endeudamiento externo del País y por ende un aumento de la dependencia económica, política y social.

- Las 20.800 viviendas construídas por el MIVI en 8 años, -- dan por resultado un promedio de construcción de 2,600 viviendas por año. Considero que esta cifra es muy baja, para hacerle frente a la demanda de vivienda de interés social existente en el País.

- El esfuerzo público en el campo de la vivienda de bajo costo en Panamá, ha estado rezagado respecto al crecimiento del problema, tanto en las zonas rurales como urbanas, a pesar de haber mejorado en términos relativos.

- Para satisfacer el déficit habitacional antes presentado, en los próximos 18 años se requeriría una producción anual de por lo menos 10,350 unidades de viviendas, lo que conlleva una inversión aproximada entre los 90.0 y 100.00 millones de balboas por -- año. Frente a la experiencia de los últimos años, ésto implica un enorme esfuerzo, tanto de parte del sector público como el privado. Urge, por consiguiente, la necesidad de una política orientada hacia la organización de un sistema que coordine la acción del Estado con la iniciativa privada. Dentro de este contexto, la acción gubernamental no podría limitarse a la ejecución de un programa de construcciones y a la rehabilitación de las áreas deteriora-

das del centro de las ciudades; tendría también que estimular el establecimiento de mecanismos financieros, necesarios para canalizar el ahorro hacia la construcción de viviendas de acuerdo con las metas de planes que se establezcan.

- Los recursos públicos disponibles para este sector son escasos y están dispersos en una pluralidad de organismos cuyas actividades, en gran medida, no están coordinadas ni basadas en una programación sujeta a una política de largo alcance ni siquiera para atender el déficit actual de vivienda. Conviene estudiar la posibilidad de centralizar en una sola institución el problema del financiamiento de la vivienda a fin de que los recursos puedan aprovecharse al máximo.

- Se puede asegurar que la tecnología que se utiliza en Panamá, para la construcción en general y en la construcción de vivienda en particular, es avanzada, debido a que no existe una regulación en la introducción de sistemas modernos.

- Además, el costo de la construcción, al estar determinado por condiciones de mercado y no por condiciones de subsidios estatales, obliga al constructor a ser lo más eficiente posible. Claro que esta eficiencia casi siempre implica la adopción de tecnologías que son intensivas en equipos y no en mano de obra. Tampoco existe en Panamá, legislaciones que motiven a aplicar la tecnología adecuada, con miras a solucionar problemas de desempleo. El objetivo de todos los constructores es el de reducir los costos de construcción y obtener mayores utilidades.

- Los programas de vivienda en Panamá, se han concentrado, principalmente, en zonas urbanas y dirigidos a tratar con el problema de las "barriadas de emergencia", en lo que respecta al sector público; y a atender las necesidades de las familias de ingresos y altos en lo que concierne al sector privado. El desarrollo de estos programas no ha estado orientado por una estrategia de planificación urbana amplia y claramente definida.

- La magnitud y complejidad del problema de la vivienda en la zona rural no parece haberse reconocido plenamente. El esfuerzo público y su organización, para atender este problema no guarda relación con su naturaleza e implicaciones sociales y económicas. Aún los recientes esfuerzos para afrontar el problema mediante el sistema cooperativo y de ayuda mutua, han confrontado obstáculos de tipo legal en lo que respecta a la tenencia de la tierra.

- En cuanto a la solución del problema habitacional se refiere, la legislación inquilinaria de Panamá, está por ahora, bastante acorde con la situación actual del problema.

- Con ésto se pretende lograr objetivos de carácter social, técnico y político; los cuales fueron presentados anteriormente en las perspectivas de la Gestión Estatal para el presente año.

- El Estado de Panamá aumenta cada día más, en sus programas de vivienda, la participación comunitaria.

En los últimos años se ha incrementado en el País, el uso social del suelo. Como ejemplo de esto tenemos a los Asentamientos Campesinos y las áreas sometidas a Renovación Urbana, en donde el suelo es arrendado por un valor simbólico y por un período de 99 años.

- En la República, existen variados sistemas capaces de financiar la vivienda, los cuales van desde bancos comerciales hasta las compañías de seguros. Existen también, instituciones públicas con sistemas convencionales de financiamiento, criterios previamente implantados de elegibilidad y condiciones restrictivas en los préstamos y que todo ello en conjunto con el sector privado; no ha evolucionado lo suficiente como para atender las necesidades de los más humildes económicamente.

C A P I T U L O V I

RECOMENDACIONES

Tomando como base las conclusiones a las que he llegado en el desarrollo de este trabajo; considero prudente realizar una serie de recomendaciones que, a mi juicio, pueden coadyuvar o dar luces en la solución del problema habitacional, para los sectores de la población que no tienen la suficiente capacidad de consumo.

Mis recomendaciones versarán sobre posibles fuentes internas de financiamiento, participación estatal, comunitaria y de la empresa privada, política de vivienda, etc.

- Frente a la urgencia del problema habitacional en Panamá y la limitación de recursos financieros, además de nuevos incentivos para canalizar mayores recursos del sector privado hacia el sector vivienda de bajo costo; convendría promover con mayor intensidad los sistemas cooperativos y de ayuda mutua, para el financiamiento y construcción de viviendas.

- El Estado debe sensibilizarse hacia la necesidad de investigar, concienzudamente, sistemas de financiamiento basados en el crédito hipotecario a muy largo plazo, mucho más avanzados que los nuestros. Sistemas como el Sueco que provee plazos arriba de los 35 años. De lograrse ésto, se pondría al alcance de una gran mayoría, la posibilidad de obtener créditos hipotecarios, para la construcción de viviendas propias.

- Debido a lo disperso de los escasos recursos públicos disponibles para vivienda, se hace necesario centralizar en una institución, en el MIVI para este caso, todo el problema de la vivienda y muy especialmente el aspecto de financiamiento. De esta manera, los pocos recursos existentes podrían utilizarse al máximo y lograr una mejor distribución de los mismos entre la población.

- Panamá, como Centro Financiero Internacional, con más de 127 bancos nacionales e internacionales establecidos, debería legislar sobre la participación de los mismos en la solución del problema habitacional del País.

- Canalizar debida y realmente los escasos recursos destinados y otros que podrían lograrse, hacia el sector vivienda. Por otra parte, que los programas de vivienda que se vayan a desarrollar en el futuro estén más acorde con nuestra posibilidad financiera interna. De esta manera, se obtendría una disminución en la externa y por ende, en la dependencia económica.

- Es evidente que el proceso de planificación del desarrollo urbano ha quedado a la zaga del rápido crecimiento de las principales ciudades del País. Urge la definición de una estrategia que tome en consideración, la importante función que cumple la vivienda y que posibilite la integración funcional de los espacios destinados a usos residenciales con aquellos asignados a otros usos. La ejecución de ésto, limitaría el crecimiento desordenado de las ciu

dades, las prepararía de mejor manera para recibir la creciente migración rural-urbana y posibilitaría una mejor coordinación, para la provisión de servicios públicos.

- Así como en los proyectos de Renovación Urbana del suelo no forma parte del valor de la vivienda, de igual forma debe hacer se en los proyectos de vivienda de interés social, que se desarrollen en todo el País.

- Que el Gobierno abra canales internacionales de comunicación, de manera que se pueda producir un intercambio fluido de información sobre el tema con otros países. Con ésto, todos podríamos aprovechar las experiencias de países hermanos.

- Que el enfoque futuro al problema habitacional, sea producto del planes y políticas previamente concebidas, es decir; que el problema sea la planificado, para poder brindársele soluciones justas, razonables y acordes con la realidad nacional.

- Que se desarrollen programas a nivel nacional de infraestructura y equipamiento, con lo que se lograría disminuir el déficit cualitativo de viviendas existente en la república.

- La creciente demanda de vivienda frente a la escasez de recursos, sugiere la necesidad de llevar a cabo programas de viviendas baratas y de producción de materiales de construcción de bajo costo. En este sentido, los centros universitarios de la República pueden contribuir, mediante la investigación y ensayo de nuevos materiales, a que se reduzcan los actuales costos de construcción de viviendas.

Una razonable inversión y una buena comunicación con centros de investigación similares en otros países; pueden constituir los elementos que permitan al sector público y privado, provocar un mayor impacto en la reducción del déficit habitacional existente. Esta alternativa requerirá, por supuesto, ser complementada con una legislación adecuada que dé incentivos significativos a la inversión en este campo.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA R., Miguel Teoría general del derecho administrativo. - Edit. Porrúa, S. A. México, 1981.
- 2.- BAHRDT, H., Paul. La moderna metrópoli. Edit. Universitaria de Buenos Aires. Argentina.
- 3.- CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. Siglo XXI Editores. México, 1980.
- 4.- CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique. El sector público en la -- planificación del desarrollo. Siglo XXI Editores. México, 1979.
- 5.- CUEVAS, Alexander. El movimiento inquilinario de 1925, en Panamá, dependencia y liberación. Edit. Universitaria. Centroamericana. San José, 1974.
- 6.- DE OBALDIA, Mario J. Ciudad que se agiganta, en Revista de economía y finanzas de Panamá, año XXVIII, feb., 1964.
- 7.- DEUTSCH, Karl W. Los nervios del gobierno. Edit. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1980.
- 8.- ENGELS, F. El problema de la vivienda y las grandes ciudades - Edit. Gustavo Gili, Barcelona, España. 1977.
- 9.- FABREGA, Jorge. Constitución Política de la República de Panamá. Ediciones Manuel Alvarez. Panamá. 1981.
- 10.- GARCIA R., Domingo. Iniciación al urbanismo. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1978.
- 11.- GARZA, Gustavo y SCHTEINGART, Martha. La acción habitacional - del Estado en México. El Colegio de México. México. 1978.
- 12.- GEISSE, Guillermo y SABATINI, Francisco. Renta de la tierra y heterogeneidad urbana, en Revista Interamericana de Planificación. Vol. XV. No. 59, septiembre, 1981.
- 13.- GUTIERREZ, Samuel A. Marginalidad y vivienda. Editorial Litográfica. Panamá. 1974.
- 14.- HARDOY, Jorge E. Cooperación internacional para los asentamientos humanos, en Revista interamericana de planificación - Vol. XV, No. 59 septiembre 1981.
- 15.- HARLOE, Micahel, La vivienda y el estado, en Revista internacional de ciencias sociales. Unesco París, Vol, XXX. No. 3, - 1978.
- 16.- HARVEY, David, Urbanismo y desigualdad social. Siglo XXI editores. México. 1979.
- 17.- LANDA, Horacio. Planteamientos para una política de vivienda - en México. Cidiv. México 1976.

- 18.- LOJKINE, Jean. El marxismo, el estado y la cuestión urbana. - Siglo XXI editores México. 1979.
- 19.- MILIBAND, Ralph. El estado en la sociedad capitalista. Siglo-XXI Editores México, 1980.
- 20.- MORCILLO, Pedro P. Vivienda y Planificación en Panamá Mippe, - Panamá, 1973.
- 21.- NAVARRO, Hugo, La vivienda de interés social en Panamá. Editio-rial Universitaria. Panamá. 1975.
- 22.- PAWLEY, Martín. Arquitectura versus vivienda de masas. Editio-rial Blume, Barcelona, España.
- 23.- PORRAS, Demetrio. Problemas vitales panameños. Panamá. 1960.
- 24.- SANTAMARIA, Andrés. Diccionario de sinónimos, antónimos e - ideas afines. Edit. Sopena. Barcelona, 1980.
- 25.- SERRANO G., Miguel Diccionario de términos sociopolíticos. - Edit. Everest. León. España. 1977.
- 26.- SOLARI, Aldo E., FRANCO, Rolando y JUTKOWITZ, Joel. Teoría, - acción social y desarrollo en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1976.
- 27.- SOLER, Ricaurte. Formas ideológicas de la nación panameña. - Edit. Universitaria, Panamá, 1971.
- 28.- SOSA, Juan B. Panamá la vieja. Imprenta Nacional. 1919.
- 29.- TOMLINSON H., Everardo E. El contrato de arrendamiento de fin- cas urbanas. Trabajo de graduación. Universidad de Panamá. Pa- namá, 1959.
- 30.- TOPALOV, Christian. La urbanización capitalista. Editorial -- Edicol México, 1979.
- 31.- TURNER, John F. C. Vivienda todo el poder para los usuarios- H. Blume Ediciones Madrid, 1977.

SEPARATAS:

- 32.- Boletín económico de América Latina. Vol. XI., No. 2 oct., -- 1966.
- 33.- Censos Nacionales de población y de vivienda. 1960.
- 34.- Censos Nacionales de 1980. VIII de población y IV de vivienda Cifras preliminares. Dirección de Estadísticas y Censo. Panamá. 1980.
- 35.- Colectivo de autores. El medio natural como marco para el de- sarrollo urbano. Dirección de estudios superiores de Arquitec- tura. UNAM, 1975.

- 36.- Colectivo de autores. Urbanización, estructura urbana y dinámica de población. Pispal. Chile. 1977.
- 37.- Constitución política de la República de Panamá. 1904.
- 38.- Diario "El tiempo", Panamá, 9 y 10 de marzo. 1925.
- 39.- El sumario en averiguación de los hechos acontecidos el 10 de octubre de 1925. Archivos nacionales, Juzgado Superior de la República.
- 40.- Estrategias para el desarrollo nacional. Acciones tomadas por el gobierno revolucionario. 1970-1980. Mippe. Panamá. 1970.
- 41.- Estudio Mundial de la vivienda, 1974. Publicaciones de las Naciones Unidas.
- 42.- Estudios sectoriales. Sector vivienda, diagnóstico 1960-1968. Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá. 1970.
- 43.- Informe del Instituto de Fomento Económico, Dic. 1955.
- 44.- Instituto de Fomento Económico. Reglamento para préstamos y orientación técnica de la vivienda rural. Panamá. 1956.
- 45.- Informe del grupo especial de expertos sobre la función de la vivienda en el fomento de la integración social. Publicaciones de las Naciones Unidas.
- 46.- Leyes de vivienda, sus reformas y reglamentaciones. Ministerio de Vivienda, Panamá.
- 47.- Los objetivos sociales de vivienda. Publicaciones de las Naciones Unidas.
- 48.- Marginalidad y promoción popular. Revista Lotería Panamá, junio 1970.
- 49.- Memoria a la Asamblea Nacional. Instituto de vivienda y urbanismo. Panamá, 1960 - 1961.
- 50.- Memoria del Instituto de vivienda y urbanismo 1965-1966.
- 51.- Movimiento inquilinario de 1925. Revista Lotería No. 213. Oct. y nov. 1973.
- 52.- Opciones estratégicas para el desarrollo regional del País: 1980 - 1990 Mippe. 1980.
- 53.- Panamá en cifras. años 1975-1980. Contraloría General de la República.
- 54.- Plan nacional de desarrollo 1976-1980. Mippe.
- 55.- Revista de material didáctico Julio, agosto 1977. ENA-Autogobierno. UNAM.
- 56.- Revista Tareas. Contraportada. octubre de 1925.

ALGUNAS LEYES PANAMEÑAS SOBRE LA VIVIENDA**A P E N D I C E****No. I**

LEY No. 9
(del 25 de enero de 1973)

Por el cual se crea el Ministerio de Vivienda

EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION

DECRETA:

TITULO I

FINALIDAD Y FUNCIONES

ARTICULO 1.- Créase el Ministerio de Vivienda, con la finalidad de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y Desarrollo Urbano -- destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población especialmente a los sectores de menor ingreso tal como lo consagra el Artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá.

ARTICULO 2.- Para la realización de los propósitos a que se refiere el artículo anterior el Ministerio de Vivienda tendrá las siguientes funciones:

a) Determinar y dirigir la política habitacional y de desarrollo urbano de todas las instituciones públicas del país y orientar la política de las inversiones privadas en estos aspectos:

b) Procurar la dotación de vivienda adecuada a las familias que carezcan de ella atendiendo de manera preferentes a la que no tienen acceso a las fuentes comerciales de financiamiento:

c) Adoptar las medidas del caso para facilitar la realización de programas masivos de soluciones habitacionales de interés social por parte de las diferentes dependencias y entidades del sector público y privado mediante la formulación de políticas crediticias especiales y la creación de incentivos de todo orden:

ch) Reglamentar los cánones de arrendamiento y depósitos de garantía para brindar protección a los arrendatarios:

b) Promover la inversión de capitales del sector privado por el financiamiento de viviendas y desarrollo urbano a través de los incentivos que otorgue la ley, tales como exoneración de los impuestos sobre la propiedad inmueble el descuento obligatorio en favor de los propietarios y de las entidades hipotecarias estatales y privadas de los alquileres y las amortizaciones sobre hipotecas respectivamente; las concesiones que liberalicen la importación o fomentan la producción nacional de materiales de construcción y la garantía de un rendimiento razonable de sus inversiones;

i) Determinar la política de préstamos hipotecarios suministrados por las entidades estatales para la adquisición de viviendas;

j) Implantar y ejecutar los planes de desarrollo urbano y vivienda aprobados por el Organismo Ejecutivo; aplicar y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia;

m) Elaborar los planes de vivienda y desarrollo urbano a nivel nacional, regional y local y los planes y programas de vivienda rural con la responsabilidad de preparar, mantener y coordinar la programación financiera y física de todas las dependencias del sector público;

p) Proceder al planeamiento y al desarrollo ordenado de las áreas urbanas y centros poblados y formular planes de inversión en obras de uso público con el propósito de provocar un mejor uso en las tierras, localización adecuada de áreas públicas para servicios comunales y otros fines y el establecimiento

s) Fomentar en la industria de la construcción, la reducción de costo y adopción de técnicas para el, incremento de la producción de materiales de construcción nacionales y establecer, en coordinación con el Ministerio de Comercio e Industrias, la política de importación, precios y control de calidad de todos los materiales y materias prima que requieran los programas de vivienda;

t) Colaborar con los Municipios, las Juntas Comunales y las Organizaciones Populares de usuarios, para estimular y promover su progresiva participación en el desarrollo urbano, y en los programas de vivienda de sus respectivas comunidades, especialmente a través de cooperativas y sistemas de autoconstrucción.

u) Realizar y promover en coordinación con instituciones del sector público o privado, investigaciones sobre los problemas de la vivienda y el desarrollo urbano;

y) Diseñar y construir viviendas, equipamiento comunitario y otras de urbanización que correspondan a los programas del Ministerio;

DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO URBANO

ARTICULO 7.- Corresponden a la Dirección General de Desarrollo Urbano, las siguientes funciones:

a) Proponer normas y reglamentaciones sobre desarrollo urbano y vivienda, y aplicar las medidas necesarias para su cumplimiento;

b) Recomendar la aprobación de planes y proyectos de vivienda y de desarrollo urbano en el país tanto de carácter privado como privado;

c) Preparar los planes para el desarrollo armónico y ordenado de los centros urbanos del país; y

d) Las demás atribuciones que le señalen la Ley, los reglamentos y el Ministerio.

LEY No. 10
(del 25 de enero de 1973)
POR LA CUAL SE CREA EL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL
EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION

DECRETA:
TITULO I
FINALIDAD Y FUNCIONES

ARTICULO 1.- Créase una empresa estatal denominada Banco Hipotecario Nacional, la cual contará con personalidad jurídica; patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeta a la orientación del Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y a la fiscalización de la Contraloría General de la República con la finalidad de proporcionar financiamiento a programas nacionales de vivienda; que tiendan a dar efectividad al derecho que consagra el artículo 109 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2.- El ministerio de vivienda será representada legal del Banco.

ARTICULO 3.- La Nación es solidariamente responsable de las obligaciones del Banco Hipotecario Nacional.

ARTICULO 4.- El Banco Hipotecario Nacional, estará libre de pago de impuesto, contribuciones o gravámenes y gozará de los mismos privilegios de la Nación en las actuaciones judiciales en que sea parte.

ARTICULO 5.- El Banco Hipotecario desarrollará las directrices del Ministerio de Viviendas sobre la política Nacional de Vivienda y tendrá las siguientes funciones:

- a) Conceder a las instituciones que califiquen para ello, facilidades de crédito y descuento, de acuerdo con criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda.
- b) Garantizar el pago de los préstamos hipotecarios concedidos por las Instituciones calificadas y cobrar una prima por dicha garantía.
- c) Emitir valores en forma de bonos, cédula hipotecaria o de otra clase en base a su cartera y colocar dichos valores en el mercado financiero nacional o extranjero.
- d) Contratar con los organismos financieros multinacionales, extranjeros o nacionales, empréstitos para ser destinados a los propósitos que señala esta ley.
- e) Asumir obligaciones financieras cuyos acreedores sean organismos de crédito multinacionales internacionales, extranjeros o nacionales, cuando dichos compromisos sean de cargo.

DICTANSE MEDIDAS SOBRE LOS ARRENDAMIENTOS**LEY No. 93****(del 4 de octubre de 1973)**

Por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamientos.

**EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION
DECRETA:**

ARTICULO 1.- Es de orden público el arrendamiento de bienes inmuebles particulares destinados para habitación, establecimiento comerciales, uso profesional, actividades industriales y docentes, que se regula por medio de esta ley.

ARTICULO 2.- Esta Ley regula, igualmente los subarrendamientos y se aplica al arrendamiento de cuartos y apartamentos amueblados.

ARTICULO 4.- No se podrá negar el arrendamiento de los bienes inmuebles a que se refiere esta ley, por razón de raza, estado civil, sexo, nacionalidad, edad, color, credo político o religioso, o por tener niños el arrendatario.

ARTICULO 7.- No se considera violación del contrato de arrendamiento, el hecho de que en una casa arrendada para habitación, sus ocupantes ejerzan el oficio o profesión del cual derivan sus ingresos, siempre que el ejercicio de éstos no viole disposiciones legales vigentes, ocasionen gastos adicionales al arrendador o perturbe la paz y tranquilidad de los vecinos.

ARTICULO 8.- Todas las casas destinadas para habitación deben reunir las condiciones de higiene, salubridad y seguridad previstas en la ley.

DEL CANON DE ARRENDAMIENTO

ARTICULO 35.- El ministerio de vivienda, con el fin de asegurar a los arrendatarios un canon de arrendamiento justo y a los propietarios un rendimiento razonable sobre su inversión, reglamentará el canon de arrendamiento de los bienes inmuebles a que se refiere esta ley.

ARTICULO 38.- El Ministerio de Vivienda podrá autorizar aumentos en los cánones de arrendamiento si se producen aumentos en los costos de operación o mantenimientos, o sí, por cualesquiera circunstancia la tasa de rentabilidad desciende por debajo de un nivel considerado, justo y razonable. La autorización podrá afectar a todos los inmuebles en arrendamiento o a determinados sectores según su uso, localización, tramos de cánones de arrendamiento u otra características. También podrá hacer autorizaciones individuales.

DE LOS DESAHUCIOS Y LOS LANZAMIENTOS

ARTICULO 40.- Ningún arrendador podrá solicitar el lanzamiento de un arrendatario amparado por esta Ley, sino en los casos en que esta misma Ley y su reglamentación lo contemplen.

ARTICULO 41.- No procederá el lanzamiento por mora de un bien inmueble destinado para Vivienda cuando el arrendatario o las personas que habitan con él no están en condiciones materiales de pagar el canon de arrendamiento por enfermedad, falta de trabajo o por la carencia de otras fuentes de ingresos no salariales, condiciones que deberán ser debidamente comprobadas por la Comisión de Vivienda respectiva.

ARTICULO 46.- Solo se admitirá la solicitud de desahucio cuando el propietario necesitare el inmueble arrendado para su uso personal o de algún miembro de su familia hasta el tercer grado de consaguinidad o para su demolición y construcción posterior de un nuevo edificio, lo cual debe ser debidamente comprometido.

ARTICULO 47.- En los casos a que se refiere el artículo anterior, el arrendatario tendrá un plazo improporrogable para desocupar de un (1) mes por cada doce (12) meses de haber pagado el canon de arrendamiento; en todo caso este plazo no podrá ser menor de un (1) mes ni mayor de seis (6) meses. Para los efectos de este artículo, el plazo se comenzará a contar a partir de la fecha de notificación por escrito.

ARTICULO 49.- Sólo se admitirá solicitud de lanzamiento por mora cuando el arrendatario dejare de pagar el canon de arrendamiento por dos (2) o más meses, con excepción de los casos contemplados en el artículo 41 de esta Ley.

DEL FONDO DE ASISTENCIA HABITACIONAL

ARTICULO 52.- Créase un FONDO DE ASISTENCIA HABITACIONAL con el fin de garantizar al arrendador el pago del monto del canon de arrendamiento en los casos contemplados en el Artículo 41 de esta Ley, y para la reparación de los inmuebles a que se refiere el artículo 31 de esta misma Ley.

ARTICULO 53.- Este fondo lo constituirá:

1.- El quince por ciento (15%) de lo que produzca el impuesto de fabricación de cerveza, de que trata el Artículo 896 del Código Fiscal, una vez deducidas las sumas comprometidas para cubrir obligaciones pendientes:

2.- El producto de las multas que imponga la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda en ejercicio de las facultades que le otorga esta Ley:

3.- Las asignaciones presupuestarias que para estos efectos establezca el Estado y,

4.- Cualquier otros ingresos provenientes de Instituciones - Públicas, Municipios, o fuentes privadas.

Este Fondo será depositado en el Bando Nacional de Panamá en una cuenta denominada "FONDO DE ASISTENCIA HABITACIONAL".

ARTICULO 54.- En el caso de mora por las causales contempladas en el ARTICULO 41 de esta Ley, los cánones de arrendamiento - adeudados les serán cancelados al arrendador a su solicitud, a través del Fondo de Asistencia Habitacional, hasta por un período de seis (6) meses en cada caso, contado a partir del último pago - efectuado por el arrendatario, salvo casos excepcionales.

Siempre que subsistan estas causales, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social tomará las medidas necesarias para la asistencia de éstos arrendatarios.

ARTICULO 55.- Los cánones de arrendamiento que se paguen - de este Fondo serán a título de préstamos al arrendatario y éstos no causarán intereses. La Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda reglamentará la forma como el arrendatario reembolsará estas sumas al Fondo.

LEY NUMERO 94

(de 4 de octubre de 1973)

Por medio de la cual se establece y reglamenta la Contribución de Mejoras por Valorización.

EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION DECRETAN:

CAPITULO I DEFINICION Y OBJETO

ARTICULO 1.- Créase un gravamen real que afectará a los bienes inmuebles cualesquiera que sea su propietario o poseedor, el cual se denominará Contribución de Mejoras por Valorización y se destinará a costear, en todo o en parte, las obras que trata el artículo siguiente. En lo sucesivo las referencias al mencionado gravamen se harán mediante la frase, la Contribución por Valorización.

Del pago de la Contribución por Valorización, a que se refiere el presente artículo, responderá siempre el inmueble sobre el que recaiga, a pesar de que cambie total o parcialmente de dueño después de haberse producido dicha Contribución.

ARTICULO 2.- La contribución por Valorización recaera sobre las propiedades inmuebles que se beneficien con y por la ejecución de obras de interés público construídas por la Nación, los Municipios, las entidades descentralizadas o la empresa privada, de con-

formidad con esta ley, entre las que se encuentran: construcción, apertura, ensanche, pavimentación y rectificación de avenidas, calles y carreteras; construcción, reconstrucción o mejoramiento de plazas, limpieza y canalización de quebradas y ríos, construcción de obras de desagüe pluvial; construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras reagadizas; construcción de obras de riego, y construcción de obras de renovación o rehabilitación urbana.

REGLAMENTASE - EL DESARROLLO
DE LAS AREAS URBANAS.

LEY no. 95
(del 4 de octubre de 1973)

Por la cual se reglamenta el desarrollo de las áreas sujetas a Renovación Urbana.

EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION

ARTICULO 1.- Considerándose áreas Sujetas a Renovación Urbana aquellas que por razón de deterioro, insalubridad, decadencia u otra causas de interés social o económico, requieren de actividades de fomento, rehabilitación, remodelación, eliminación y reconstrucción de las mismas.

ARTICULO 2.- Declarase de interés social urgente la Renovación de Areas Urbanas.

ARTICULO 3.- Corresponde al Organó Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Vivienda, determinar las Areas Sujetas a Renovación Urbana. Podrán establecerse en la misma forma, áreas de erradicación absoluta en las cuales no se permitirán construcciones nuevas ni ampliar las existentes. En ambos casos, el Decreto correspondiente será notificado al Municipio respectivo y remitido al Registro Público para su inscripción acompañado de los planos del área, y si la hubiere, con indicación del Tomo, Folio y Número de las fincas comprendidas en el área.

ARTICULO 4.- El control y reglamentación del desarrollo de Areas Sujetas a Renovación Urbana estará a cargo del Ministerio de Vivienda. Todo tipo de desarrollo que vaya a realizarse sobre tales áreas, por el sector público o privado, necesita la aprobación previa del Ministerio de Vivienda

ARTICULO 7.- En el caso de que una persona construyere una obra que no ajuste a las normas de desarrollo del área o a los planos y especificaciones aprobados para la otra, el Ministerio de Vivienda ordenará el infractor, señalando el plazo respectivo, que haga las correcciones o demoliciones que sean necesarias. Si la persona no hiciere las correcciones o demoliciones ordenadas dentro del plazo indicado, el Ministerio de Vivienda hará demoler la obra por cuenta del infractor.

ARTICULO 9.- Será absolutamente nulo todo acto de enajenación o arrendamiento de bienes inmuebles situados en Areas Sujetas a Renovación Urbana que no haya sido previamente aprobado por el Ministerio de Vivienda. El Registro Público no podrá inscribir ninguna transacción relativa a los inmuebles indicados en dicha área, sin la constancia de aprobación por parte del Ministerio de Vivienda.

ARTICULO 10.- Mientras formen parte de Areas Sujetas a Renovación Urbana las fincas ubicadas en ésta conservación del valor catastral que tuviesen al momento de ser declaradas Areas de Renovación Urbana.

ARTICULO 11.- Autorízase el Organo Ejecutivo para emitir Bonos del Estado denominados "BONOS DE RENOVACION URBANA" para los fines de la presente Ley.

ESTABLECE UN DESCUENTO OBLIGATORIO
LEY no. 97
(del 4 de octubre de 1973)

"Por el cual se establece el descuento obligatorio para el pago de la Vivienda".

EL EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION
DECRETA:

ARTICULO 1.- Declárese la vivienda como necesidad normal de la familia.

ARTICULO 2.- A toda persona a quien el Banco Hipotecario Nacional arriende un local para habitación o le venda un terreno o una vivienda, se le descontará obligatoriamente de su salario una suma mensual para el pago del canon de arrendamiento, o en su caso, la cuota mensual de amortización a la deuda, incluyendo intereses, seguros u otros gastos.

En todo contrato de arrendamiento o de adquisición de terreno o vivienda del Banco Hipotecario Nacional, se entenderá implícita la autorización para efectuar los descuentos de que trata este artículo. En ningún caso la orden de descuento mensual podrá exceder el importe de un mes en concepto de canon de arrendamiento o de cuota de amortización.

ARTICULO 3.- Todas las entidades del Estado, las autónomas y semi-autónomas, así como las empresas privadas quedan obligadas, cuando así lo solicite al Banco Hipotecario Nacional, a descontar sin costo alguno a favor de éste, las sumas a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

Hecha la deducción mensual respectiva, se remitirá al Banco Hipotecario Nacional dentro de un plazo de diez (10) días hábiles.

ARTICULO 4.- Los descuentos previstos a esta ley tienen pre-

ferencia absoluta sobre cualesquiera otros anteriores o posteriores a la recepción de la orden, excepto sobre los que se efectúen por razones de alimentos, impositivos o de seguridad social.

**REGLAMENTASE EL PROCEDIMIENTO PARA CONDENAR
O REHABILITAR CASAS**

Ley No. 98

(del 4 de octubre de 1973)

Por la cual se reglamenta el procedimiento para condenar o rehabilitar casas en áreas urbanas.

EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION

ARTICULO 1.- Corresponde al Ministerio de Vivienda ordenar la rehabilitación o demolición de las edificaciones destinadas a viviendas en áreas urbanas que por su mal estado, condiciones higiénicas y deterioro constituyan grave peligro para la seguridad y salud de los inquilinos.

ARTICULO 2.- La OFICINA DE SEGURIDAD del Cuerpo de Bomberos deberán rendir un informe al Ministerio de Vivienda, sobre el estado físico y condiciones sanitarias de las edificaciones a que se refiere el artículo anterior que puedan ser objeto de las órdenes de rehabilitación o demolición, Para tal fin, la Oficina de Seguridad hará la inspección conjuntamente con el Departamento de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Salud y el Departamento de Ingeniería Municipal respectivo y un representante de la Junta Comunal del Corregimiento correspondiente. Dicha inspección la podrá realizar la Oficina de Seguridad por iniciativa propia, por denuncia de los inquilinos a través de la Junta Comunal o por instrucciones del Ministerio de Vivienda; en los dos últimos casos la Oficina de Seguridad contará con un plazo de quince (15) días para verificar la inspección y rendir el informe respectivo.

ARTICULO 3.- El ministerio de Vivienda analizará el informe de la Oficina de Seguridad y Ordenará, según el caso, la rehabilitación o demolición del edificio, de acuerdo con los programas del Ministerio.

ARTICULO 4.- La orden de rehabilitar una edificación se notificará al propietario, a su representante o agente, indicando las reparaciones mínimas que debe realizar y el plazo dentro del cual debe ejecutarlas.

Si el propietario del inmueble rehusare efectuar las reparaciones ordenadas, el Ministerio de Vivienda procederá a realizar las y tendrá derecho a reabrir del propietario el pago de los gastos en que haya incurrido.

ARTICULO 5.- Si el propietario rehusase pagar el Ministerio de Vivienda los gastos a que se refiere el artículo anterior dentro

de un plazo de treinta (30) días calendarios, contados a partir de la fecha en que se le haya requerido el pago, el inmueble de que se trate quedará gravado hasta por el valor de

ARTICULO 6.- Si el Ministerio de Vivienda determina que el edificio no debe ser rehabilitado lo condenará, ordenará la reubicación de las familias afectadas y la demolición. La demolición deberá efectuarla el propietario dentro del plazo que se establezca en la Resolución. Si la demolición no se realizare dentro del plazo fijado, la llevaría a cabo el Ministerio de Vivienda y se aplicarán las disposiciones contenidas en los artículos 4 y 5 de esta Ley.

ARTICULO 8.- En los casos en que un edificio sea rehabilitado por orden del Ministerio de Vivienda los inquilinos deberán pagar el canon de arrendamiento vigente al momento de iniciar la reparación.

En los casos del artículo 7 de esta Ley, los inquilinos pagarán en concepto de arrendamiento la suma que señale el Ministerio de Vivienda que en ningún caso podrá ser mayor que la que pagaba en la fecha en que se condenó el edificio.

LEY NO. 100
(del 4 de octubre de 1973)

Por la cual se establecen excenciones de impuestos para casas o edificios destinados a habitaciones populares.

EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION.
DECRETA:

ARTICULO 1.- Se concede exención del pago del impuesto de inmuebles, incluyendo finca y mejoras por un término de veinticinco (25) años, a los propietarios que a partir de la vigencia de esta ley, inicien la construcción de viviendas destinadas para habitación cuyo canon de arrendamiento mensual inicial no exceda de 8/50.00

ARTICULO 2.- Se concede exención del pago del impuesto de inmueble, incluyendo finca y mejoras, por un término de veinte (20) años a los propietarios que a partir de la vigencia de esta ley, inicien la construcción de viviendas destinadas para habitación cuyo canon de arrendamiento mensual inicial no exceda de 8/90.00

ARTICULO 3.- Se concede exención del pago del impuesto de inmuebles, incluyendo finca y mejoras por un término de quince (15) años a los propietarios que a partir de la vigencia de esta ley, inicien la construcción de vivienda destinadas para habitación cuyo canon de arrendamiento mensual inicial no exceda de 8/100.00

ARTICULO 4.- Se concede exención del pago del impuesto de -

Inmueble, incluyendo finca y mejoras, por un término de diez (10)-años a los propietarios que a partir de la vigencia de esta Ley, - inician la construcción de viviendas destinadas para habitación cuyo canon de arrendamiento mensual inicial no exceda de B/150.00

ARTICULO 5.- Las exenciones a que se refieren los artículos anteriores se concederán aun cuando existan locales destinados a - uso distintos del de habitación, siempre que ocupen una superficie que no exceda del 15% de las sumas de las áreas de todos los pisos o plantas.

ARTICULO 6.- Se concede exención del pago del impuesto del - inmueble incluyendo finca y mejoras, por un término de veinte (20) años, a las personas naturales que adquirieran para habitarlas en calidad de propietarios ya sea mediante compra o construcción direc- ta, chalets, casa adosadas, duplex, apartamentos en edificios suje- tos al Régimen de Propiedad Horizontal, cuya construcción se inicie a partir de la vigencia de esta ley, y el precio que se fije a cada vivienda o apartamento incluyendo la finca no exceda de B/20.000.00

CREASE UNA EXENCION DE PAGO

LEY No. 102

(de 4 de octubre de 1973)

"Por la cual se crea una exención de pago del impuesto de -- Asignaciones Hereditarias y Donaciones".

EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION.

DECRETA:

ARTICULO 1.- No están sujetas al Impuesto sobre Asignación - Hereditarias y Donaciones y por lo tanto están exentas de su pago - las donaciones de bienes inmuebles que el Ministerio de Vivienda - califiquen que son de interés social, cuyo valor catastral no sea - superior a B/30.000.00.

LEY NO. 104.

(de 4 de octubre de 1973)

Por la cual se reforma el Artículo 33 del Decreto de Gabinete - 238 del 2 de julio de 1970.

EL CONSEJO NACIONAL DE LEGISLACION.

ARTICULO 1º El artículo 33 del Decreto de Gabinete No. 238 - del 2 de julio de 1970, quedará así:

"Artículo 33.- Los Bancos no Hipotecarios que operen en el - país y reciban depósitos de ahorros locales estarán en la obliga- ción de invertir en la República de Panamá un mínimo de 50% de ta- les depósitos en préstamos hipotecarios sobre viviendas, a un pla- zo no menor de diez años; o en cédulas, títulos de bonos que deven- guen intereses emitidos por el Banco Hipotecarios Nacional.

La Comisión determinará periódicamente, en consulta con el - Ministerio de Vivienda, la proporción que de aquel 50% deberá destinarse a préstamos para viviendas de interés social o a cédulas - título o Bonos que devenguen intereses emitidos por el Banco Hipotecario Nacional.

La Comisión establecerá los plazos y condiciones conforme a los cuales los Bancos no Hipotecarios ajustarán sus operaciones a las disposiciones establecidas en este artículo.

Parágrafo: Se prohíbe a los bancos invertir sus depósitos - de ahorros en cédulas, títulos o bonos propios".